

**Міністерство освіти і науки України
Дніпровський державний аграрно-економічний університет
Факультет менеджменту і маркетингу
Кафедра менеджменту, публічного управління та адміністрування**

**ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
В ЕКЗАМЕНАЦІЙНІЙ КОМІСІЇ:**

**Завідувачка кафедри,
д.держ.упр., проф.
_____ Наталія БОНДАРЧУК
« ____ » _____ 2025 р.**

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**на тему: ВЗАЄМОДІЯ РАЙОННИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ З
ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ВИКЛИКИ ТА
ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ**

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Ступінь вищої освіти: Магістр

Здобувач

Вячеслав МАМОНОВ

**Науковий керівник,
д.держ.упр., професор**

Наталія БОНДАРЧУК

Дніпро – 2025

ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет: Менеджменту і маркетингу

Кафедра: Менеджменту, публічного управління та адміністрування

Освітньо-професійна програма: «Публічне управління та адміністрування»

Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування»

Ступінь вищої освіти: Магістр

З А Т В Е Р Д Ж У Ю

Зав. кафедри _____

« _____ » _____ 202__р.

ЗАВДАННЯ

на підготовку кваліфікаційної роботи

Мамонову Вячеславу Михайловичу

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи: Взаємодія районних державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування: виклики та шляхи покращення

Науковий керівник: Бондарчук Н.В., д.держ.упр., професор.

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом по ДДАЕУ від _____ року № _____.

2. Термін подання здобувачем роботи: 02 грудня 2025 року.

3. Вихідні дані до роботи: закони України, постанови КМУ, укази Президента України та інші нормативні документи, навчальні посібники, підручники, періодична література, праці провідних вчених.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити)

1. Теоретичні засади взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування 2. Аналіз сучасного стану взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. 3. Шляхи покращення та оптимізації районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Висновки

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

1. Моделі взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування. 2. Рівень автономії та участь місцевого самоврядування за моделями. 3. Модель взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування. 4. Порівняльна характеристика РДА та ОМС як суб'єктів публічного управління

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв

7. Дата видачі завдання _____ 12 жовтня 2024 р. _____

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми і об'єкта дослідження, розробка завдання і графіка робіт.	жовтень 2024 р.	
2.	Пошук та опрацювання літературних джерел.	листопад – грудень 2024 р.	
3.	Теоретичні засади взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.	січень – березень 2024 р.	
4.	Аналіз сучасного стану взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.	квітень – травень 2025 р.	
5.	Шляхи покращення та оптимізації районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.	червень – вересень 2025 р.	
6.	Вступ	жовтень 2025 р.	
7.	Висновки	листопад 2025 р.	
8.	Оформлення роботи	листопад 2025 р.	

Здобувач

_____ (підпис)

Вячеслав МАМОНОВ

(прізвище та ініціали)

Науковий керівник

_____ (підпис)

Наталія БОНДАРЧУК

(прізвище та ініціали)

РЕФЕРАТ

Тема: **Взаємодія районних державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування: виклики та шляхи покращення.**

Кваліфікаційна робота містить: 77 с., табл. 4, рис. 6, 51 літературне джерело.

Метою роботи є аналіз сучасного стану взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, виявлення проблем і дисбалансів у системі територіальної організації влади та обґрунтування шляхів удосконалення з урахуванням зарубіжного досвіду, кадрових і цифрових трансформацій.

Об'єкт дослідження – процес взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в системі публічного управління.

Предмет дослідження – механізми, форми, інституційні особливості та проблеми взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а також напрямів їх удосконалення.

Методи дослідження. Використано методи аналізу, синтезу, узагальнення, систематизації, логічний структурно-функціональний, узагальнення, статистичний.

У результаті дослідження проаналізовано децентралізацію як чинник трансформації системи публічного управління. Охарактеризовано принципи, форми та моделі співпраці органів державної влади і місцевого самоврядування. Досліджено існуючу нормативно-правову базу, яка регулює діяльність РДА та їхню взаємодію з ОМС. Виявлено особливості функціонування РДА та ОМС як суб'єктів публічного управління. Надано оцінку ефективності чинних механізмів співпраці між РДА та ОМС. Систематизовано та класифіковано проблемні питання, що виникають у процесі взаємодії між РДА та ОМС. Узагальнено зарубіжний досвід організації взаємодії різних рівнів влади та визначено можливості його адаптації до української системи публічного управління. Обґрунтовано напрями удосконалення територіальної організації влади, підвищення кадрового потенціалу та цифрової трансформації.

КЛЮЧОВІ СЛОВА

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, РАЙОННІ ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАЦІЇ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ВЗАЄМОДІЯ, УПРАВЛІННЯ

KEYWORDS

PUBLIC ADMINISTRATION, DECENTRALIZATION, DISTRICT STATE ADMINISTRATIONS, LOCAL GOVERNMENT BODIES, INTERACTION, MANAGEMENT

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ РАЙОННИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	9
1.1. Децентралізація як чинник трансформації повноважень і взаємодії органів влади	9
1.2. Принципи, форми та моделі співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування	14
1.3. Нормативно-правові засади взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування	25
Висновки до розділу 1	30
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ВЗАЄМОДІЇ РАЙОННИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	32
2.1. Сутність та особливості функціонування районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління	37
2.2. Оцінка ефективності існуючих механізмів співпраці та координації взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування	37
2.3. Класифікація основних проблемних питань взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування	41
Висновки до розділу 2	46
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ ТА ОПТИМІЗАЦІЇ РАЙОННИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	49
3.1. Зарубіжний досвід взаємодії державних і місцевих органів влади	49
3.2. Пропозиції щодо удосконалення системи територіальної організації влади в Україні	57
3.3. Підвищення кадрового потенціалу та впровадження цифрових технологій	63
Висновки до розділу 3	66
ВИСНОВКИ	68
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	72

ВСТУП

Актуальність дослідження. Реформування системи публічного управління в Україні, поглиблена децентралізаційними процесами та змінами в адміністративно-територіальному устрої, суттєво трансформувала взаємодію між районними державними адміністраціями (РДА) та органами місцевого самоврядування (ОМС). Після укрупнення районів, зміни статусу та обсягів повноваження РДА, розширення компетенції територіальних громад та зростання їх автономії, постала потреба у переосмисленні ролі районного рівня влади, удосконаленні механізмів координації та налагодження партнерських моделей управління. Додаткової гостроти проблематиці надають умови воєнного стану які висвітлили як сильні, так і критично вразливі елементи чинної системи управління, зокрема в частині комунікації, законності прийняття рішень, координації безпекових і гуманітарних процесів.

Питанням, пов'язаним із діяльністю місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, присвячували свої праці наступні вчені: Н. Гончарук, І. Дробот, А. Комзюк, П. І. Литвин, Любченко, С. Мельник, В. Михайлов, К. Тищенко, М. Трещов та інші.

Отже, актуальних досліджень обумовлена необхідністю у формуванні нової моделі функціонування районних адміністрацій з урахуванням зарубіжного досвіду, сучасних вимог державної політики та потреб територіальних громад.

Мета дослідження. Метою дослідження є аналіз сучасного стану взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, виявлення проблем і дисбалансів у системі територіальної організації влади та обґрунтування шляхів удосконалення з урахуванням зарубіжного досвіду, кадрових і цифрових трансформацій.

Для досягнення поставленої мети було окреслено наступні **завдання:**

- проаналізувати децентралізацію як чинник трансформації системи публічного управління;
- охарактеризувати принципи, форми а моделі співпраці органів державної влади і місцевого самоврядування;
- дослідити існуючу нормативно-правову базу, яка регулює діяльність РДА та їхню взаємодію з ОМС;
- виявити особливості функціонування РДА та ОМС як суб'єктів публічного управління, визначивши їхні компетенції, ролі та інституційні взаємозв'язки;
- оцінити ефективність чинних механізмів співпраці між РДА та ОМС;
- систематизувати та класифікувати проблемні питання, що виникають у процесі взаємодії між РДА та ОМС;
- узагальнити зарубіжний досвід організації взаємодії різних рівнів влади та визначити можливості його адаптації до української системи публічного управління;
- обґрунтувати напрями удосконалення територіальної організації влади, підвищення кадрового потенціалу та цифрової трансформації.

Об'єктом дослідження є процес взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в системі публічного управління.

Предмет дослідження є механізми, форми, інституційні особливості та проблеми взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а також напрямів їх удосконалення.

Методи дослідження. У процесі написання кваліфікаційної роботи використано загальнонаукові і спеціальні методи. Аналіз і синтез використано для вивчення функціональних характеристик РДА і ОМС. Системний підхід забезпечив можливість розглядати взаємодію органів влади як комплексний процес, у якому поєднуються правові, організаційні, кадрові та комунікаційні аспекти. Порівняльний метод використано для узагальнення зарубіжного досвіду та зіставлення моделей організації

місцевої влади різних країн. Структурно-функціональний аналіз дав змогу визначити ролі, повноваження та взаємозв'язки між суб'єктами публічного управління. Логічний метод і узагальнення дозволили сформувати висновки та пропозиції щодо вдосконалення системи взаємодії районного та місцевого рівня.

Інформаційну базу дослідження становлять нормативні документи, статистичні дані та матеріали практичної діяльності Дніпровської РДА, наукові публікації та аналітичні матеріали провідних вчених з публічного управління.

Наукова новизна полягає в обґрунтуванні комплексу підходів до удосконалення взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Основні положення, що мають елементи наукової новизни, полягають у такому:

удосконалено:

- зміст децентралізації, як процесу, що формує новий формат партнерства між державою і громадами та змінює логіку побудови системи публічного управління та розглядається як комплексна трансформація моделей координації, відповідальності, державного нагляду та інституційної ролі районного рівня;

- модель удосконалення територіальної організації влади, у якій районні державні адміністрації розглядаються як професійні сервісно-наглядові інституції, орієнтовані на координацію, юридичний моніторинг, міжмуніципальну взаємодію та підтримку громад;

набуло подальшого розвитку:

- класифікація проблем взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, яку систематизовано за правовими, організаційними, кадровими, фінансовими, інформаційними та соціально-комунікаційними критеріями, що дозволило поглибити розуміння інституційних бар'єрів та факторів неузгодженості за рівнями влади;

- модель удосконалення територіальної організації влади, у якій

районні державні адміністрації розглядаються як професійні сервісно-наглядові інституції, орієнтовані на координацію, юридичний моніторинг, міжмуніципальну взаємодію та підтримку громад;

- підходи до цифрової трансформації районного рівня публічного управління, які доповнено пропозиціями щодо уніфікації електронного документообігу, інтеграції з державними реєстрами, впровадження аналітичних панелей і електронного моніторингу рішень громад.

Апробація результатів роботи. Основні теоретичні положення і практичні результати кваліфікаційного дослідження доповідались та обговорювались на IV Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Актуальні проблеми економіки, управління та маркетингу в аграрному бізнесі» (м. Дніпро, 06-07 жовтня 2025 року), 13-й Всеукраїнській науково-практичній конференції «Розвиток форм і методів сучасного менеджменту в умовах глобалізації» (м. Дніпро, 08-09 листопада 2025 року).

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, що нараховує 51 найменування. Основний зміст кваліфікаційної роботи магістра викладено на 77 сторінках друкованого тексту.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ РАЙОННИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Децентралізація як чинник трансформації повноважень і взаємодії органів влади

Децентралізація в сучасній Україні виступає не лише як одна з ключових адміністративно-територіальних реформ, а як глибинний чинник трансформації цієї системи публічної влади, включно з перерозподілом повноважень, зміною характеру взаємовідносин між центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. У науковому дискурсі наголошується, що децентралізація давно перестала сприйматися виключно як технічна передача функцій на нижчий рівень управління. Натомість вона розглядається як зміна парадигми публічного управління, перехід від жорсткої ієрархічної моделі до мережевої партнерської взаємодії держави і територіальних громад. Саме в цьому контексті розкривається її роль як чинника, що трансформує не тільки компетенції, а й механізм координації та відповідальності на різних рівнях влади.

У теорії публічної влади декілька підходів до розуміння децентралізації перебувають у постійній полеміці. Так, частина дослідників зокрема Н. Горобець наголошує на тому, що децентралізація виступає насамперед як процес перерозподілу публічної влади між центрами і територіальними громадами, спрямований на підвищення якості задоволення публічних потреб та наближення управлінських рішень до громадян [8]. У цьому підході децентралізація ототожнюється з посиленням ролі місцевого самоврядування, зміцненням його правового статусу та розширенням сфери автономного розв'язання питань місцевого значення. Водночас А. Цабека у своїй праці звертає увагу на необхідність концептуального відмежовування

децентралізації від делегування повноважень і деконцентрацію, підкреслюючи, що справжня децентралізація передбачає не тимчасову передачу окремих функцій, стійке закріплення за органами місцевого самоврядування власних і виконавчих повноважень, гарантованих конституцією за законами [41]. Полеміка між цими позиціями полягає в тому чи слід розглядати децентралізацію як поступову багатоканальну зміну механізмів управління, у якій делегування і деконцентрація є елементами ширшого процесу, чи як принципово інший режим організації влади, який несумісним із домінуванням вертикальних форм контролю.

У цьому контексті особливого значення набувають положення Європейської хартії місцевого самоврядування, які закріплюють право місцевих влад регулювати і управляти суттєвою частиною публічних справ у межах закону та в інтересах населення відповідних територій [46]. Її положення стали основою для інтерпретації децентралізації як інституційного втілення принципу субсидіарності, коли рішення мають ухвалюватися на тому рівні, який є найближчим до громадянина за умови, що цей рівень володіє достатніми ресурсами для їх реалізації. Згідно цих положень децентралізація розглядається як поєднання трьох вимірів політичного (демократичне обрання місцевих органів), адміністративного (самостійної реалізації функцій) та фінансового (наявність власної ресурсної бази). На українському ґрунті запозичення цієї моделі породило дискусію: чи є чинна реформа децентралізації переважно адміністративно-територіальною, чи вона дійсно забезпечує політичну і фінансову автономію територіальних громад.

Частина авторів, зокрема Г. Возняк робить акцент на фінансовому вимірі децентралізації, розглядаючи її як основу зміцнення спроможності територіальних громад і гарантію їх фінансової самодостатності [6]. У цьому підході центральним питанням стає не стільки формальний розподіл повноважень, а співвідношення компетенцій та ресурсного забезпечення. Іншими словами трансформація повноважень без реального фінансового

наповнення залишається декларативною. На противагу цьому окремі дослідники наголошують що надмірне розмивання фінансової відповідальності між різними рівнями влади може призвести до фрагментації публічного простору, посилення територіальної нерівності та перенесення соціальних ризиків на місцевий рівень. Без адекватної підтримки з боку держави у цьому контексті децентралізація розглядається не лише як шанс для розвитку громад [43], а як потенційне джерело конфлікту між принципами місцевої автономії та обов'язком держави гарантувати базовий рівень публічних послуг на всій території країни.

Окремий напрям полеміки стосується того, наскільки глибока децентралізація трансформує центральні органи виконавчої влади та вертикаль державного управління. Загалом у працях, присвячених реформуванню системи публічного управління наголошується, що децентралізація в Україні тривалий час здійснювалася як “однобічний” процес: від громади очікували зростання спроможності і відповідальності, тоді як центральний апарат, за висловом окремих авторів, радше пристосовувався до нових, реально змінював власні функції [11]. Саме тому питання взаємодії між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також між центральним органом виконавчої влади та об'єднаними територіальними громадами стало одним із ключових у сучасній науковій дискусії. Воно виходить за межі формального розмежування компетенції і стосується реальної практики координування, політик спільного планування, розвитку територій, розподілу відповідальності за результат. а також механізмів правового і фінансового контролю.

У науковій літературі сформувалось принаймні дві полярні позиції щодо впливу децентралізації на взаємодію органів влади. Представники першої підкреслюють, що децентралізація дає змогу зменшити конфліктність відносин між центрами і місцем, оскільки громади отримують більше можливостей для самостійного розв'язання власних проблем, а центральна влада звільняється від дрібних питань локального рівня і може зосередитися

на стратегічних функціях. У цій логіці децентралізація виступає засобом гармонізації і взаємодоповнюваності рівнів влади. Натомість друга позиція наголошує, що за відсутності чітких механізмів адміністративного нагляду узгодження державних і місцевих політик, розбудови субрегіонального рівня управління та стабільних каналів комунікації, може виникати ризик фрагментації державного простору, коли кожна громада реалізує власну політику що не завжди узгоджується із загальнонаціональними пріоритетами [7].

У цьому контексті особливо показовим є дискусії навколо запровадження моделі адміністративного нагляду за актами органів місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 144 Конституції України ситуація, коли Україна тривалий час залишалася без повноцінно врегульованого механізму контролю за законністю актів місцевої влади розглядається в наукових дослідженнях як аномальної з точки зору європейських стандартів [35]. Обговорення проектів законів щодо нагляду, спровокували нову хвилю полеміки. З одного боку науковці і практики, які орієнтуються на положення європейської хартії місцевого самоврядування, наголошують на необхідності запровадження пропорційного, обмеженого за предметами, процедурно гарантованого контролю, спрямованого виключно на забезпечення законності; з іншого боку, існують побоювання, що неправильно сконструйований механізм нагляду може перетворитися на засіб адміністративного тиску на громади і де-факто нівелювати досягнення децентралізації. Саме тут децентралізація проявляється як чинник трансформації не лише повноважень, а й самої логіки взаємодії органів влади, акцент зміщується з командно наказових практик до процедурних гарантій діалогу і аргументованого втручання.

Важливою площиною наукової дискусії є питання моделей децентралізації та їх відповідності українським реаліям О. Стогова, аналізуючи моделі децентралізації публічної влади, виокремлює варіанти з високим, середнім та низьким ступенем децентралізації, кожен з яких має

власну логіку розподілу повноважень між державою та місцевим самоврядуванням [36]. При цьому зроблено висновок, що модель з високим ступенем децентралізації значною мірою співвідноситься з федеративною формою державного устрою, тоді як для унітарних держав, до яких належить Україна, більш реалістичними є змішані моделі із середнім рівнем децентралізації. Це породжує полеміку щодо того, наскільки глибокою має бути децентралізація в Україні, чи повинна вона наближатися до федералізації, чи навпаки, обмежуватися розширенням автономії громад у межах збереження сильної унітарної держави.

Прикметно що українські дослідники дедалі частіше розглядають децентралізацію не лише як внутрішньодержавний процес, а як елемент ширшої європейської інтеграції. У цьому аспекті вона постає як умова зближення з європейськими стандартами врядування, що вимагають усталених механізмів партнерства між рівнями влади, прозорого розподілу повноважень, належного фінансового забезпечення місцевого самоврядування та дієвих процедур участі громадян у прийнятті рішень [2]. Для частини авторів децентралізація є інструментом посилення субнаціональних акторів у процесі євроінтеграції, тоді як інші застерігають від ризиків “розмивання” державного суверенітету через надмірне посилення регіональних інтересів. Полеміка тут зосереджується навколо питання: чи є децентралізація передумовою для ефективної інтеграції в Європейський політико-правовий простір, чи вона може створити виклики для єдності держави.

У цьому науковому контексті важливо окреслити елементи новизни, які пропонує дане дослідження. По-перше децентралізація розглядається не лише як формально-правовий процес перерозподілу повноважень, а як зміна характеру взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, що призводить до появи нових форматів координації спільного планування та відповідальності. По-друге уточнюється роль субрегіонального рівня районної відповідальності районних державних

адміністрацій не як залишкової ланки адміністративно-територіального устрою, а як вузлового елемента багаторівневої системи управління, через який реалізується як державний нагляд так і горизонтальна взаємодія між громадами. По-третє, пропонуємо інтерпретувати децентралізацію, як процес комунікативної перебудови публічної влади, в межах якого від традиційної вертикалі переходять до багаторівневої мережевої конфігурації з множинами каналами зворотного зв'язку.

Таким чином, децентралізація в Україні виступає складним, багатовимірним процесом, який одночасно змінює обсяг і зміст повноважень різних рівнів влади, трансформує механізми їхньої взаємодії, ставить під сумнів усталені моделі державного контролю та координації, а також створює нові можливості й ризики для розвитку територій. Полеміка між різними науковими підходами – від акценту на посиленні місцевої автономії до занепокоєння щодо збереження цілісності держави – не є ознакою слабкості реформи, а свідчить про її глибинний, системний характер. Саме в цій площині децентралізація постає чинником, що не лише змінює формальний розподіл компетенцій, а й вимагає нового теоретичного осмислення взаємодії органів публічної влади в умовах багаторівневого врядування.

1.2. Принципи, форми та моделі співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування

У наукових підходах до управління взаємодія трактується як базова категорія, що визначає сутність і спрямованість усього управлінського процесу. Вона розглядається не лише як форма організаційного зв'язку, але й як цілеспрямована діяльність кількох суб'єктів, об'єднаних спільною метою.

Л. Бондарчук та В. Урбанович зазначають, що «тісна співпраця між місцевими державними та самоврядними органами, як правило, приносить позитивні наслідки, в результаті яких органи державної влади забезпечують

умови, необхідні для нормальної роботи органів місцевого самоврядування, а самоврядні структури виконують багато функцій суто державного характеру» [3]. Як зазначає з цього питання О. Черкас, поняття «взаємодії» суттєво відрізняється від таких термінів, як «партнерство» та «співпраця» [42]. Під «партнерством» він пропонує розуміти «форму організації взаємовигідної діяльності суб'єктів на основі об'єднання ресурсів та спільного управління», а «співпраця» - це те, що встановлюється через спільну практичну та духовну діяльність [42]. Швидше, взаємодія базується на обміні інформацією, контролі та взаємодопомозі [28], що, в принципі, можна спостерігати у випадку такої взаємодії між державною та місцевою владою в Україні. Литвин І. вважає, що основними принципами взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями є: «розділення суб'єктів юрисдикції залежно від правової природи органу державного управління; взаємне делегування повноважень; закріплення незалежності кожного органу шляхом законодавчого закріплення; можливість судового врегулювання спорів та розбіжностей, що виникають під час здійснення повноважень» [21]. За такого підходу справді можна говорити про певний рівень взаємодії. Однак слід зазначити, що в ході співпраці між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування невід'ємною складовою взаємодії має бути створення спеціальних органів. Такі спеціальні органи мають діяти на «паритетних засадах для реалізації спільних програм та проектів, а також координаційні наради за участю керівників та посадових осіб відповідних органів» [10].

Забезпечення ефективної взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування є одним із ключових завдань модернізації системи публічного управління в Україні. На сучасному етапі розвитку держави виникає чимало проблем, пов'язаних із перетином функціональних зон відповідальності різних рівнів влади, а також із труднощами узгодження інтересів, які вони представляють. Для забезпечення ефективного співробітництва необхідна наявність продуманих механізмів,

що дозволяють скоординовано діяти районним державним адміністраціям і сільським чи селищним радам, обласним державним адміністраціям і міським радам, а також центральним органам виконавчої влади та обласним радам. Такі механізми повинні бути достатньо гнучкими, щоб урахувувати можливість виникнення різних проблемних ситуацій без потреби постійного коригування нормативних положень у разі зміни обставин або суперечностей між рівнями управління.

Сучасне державне управління охоплює не лише функції керівного впливу, а й організаційне співробітництво держави з місцевим самоврядуванням, що створює умови для цілеспрямованого та результативного функціонування територіальних громад. Більшість науковців визначають взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування як узгоджену спільну діяльність, спрямовану на досягнення єдиної мети, яка здійснюється у визначених законом формах. У межах цього процесу формується система відносин, що регулюється нормами конституційного та адміністративного права, а також законодавством про місцеве самоврядування.

Вчені підкреслюють, що взаємодія між державними та самоврядними структурами базується на кількох ключових засадах. По-перше, обидва рівні влади мають спільне джерело повноважень - народ України, що підтверджує їх соціально-політичну єдність. По-друге, межі компетенцій органів місцевого самоврядування мають умовний характер, оскільки питання місцевого значення часто переплітаються з питаннями державного управління. По-третє, систему місцевого самоврядування не можна розглядати відокремлено від системи виконавчої влади, адже їхня взаємозалежність є природною складовою державного механізму [18].

Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування є важливою складовою ефективного функціонування публічної влади в умовах демократичного суспільства. Її сутність полягає у забезпеченні балансу між централізацією та децентралізацією влади, узгодженні загальнодержавних

інтересів із потребами територіальних громад, створенні передумов для сталого розвитку регіонів. Така співпраця має ґрунтуватися на системі принципів, що забезпечують узгодженість дій, взаємну відповідальність і прозорість у прийнятті управлінських рішень.

Основоположним принципом, який визначає правові рамки взаємодії між державними і місцевими органами влади, є принцип верховенства Конституції. Він закріплений у статті 8 Основного Закону і виступає фундаментом правової держави. У поєднанні з принципом законності цей підхід означає, що всі суб'єкти публічного управління - державні органи, органи місцевого самоврядування, посадові особи й громадяни - зобов'язані діяти в межах Конституції та законів України. Дотримання законності є передумовою будь-якої форми взаємодії, оскільки гарантує, що управлінські рішення, дії та адміністративні послуги відповідають установленим повноваженням і процедурним нормам [19].

Фундаментальними правовими принципами, що визначають характер взаємовідносин між різними рівнями влади, є також народовладдя і децентралізація. Ці принципи формують основу державного устрою, організації влади та визначають зміст її функцій. Децентралізація передбачає передачу значної частини владних повноважень від центральних органів до місцевих, що сприяє підвищенню відповідальності територіальних громад і зміцненню їх ролі у процесах прийняття рішень.

Особливе значення має принцип субсидіарності, який передбачає, що рішення мають прийматися на найнижчому можливому рівні управління, а вищі органи влади повинні втручатися лише тоді, коли це справді необхідно для досягнення ефективності. Застосування цього принципу сприяє чіткому розмежуванню компетенцій між рівнями влади, підвищує відповідальність місцевих органів та гарантує оптимальність розподілу функцій.

У демократичній державі важливим орієнтиром є також принцип гласності, який вимагає відкритості у прийнятті рішень і забезпечення вільного руху інформаційних потоків у межах політико-правової системи.

Він створює умови для прозорої взаємодії між державними адміністраціями, місцевими радами та громадянами, сприяючи підзвітності влади.

Одним із визначальних є принцип самостійності місцевого самоврядування. Його сутність полягає в праві територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення, управляти комунальною власністю, формувати та виконувати місцевий бюджет, а також установлювати місцеві податки і збори. Реалізація цього принципу забезпечує реальну автономію громад у межах законодавства і водночас вимагає зваженої координації з боку держави [25].

До спеціальних принципів взаємодії, які визначають практичний зміст управлінських процесів, належать цілеспрямованість, організаційна узгодженість, рівноправність суб'єктів, єдність соціально-економічних цілей, баланс інтересів та поєднання державного і самоврядного управління. Цілеспрямованість означає, що взаємодія повинна мати чітко визначені завдання, відповідні до сфери, у якій вона здійснюється. Організаційна узгодженість передбачає підпорядкування дій органів влади логіці управління, що підвищує ефективність спільних рішень. Рівноправність забезпечує мінімізацію суперечностей між різними рівнями влади, а єдність цілей сприяє узгодженому руху в напрямі соціально-економічного розвитку. Баланс інтересів гарантує, що державні та місцеві потреби розглядатимуться як взаємодоповнюючі, а не конкурентні. Поєднання державного і самоврядного управління в межах компетенцій є необхідною умовою стабільності системи публічного управління.

Взаємодія у сферах, пов'язаних із природними монополіями, енергетикою, газо- і водопостачанням, вимагає дотримання додаткових спеціальних принципів. Серед них виділяють централізацію та автономність управління, своєчасність, координацію, комплексність, доцільність і професіоналізм. Централізація забезпечує узгодженість дій, а автономність дозволяє органам місцевого самоврядування оперативно реагувати на локальні проблеми. Своєчасність передбачає запобігання кризам,

координація - чіткий розподіл відповідальності, комплексність - розробку взаємопов'язаних заходів. Принцип доцільності передбачає економічну зваженість рішень, а професіоналізм - участь підготовлених фахівців [28].

Особливої уваги заслуговують принципи взаємодії в умовах надзвичайних ситуацій. Аналіз досвіду ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС засвідчив, що відсутність належної взаємодії між державними і місцевими органами влади призвела до запізнених рішень та значних людських втрат. У таких умовах важливими є принципи ефективності управління, системності, плановості, консолідації дій і професійності. Вони забезпечують узгодженість дій усіх рівнів влади, єдність управлінських рішень і пріоритет безпеки людини.

У системі публічного управління форми та моделі співпраці органів державної влади і місцевого самоврядування мають особливе значення, оскільки саме через них реалізується узгоджена діяльність різних рівнів управління в інтересах суспільства. Вони забезпечують єдність державної політики, ефективність використання ресурсів, узгодження дій між центром і місцем, а також сприяють стабільному соціально-економічному розвитку територій. Хоча органи державної влади і місцевого самоврядування мають різну природу, обсяг повноважень та відповідальність, їх співпраця є об'єктивною необхідністю для досягнення спільних результатів [16].

Форми співпраці між цими рівнями управління визначаються як зовнішні прояви спільної діяльності, які відображають конкретні способи організації та координації зусиль. Вони можуть мати нормативно-правовий, організаційний, інформаційний або консультативний характер. Основними формами взаємодії виступають правове регулювання, узгодження управлінських рішень, спільне планування, обмін інформацією, участь у спільних програмах, делегування повноважень і спільна реалізація державних чи регіональних політик.

Правова форма взаємодії передбачає визначення у нормативних актах порядку співпраці, обсягів повноважень та відповідальності сторін. Саме

вона забезпечує легітимність спільних дій і визначає межі їх компетенцій. Наприклад, законодавство України чітко регламентує питання делегування повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, порядок їх виконання та фінансування. Водночас ця форма дозволяє уникати дублювання функцій і створює правові підстави для взаємної підзвітності.

Організаційна форма полягає у створенні постійно діючих або тимчасових спільних структур, координаційних рад, комісій, робочих груп. Вона дає можливість узгоджувати управлінські дії на практиці, формувати спільні рішення і контролювати їх виконання. Через такі органи здійснюється координація між державними адміністраціями та місцевими радами з питань економічного розвитку, соціального захисту, екологічної безпеки, земельних відносин та інфраструктури. Практика свідчить, що саме ця форма дозволяє підвищити рівень узгодженості політики на місцях і зменшити адміністративні конфлікти.

Інформаційна форма співпраці полягає в обміні офіційними даними, статистичними показниками, аналітичними матеріалами, звітами і прогнозами. Її ефективність безпосередньо впливає на якість управлінських рішень, оскільки повна і своєчасна інформація дозволяє уникати дублювання дій, приймати зважені рішення та оперативно реагувати на потреби громад. У сучасних умовах цифровізації публічного управління важливу роль відіграють електронні платформи, які забезпечують відкритий доступ до даних і полегшують координацію між рівнями влади.

Консультативна форма взаємодії проявляється у проведенні спільних нарад, круглих столів, конференцій, громадських слухань, під час яких обговорюються питання регіонального розвитку, бюджетної політики, реформування адміністративно-територіального устрою. Участь у таких заходах представників державних і місцевих структур сприяє досягненню компромісів і формуванню спільних підходів до вирішення актуальних проблем.

Фінансова форма співпраці передбачає спільне використання бюджетних ресурсів, реалізацію програм співфінансування, створення цільових фондів розвитку регіонів. У межах цієї форми державні адміністрації можуть надавати субвенції громадам, а органи місцевого самоврядування брати участь у реалізації державних програм шляхом фінансової участі. Це дозволяє досягати комплексного розвитку територій і забезпечувати рівномірний розподіл ресурсів.

Моделі взаємодії державної влади та місцевого самоврядування відображають співвідношення їхніх повноважень і ступінь самостійності місцевого рівня. Моделі взаємодії відображають співвідношення повноважень центральних і місцевих органів влади, ступінь автономії місцевого самоврядування та механізми координації рішень.

У сучасній практиці публічного управління розрізняють наступні моделі взаємодії (рис.1.2)

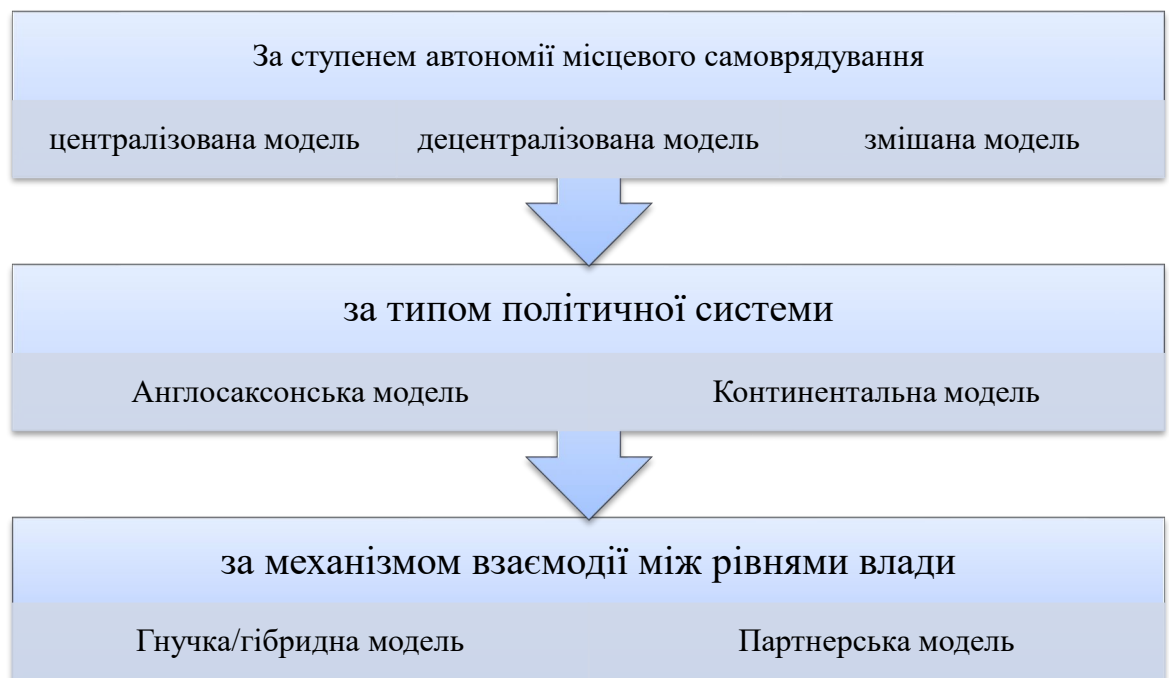


Рис. 1.1. Моделі взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування

Так, централізована модель передбачає низьку автономію місцевих органів. Рішення приймаються державними органами, місцева влада виконує їх у межах повноважень. Для децентралізованої моделі характерні висока автономія. Громади самостійно визначають пріоритети розвитку, розподіляють ресурси та ухвалюють рішення місцевого значення.

Змішана модель поєднує контроль держави та автономію місцевих органів, що забезпечує баланс між єдністю політики та розвитком місцевої ініціативи.

Окрім того, взаємодія органів державного управління та органів місцевого самоврядування може різнитися в залежності від територіальної організації публічної влади, яка сформувалась в конкретній країні.

Таблиця 1.1

Порівняльна характеристика моделей організації місцевого управління
в зарубіжних країнах

Модель	Структура органів місцевого управління	Рівень автономії місцевого самоврядування	Роль держави
Англосаксонська	Відсутність традиційних місцевих адміністрацій	Середній/високий на локальному рівні	Центральний контроль через законодавство
Континентальна	Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування	помірний	Прямий або опосередкований вплив держави
Північноєвропейська	Державні адміністрації на регіональному рівні, активне самоврядування на рівні громад	Високий на рівні громад	Контроль зосереджений на регіональному рівні

Англосаксонська модель реалізована в таких країнах – членах як Велика Британія, Бельгія, Данія. Вона відзначається відсутністю традиційних місцевих адміністрацій. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється через центральні органи виконавчої влади.

Континентально-європейська модель передбачає співіснування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на регіональному і, частково, субрегіональному рівнях. При цьому державні адміністрації можуть безпосередньо або опосередковано впливати на функціонування органів місцевої публічної влади.

Загалом взаємодія органів державного управління та органів місцевого самоврядування на різних рівнях територіальної організації публічної влади значною мірою визначається тією моделлю системи місцевого самоврядування, яка сформувалася в конкретній країні.

Північноєвропейська модель характерна для Швеції, Фінляндії, а також для невеликих за площею та чисельністю населення держав Балтії, таких як Естонія та Литва. Вона передбачає мінімізацію або відсутність органів місцевого самоврядування на регіональному рівні, концентруючи більшість функцій у державних адміністраціях. Водночас на рівні громад місцеве самоврядування розвинене досить широко, забезпечуючи високий рівень автономії та участі громадян у вирішенні локальних питань.

На рис. 1.2. наведено різницю у балансі між державним контролем та автономією громад .

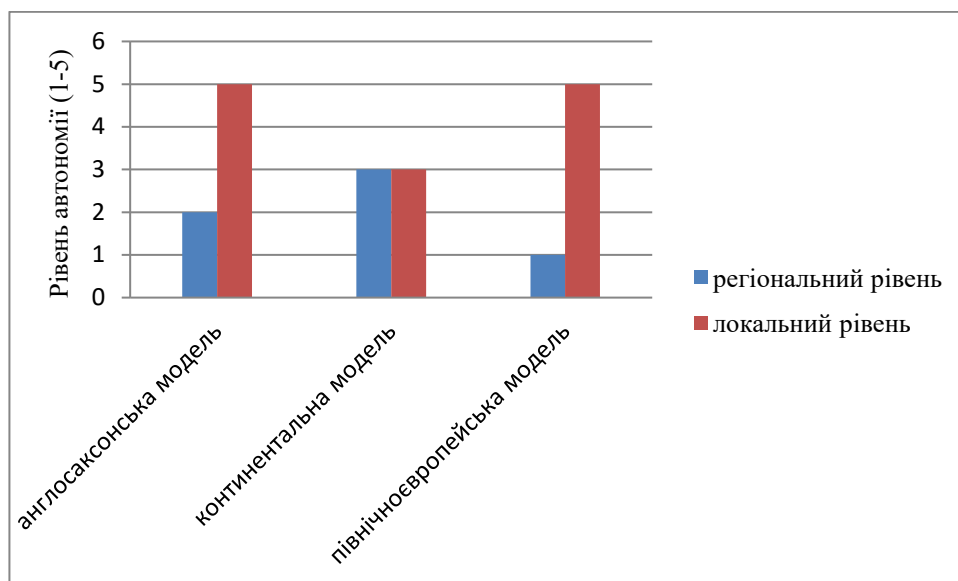


Рис. 1.2. Рівень автономії та участь місцевого самоврядування за моделями

Отже, різні моделі управління по-різному балансують між державним контролем та автономією громад, при цьому північноєвропейська та англосаксонська моделі надають більшу свободу місцевому рівню, а континентальна модель прагне до рівноваги між регіональним контролем і місцевою самостійністю.

Окрім того, у практиці публічного управління виокремлюють централізовану, децентралізовану та змішану моделі. Централізована модель передбачає домінування державних органів у процесі прийняття рішень і контроль за їх реалізацією. Децентралізована модель, навпаки, характеризується значною автономією місцевого самоврядування, коли громади самостійно вирішують більшість питань місцевого значення. Змішана модель поєднує риси двох попередніх і вважається оптимальною для сучасної України, оскільки дає змогу зберегти єдність державної політики при одночасному розвитку місцевої ініціативи [14].

Модель взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування

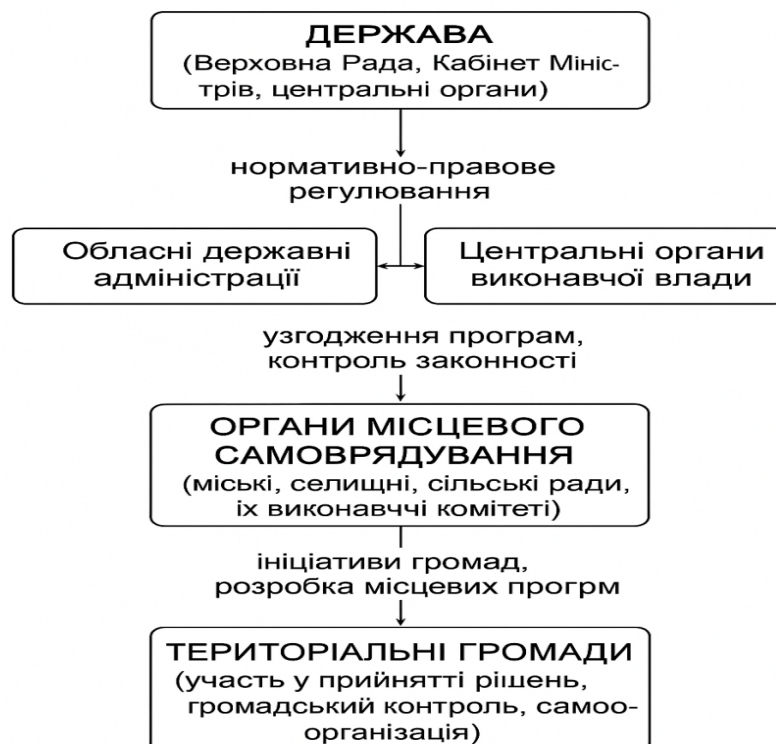


Рис. 1.3. Модель взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування [37]

Сучасна практика публічного управління в Україні орієнтована саме на змішану модель, що передбачає партнерські відносини між центральними та місцевими органами влади. Такий підхід сприяє підвищенню ефективності реалізації державної політики, забезпеченню збалансованого регіонального розвитку, розширенню можливостей громад у вирішенні питань місцевого значення. Водночас необхідною умовою результативної взаємодії залишається чітке законодавче визначення компетенцій кожного рівня влади, розвиток інститутів громадської участі та підвищення прозорості управлінських процесів.

Модель передбачає вертикальну та горизонтальну взаємодію. Вертикальна – це підпорядковані зв'язки між державними органами різних рівнів, що забезпечують реалізацію державної політики на місцях. Горизонтальна – це партнерські відносини між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, які спільно вирішують питання розвитку території, виконання державних і регіональних програм, координації дій у сфері соціально-економічного розвитку [14].

Отже, співпраця органів державної влади та місцевого самоврядування є ключовим чинником ефективності публічного управління. Її розвиток на засадах законності, партнерства та субсидіарності забезпечує узгодженість державних і місцевих інтересів, сприяє підвищенню довіри громадян до влади та формуванню дієвого механізму управління територіальним розвитком.

1.3. Нормативно-правові засади взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Нормативно-правове регулювання взаємодії між районними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування в Україні є складним і багаторівневим процесом, що базується на принципах конституційного устрою держави, положеннях законодавства про місцеве

самоврядування, державну владу на місцях та адміністративно-територіальний устрій. Основою для визначення правового статусу, компетенцій і взаємодії між зазначеними суб'єктами управління виступає Конституція України, яка закріплює принципи децентралізації влади, народовладдя, субсидіарності та організаційної самостійності місцевих громад [19]. Вона визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, а державна виконавча влада на місцях реалізується через систему місцевих державних адміністрацій, які забезпечують виконання законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади.

Взаємовідносини між органами державної влади та місцевого самоврядування формуються з урахуванням поділу владних повноважень і компетенцій. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» визначає правові, організаційні та матеріальні засади діяльності районних і обласних державних адміністрацій. Відповідно до його положень, районні державні адміністрації є місцевими органами виконавчої влади, які на відповідній території забезпечують реалізацію державної політики у різних сферах суспільного життя, узгоджують діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а також сприяють виконанню програм соціально-економічного і культурного розвитку, що затверджуються місцевими радами [32].

Водночас Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» окреслює компетенцію сільських, селищних і міських рад та їх виконавчих органів, які наділені правом самостійного вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України [30]. Наявність двох рівнів влади на місцях зумовлює необхідність їх узгодженої діяльності, особливо у питаннях соціально-економічного розвитку, управління комунальним майном, використання земельних ресурсів, реалізації державних і регіональних програм, надання адміністративних послуг, забезпечення громадської безпеки.

Важливим нормативно-правовим документом, який визначає межі та форми взаємодії між районними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, є Бюджетний кодекс України. Його положення регламентують процес формування, затвердження та виконання місцевих бюджетів, порядок розподілу міжбюджетних трансфертів і фінансових ресурсів. Саме в бюджетних відносинах найчастіше виникають питання координації дій між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, оскільки останні є розпорядниками місцевих бюджетів, а державні адміністрації контролюють законність і ефективність використання коштів.

Певне значення у сфері взаємодії має також Закон України «Про державну службу», який визначає статус державних службовців, порядок проходження служби та етичні стандарти поведінки посадових осіб. Його норми поширюються на працівників районних державних адміністрацій, тоді як посадові особи місцевого самоврядування регулюються окремим законом. Це створює підстави для розмежування відповідальності та підзвітності, але водночас вимагає координації у питаннях кадрової політики, професійного розвитку, підвищення кваліфікації та дотримання стандартів доброчесності у публічній службі.

Значний вплив на систему взаємовідносин має адміністративна реформа та процес децентралізації, які розпочалися в Україні у 2014 році. У результаті реформи була змінена територіальна основа місцевого самоврядування, укрупнено громади, змінено статус і повноваження районних державних адміністрацій. Відповідно до змін законодавства, районні державні адміністрації поступово втрачають частину функцій управління, що дублюють повноваження місцевого самоврядування, і зосереджуються на координаційних, контрольних та наглядових функціях, пов'язаних із реалізацією державної політики. Водночас на рівні громад зросла самостійність у прийнятті управлінських рішень, плануванні

розвитку, використанні фінансових ресурсів і забезпеченні надання базових послуг населенню.

Ключовим аспектом нормативно-правових засад взаємодії є питання контролю та підзвітності. Згідно з Конституцією України, районні державні адміністрації підзвітні і підконтрольні Кабінету Міністрів України, а також відповідальним за ними центральним органам виконавчої влади. Водночас у частині делегованих повноважень вони підконтрольні відповідним місцевим радам. Це означає, що у питаннях, де місцеві ради передають частину своїх повноважень державним адміністраціям (наприклад, у сфері соціального захисту, житлово-комунального господарства, цивільного захисту населення), районна адміністрація зобов'язана звітувати перед радою про виконання делегованих функцій. Така форма взаємодії сприяє узгодженню державних і місцевих інтересів, але водночас потребує чітких правових механізмів контролю, щоб уникати конфліктів компетенції.

Важливу роль у регулюванні взаємовідносин між адміністраціями та органами місцевого самоврядування відіграють акти Президента України та постанови Кабінету Міністрів. Саме ці документи деталізують порядок реалізації державної політики у конкретних галузях, визначають методичні рекомендації щодо підготовки програм соціально-економічного розвитку, забезпечення міжрівневої координації управління, а також формують правові основи для співпраці у сфері регіонального розвитку [38].

На практиці взаємодія часто відбувається через спільні координаційні ради, колегії, робочі групи, угоди про співробітництво, які ґрунтуються на чинному законодавстві. Такі механізми дозволяють забезпечити комунікацію між владними структурами, уникати дублювання повноважень і забезпечувати ефективну реалізацію спільних проєктів.

Водночас існують проблеми у правовому забезпеченні взаємодії між районними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Невизначеність деяких положень законодавства, дублювання функцій, нечіткість розмежування повноважень, відсутність

дієвих механізмів координації та моніторингу ефективності спільних дій знижують якість управлінських процесів. Зокрема, досі актуальним є питання правового статусу районних адміністрацій після утворення нових районів у 2020 році. На законодавчому рівні триває пошук оптимальної моделі їх функціонування, яка б відповідала принципам децентралізації та водночас забезпечувала ефективне виконання державних функцій на місцях.

Серед перспективних напрямів удосконалення нормативно-правового забезпечення взаємодії варто виділити гармонізацію законодавства про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування, закріплення механізмів горизонтальної і вертикальної координації, а також визначення єдиних стандартів комунікації та підзвітності між рівнями влади. Необхідним є також впровадження цифрових інструментів моніторингу діяльності державних адміністрацій, створення єдиних інформаційних систем управління регіональним розвитком, що дозволить підвищити відкритість та прозорість взаємодії, забезпечити доступ громадян до інформації про рішення, які впливають на життя громади.

Таким чином, нормативно-правові засади взаємодії районних державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування є невід'ємним елементом системи публічного управління в Україні. Вони забезпечують баланс між державними і місцевими інтересами, сприяють реалізації принципів субсидіарності, партнерства і прозорості у діяльності влади. Подальший розвиток нормативної бази має бути спрямований на чітке розмежування повноважень, усунення колізій у правовому полі та формування дієвих механізмів взаємної відповідальності. Це дозволить підвищити ефективність публічного управління, забезпечити сталість місцевого розвитку і створити належні умови для посилення ролі територіальних громад у системі державного устрою України.

Висновки до розділу 1

1. В ході дослідження запропоновано розглядати децентралізацію в Україні як системний процес, що одночасно змінює розподіл повноважень, механізми взаємодії та логіку відповідальності між різними рівнями публічної влади. У науковому дискурсі децентралізація трактується не як проста технічна передача функцій «вниз», а як зміна парадигми публічного управління – перехід від жорсткої вертикалі до мережевої взаємодії та територіальних громад. Важливе місце посідає фінансовий вимір децентралізації: без належної ресурсної бази перерозподіл повноважень набуває декларативного характеру, а частина соціальних ризиків переноситься на місцевий рівень. Констатовано, що запровадження європейських стандартів, насамперед положень Європейської хартії місцевого самоврядування та принципу субсидіарності, актуалізує питання відповідності української моделі децентралізації унітарному устрою держави і вимагає збалансування між посиленням місцевої автономії та збереженням цілісності публічного простору. Окремо акцентовано роль субрегіонального рівня та адміністративного нагляду як інструментів, що повинні забезпечувати законність, але не відновлювати домінування вертикального контролю.

2. Встановлено, що ефективність публічного управління значною мірою залежить від дотримання системи правових і організаційних засад, які забезпечують узгодженість дій різних суб'єктів. Констатовано, що взаємодія ґрунтується на принципах верховенства права, законності, субсидіарності, самостійності місцевого самоврядування, гласності, а також на спеціальних принципах цілеспрямованості, організаційної узгодженості, рівноправності та балансу інтересів. Доведено, що співпраця реалізується через різні форми – правову, організаційну, інформаційну, консультативну та фінансову – кожна з яких забезпечує визначений рівень координації та взаємної відповідальності. Встановлено, що моделі взаємодії істотно різняться за

ступенем автономії місцевого рівня та силою державного контролю. Національна практика тяжіє до змішаної моделі, яка поєднує вертикальні та горизонтальні зв'язки, дозволяючи одночасно зберігати єдність державної політики і підтримувати розвиток місцевих ініціатив. Це доводить, що ефективна взаємодія можлива лише за умови збалансованого поєднання правових норм, організаційних механізмів і реальної політичної волі до партнерства.

3. Аналіз нормативно-правових засад взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування дозволив встановити, що правове регулювання цієї сфери є складним, багаторівневим і таким, що постійно трансформується під впливом децентралізаційних процесів. Констатовано, що ключовими нормативними актами виступають Конституція України, Закони України «Про місцеві державні адміністрації» та «Місьцеве самоврядування в Україні», Бюджетний кодекс, Постанови Кабінету Міністрів України, Укази Президента України, які закріплюють розмежування компетенцій, механізми контролю та підзвітності. Після проведених реформ 2014-2020 років районні державні адміністрації поступово переходять від адміністративно-виконавчої функції до координаційно-наглядових, що вимагає оновлення законодавчої бази та усунення наявних колізій. Встановлено, що проблемними залишається питання дублювання повноважень, нечіткість механізмів координації, невизначений статус районного рівня в умовах нового адміністративно-територіального устрою, а також недостатній розвиток інструментів моніторингу та цифрового забезпечення взаємодії.

РОЗДІЛ 2.

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ ВЗАЄМОДІЇ РАЙОННИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1 Сутність та особливості функціонування районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління

Прагнення України набути статусу рівноправного члена Європейського Союзу, впровадити європейські стандарти якості життя та зайняти провідні позиції у світовій спільноті зумовили суттєві перетворення в системі державного управління та актуалізувало концепцію сервісної держави як сучасної альтернативи на противагу традиційній адміністративній моделі управління. Саме це почало формувати нову ієрархію пріоритетів цінностей [16]. Публічне адміністрування в цьому контексті спрямоване на забезпечення відкритого процесу формування державної політики за участі громадян і інститутів громадянського суспільства та на впровадження державних рішень, які підвищують відкритість, підзвітність і відповідальність органів влади [45].

У Стратегії сталого розвитку «Україна -2020» одним із ключових завдань держави визначено реформування системи державного управління і створення прозорої системи публічної адміністрації. Як наслідок має утворитися ефективна, відкрита, гнучка структура публічної влади з активним використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій електронного урядування. Така система має забезпечувати розробку та реалізацію цілісної державної політики, яка має бути спрямована на сталий розвиток суспільства та оперативне реагування на внутрішні і зовнішні виклики [34].

У Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» одним із ключових завдань держави визначено реформування системи державного управління і створення прозорої системи публічної адміністрації, результатом чого має стати ефективна, відкрита, гнучка структура публічної влади з активним застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій електронного урядування; така система повинна забезпечувати вироблення й реалізацію цілісної державної політики, спрямованої на сталий розвиток суспільства й оперативне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [34].

Під публічним адмініструванням слід розуміти діяльність суб'єктів публічної влади, яка врегульована законами та іншими нормативно-правовими актами, та яка полягає у використанні норм права шляхом прийняття адміністративних рішень і надання встановлених законом адміністративних послуг [30]. Воно виявляється у адміністративній діяльності органів виконавчої влади, яка є зовнішнім виявом виконання їхніх функцій і спрямована на задоволення публічного інтересу [1].

Публічне адміністрування охоплює дві основні взаємопов'язані складові:

1) цілісний державний апарат, а саме: політики, правила процедури, системи, організаційні структури та персонал, який фінансується з державного бюджету і відповідають за управління й координації виконавчої гілки влади та взаємодію з іншими суб'єктами;

2) безпосереднє управління й реалізацію урядових заходів, пов'язаних із виконанням законів, постанов і рішень уряду та наданням публічних послуг [50]. Одним із ключових учасників цієї системи є місцеві державні адміністрації - органи виконавчої влади на рівні областей, районів і міста Києва, які забезпечують реалізацію державної політики на місцях [Про місцеві державні адміністрації Закон України].

Таким чином структура публічного адміністрування в Україні передбачає не лише вертикаль державного управління, а й горизонтальні взаємозв'язки між різними рівнями влади. Саме на цьому рівні проявляється

взаємодія державного апарату з інститутами місцевого самоврядування, що забезпечує комплексний характер управління публічними справами. Це дозволяє узгоджувати державні інтереси з потребами територіальних громад і формувати ефективну систему влади на місцях

Система публічного управління в Україні ґрунтується на поєднанні державного управління та місцевого самоврядування, що забезпечує баланс між централізованим впливом держави та автономією територіальних громад. Відповідно до Конституції України, на місцевому рівні діють дві взаємопов'язані, але відмінні за своєю природою системи влади – місцеві державні адміністрації (МДА) та органи місцевого самоврядування (ОМС).

Згідно Конституції України існує дві системи влади на місцях : місцеві державні адміністрації, які виступають як органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, які є формою публічної влади територіальних громад. Ці системи відрізняються за своєю юридичною природою, виконуваними функціями та повноваженнями [19].

Районні державні адміністрації (далі – РДА) є місцевими органами виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики на відповідній території, здійснюють координацію діяльності місцевих підрозділів центральних органів виконавчої влади, контролюють дотримання чинного законодавства, а також забезпечують виконання державних програм соціально-економічного розвитку, бюджету та рішень уряду. Основою їх діяльності є Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.), який визначає правовий статус, повноваження, структуру та механізми підзвітності цих органів [32].

Органи місцевого самоврядування діють на засадах самостійності та представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст. Вони реалізують право громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення, виступають як форма публічної влади, що забезпечує розвиток територій, управління комунальною власністю, місцевими фінансами, планування інфраструктури та соціального забезпечення. Їх діяльність

регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні (1997р.).

Органи місцевого самоврядування діють на засадах самостійності та представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст. Вони реалізують право громадян на участь у вирішенні питань місцевого значення, виступають як форма публічної влади, що забезпечує розвиток територій, управління комунальною власністю, місцевими фінансами, планування інфраструктури та соціального забезпечення. Їх діяльність регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) [31].

Місцеве самоврядування здійснюється відповідно до Конституції України і передбачає надання територіальним громадам та їх органам права самостійно вирішувати питання місцевого значення, а також у визначених законом випадках виконувати окремі повноваження державної влади. Отже, місцеве самоврядування поєднує в собі елементи громадського та державного управління [31].

Органи місцевого самоврядування забезпечують участь громадян у вирішенні питань місцевого розвитку, діючим у межах законності та виконавчих функцій. Місцеві державні адміністрації реалізують державну політику на територіальному рівні, сприяють її впровадження у діяльність органів місцевого самоврядування та координують відповідні напрями роботи. При цьому взаємодія між ними має ґрунтуватися на правових засадах, відмовляючись від командно-адміністративних методів управління, характерних для радянського періоду.

Співпраця обох систем влади охоплює економічну, соціальну, культурну, екологічну, релігійну та інші сфери суспільного життя.

Хоча РДА та ОМС функціонують у межах однієї території, їх повноваження функціонують у межах однієї території, їх повноваження, відповідальність і підпорядкування мають принципові відмінності, що зумовлюють різний правовий статус та управлінські механізми (табл. 2.1.)

Таблиця 2.1.

Порівняльна характеристика РДА та ОМС як суб'єктів публічного управління

Ознака	РДА	ОМС
Правова основа діяльності	Конституція України, Закон України «Про місцеві адміністрації»	Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»
Юридична природа	Органи виконавчої влади, що представляють державу	Органи публічної влади, які представляють територіальну громаду
Принцип діяльності	Централізація, ієрархічна підпорядкованість, державний контроль	Самостійність, виборність, підзвітність громаді
Керівництво	Голова РДА, який призначається Президентом України за поданням Кабінету Міністрів	Сільський, селищний або міський голова, обраний громадою
Фінансування	Державний бюджет	Місцевий бюджет, власні та залучені ресурси громади
Основні функції	Реалізація державної політики, контроль за законністю, координація діяльності органів влади	Управління місцевими справами, розвиток інфраструктури, забезпечення життєдіяльності громади
відповідальність	Перед Президентом України та Кабінетом Міністрів	Перед територіальною громадою та органами державного нагляду
Характер повноважень	Делеговані державою	Власні та делеговані державою

Складено автором на основі [32]

Таким чином РДА та ОМС виконують взаємодоповнювальні функції у системі публічного управління РДА забезпечують реалізацію державної політики та дотримання законодавства, тоді як ОМС представляють інтереси громад, здійснюють управління місцевими ресурсами. Ефективність функціонування цієї системи залежить від налагодженої взаємодії, чіткого розмежування компетенцій і дотримання принципів субсидіарності, прозорості та підзвітності у діяльності обох суб'єктів.

2.2. Оцінка ефективності існуючих механізмів співпраці та координації взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Як було зазначено вище, ефективність публічного управління визначається здатністю її суб'єктів до координації та взаємодії. Особливе значення у цьому контексті відіграють РДА, які забезпечують реалізацію державної політики на території району та здійснюють взаємодію з ОМС. Дніпровська районна державна адміністрація Дніпропетровської області є прикладом органу виконавчої влади, який реалізує інституційні механізми співпраці на рівні району та координує діяльність різних суб'єктів публічного управління.

Інституційні механізми співпраці Дніпровської РДА мають комплексний характер і охоплюють декілька рівнів взаємодії. Перший рівень – міжурядова координація на рівні район-область. Цей механізм забезпечує узгодженість дій у виконанні державних програм, контроль за виконанням законодавчих актів та адаптація регіональних ініціатив до стратегічних цілей держави. Прикладом є реалізація програм соціального розвитку та модернізації інфраструктури, де Дніпровська РДА координує дії з обласною адміністрацією, забезпечуючи своєчасне фінансування та контроль за виконанням заходів.

Другий рівень - співпраця з місцевими радами, комунальними підприємствами та старостинськими округами. Дніпровська РДА здійснює координацією у сфері надання адміністративних послуг, бюджетного планування та реалізації інфраструктурних проектів. Особлива увага приділяється взаємодії з територіальними громадами, які отримують прямий доступ до адміністративних ресурсів для виконання локальних програм розвитку. Цей механізм передбачає регулярні наради, спільне планування бюджету та обмін інформацією про виконання програм.

Третій рівень – співпраця з громадськими організаціями бізнес-структурами та міжнародними партнерами. Інституційні механізми на цьому рівні спрямовані на залучення додаткових ресурсів та забезпечення прозорості управлінських процесів. Дніпровська РДА бере участь у проектах міжнародної технічної допомоги, співпрацює з неурядовими організаціями, що підвищує ефективність реалізації соціальних та інфраструктурних ініціатив.

Оцінка ефективності цих механізмів базується на кількох ключових критеріях. Перший критерій – результативність взаємодії, яка вимірюється ступенем досягнення поставлених завдань, своєчасністю виконання державних програм та рівне задоволеності населення якістю адміністративних послуг. Другий критерій – гнучкість та адаптивність механізмів, що проявляється у здатності РДА оперативно реагувати на зміни в законодавстві, соціально-економічних умовах та надзвичайних ситуаціях. Третій критерій – прозорість та підзвітність дій адміністрацій перед ОМС та громадськістю. Використання цих критеріїв дозволяє комплексно оцінити роботу органу та визначити проблемні зони.

Аналіз практичної діяльності Дніпровської РДА свідчить про високий рівень організаційної стабільності та узгодженості процесів управління. Адміністрація регулярно проводить робочі наради із головами територіальних громад, забезпечує систематичний обмін інформацією та координує виконання районних програм. Водночас існують проблеми, пов'язані з обмеженим ресурсним забезпеченням окремих підрозділів та нерівномірністю кадрового потенціалу. Так, деякі громади стикаються з обмеженим доступом до експертної підтримки при реалізації інфраструктурних проектів, що ускладнює процес узгодження дій між РДА та місцевими органами самоврядування.

Важливим фактором підвищення ефективності є впровадження цифрових інструментів та електронного урядування. Використання електронних платформ для обміну даними, моніторингу виконання програм

та комунікації з громадами дозволяє скоротити часові та адміністративні витрати. Дніпровська РДА активно застосовує такі рішення, що сприяє підвищенню прозорості та оперативності прийняття рішень. Проте рівень технічного забезпечення та компетенції персоналу різняться між підрозділами, що потребує додаткових заходів щодо навчання та модернізації.

Окремий аспект ефективності – здатність механізмів співпраці діяти у кризових ситуаціях. Досвід останніх років показує, що Дніпровська РДА може оперативно мобілізувати ресурси та координувати дії з місцевими радами, правоохоронними органами та гуманітарними структурами у надзвичайних ситуаціях. Проте відсутність стандартизованих алгоритмів реагування та комунікації створює ризики затримок у прийнятті рішень та дублювання функцій.

Нормативно-правова база співпраці Дніпровської РДА з ОМС ґрунтується на положеннях Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування України», «Про місцеві державні адміністрації» та інших законодавчих актах, які регламентують повноваження, права та обов'язки органів виконавчої влади. Крім того, механізми координації визначаються наказом Кабінету Міністрів України, обласними програмами розвитку та місцевими регламентами. Така комплексна законодавча база забезпечує формальні підстави для взаємодії, проте її реалізація значною мірою залежить від практичних аспектів управлінської діяльності.

Війна, розв'язана РФ проти України, суттєво трансформувала систему публічного управління, особливо на місцевому рівні. РДА, як представники виконавчої влади, опинилися в умовах, коли звичні механізми координації з ОМС потребували радикальної адаптації.

Дніпровська РДА Дніпропетровської області стала одним із прикладів швидкої перебудови управлінських процесів у відповідь на виклики воєнного часу.

З початком повномасштабної агресії значна частина управлінських рішень перемістилася в площину кризового менеджменту. Основним завданням РДА стало забезпечення стабільного функціонування критичної інфраструктури, організація евакуаційних заходів та координація гуманітарної допомоги. В умовах воєнного стану ефективність взаємодії між РДА та ОМС стала не лише управлінським, але й безпечним чинником. Саме завдяки налагодженій системі комунікацій Дніпровській РДА вдалося забезпечити оперативне прийняття рішень і швидке реагування на загрози.

Варто також відзначити, що війна продемонструвала гнучкість та стійкість інституційних механізмів співпраці. У перші місяці бойових дій відбулося суттєве зміщення акцентів у роботі адміністрації: якщо раніше пріоритетом на реалізації соціально-економічних програм, то в умовах воєнного стану основну увагу зосереджено на захисті населення, підтримці внутрішньо переміщених осіб, логістиці гуманітарних вантажів координації з військовими адміністраціями та громадськими ініціативами. Ці процеси вимагали від РДА створення нових горизонтальних зв'язків з громадами та волонтерськими структурами, а також підвищення швидкості управлінських рішень

Особливу роль у цей період відіграла комунікація між головою РДА, старостами та головами територіальних громад. Регулярні координаційні наради, які часто проводяться в он-лайн форматі, стали головним каналом узгодження дій. За таких умов адміністрація виконує функцію своєрідного «оперативного штабу» цивільної координації, через який проходить інформація про потреби громад, логістичні маршрути постачання, а також питання оборони та цивільного захисту.

Окрім того, слід зазначити, що змінилися й функції інституційного контролю. В умовах, які склалися, адміністрація частково делегувала повноваження громадам, зберігаючи за собою роль координатора і монітора. Така модель дозволила швидше ухвалювати рішення на місцях і зменшила бюрократичні бар'єри. Проте це також вимагало від РДА нових підходів до

контролю – замість формальної перевірки документів акцент змістився на оцінку фактичних результатів, моніторинг показників ефективності та постійний зворотний зв'язок з керівництвом громад.

Війна стала потужним каталізатором для прискорення процесів цифровізації системі публічного управління. В умовах воєнного стану Дніпровська РДА поступово розширила використання електронних комунікаційних платформ, систем внутрішнього документообігу та цифрових реєстрів, що у свою чергу дозволило зберегти керованість територією навіть за умов обмеженого доступу до адміністративних будівель, перебоїв в енергопостачанні чи ускладненні логістики. Цифрові інструменти сприяли оперативному прийняттю управлінських рішень, налагодженню дистанційної взаємодії з територіальними громадами, а також забезпеченню прозорості окремих процедур. У результаті поступово сформувався новий рівень адміністративної культури, заснований на принципах швидкості реагування, відкритості, гнучкості та партнерства між органами влади.

Оцінюючи ефективність діяльності РДА в умовах війни, можна стверджувати, що адміністрація змогла зберегти керованість території, налагодити стабільні канали комунікації, забезпечити координацію з громадами та громадським сектором. Водночас рівень навантаження на працівників суттєво зріс, а система матеріального та технічного забезпечення залишалася недостатньою для обсягу виконуваних завдань. Це свідчить про необхідність інституційного підкріплення районних адміністрацій у кризових ситуаціях.

2.3. Класифікація основних проблемних питань взаємодії районних держаних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

Взаємодія РДА та ОМС є складним процесом, який визначається законодавчими, організаційними, фінансовими та соціальними чинниками. У науковій літературі виділяють низку проблемних аспектів, які ускладнюють

ефективне функціонування цього взаємозв'язку. Для систематизації таких проблем доцільно здійснити їх класифікацію за окремим групами, що дозволяє не лише чітко визначити сферу конфліктів, а й розробити інструменти їх подолання (рис 2.3)

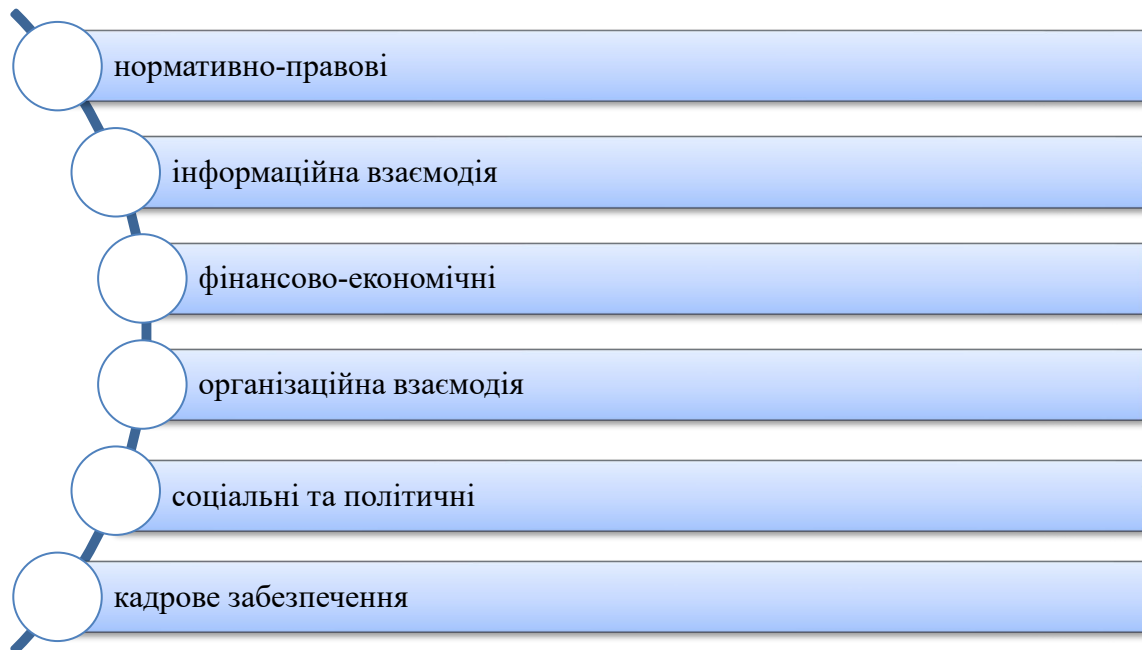


Рис. 2.1. Класифікація основних проблемних питань взаємодії районних держаних адміністрацій та органів місцевого самоврядування

До правових проблем належать, насамперед, невизначеність статусу РДА після реформи децентралізації. Внаслідок укрупнення районів і передачі більшості повноважень громадам спостерігається дублювання функцій між державними адміністраціями та виконавчими органами місцевих влад. Законодавча база ще не у повній мірі адаптована до нової моделі територіальної організації влади, що у свою чергу, створює певні колізії у питаннях розподілу компетенцій, погодження управлінських рішень, здійснення контролю за законністю актів ОМС.

Окрім того, нормативно-правові проблеми пов'язані з нечіткістю законодавчих норм, які регулюють повноваження ОМС та РДА. Це чітко проявляється при аналізі положень Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» від 21.05.1997 та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999. Так, стаття 14 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачає можливість здійснення місцевими державними адміністраціями повноважень інших органів, включаючи органи місцевого самоврядування, однак це питання не отримало додаткового врегулювання у самому законі [30].

Повноваження РДА охоплюють забезпечення верховенство прав та захист прав, свобод і законних інтересів громадян; соціально-економічний розвиток відповідних територій; управління бюджетом; фінансами та бухгалтерський облік; управління майном, приватизацію, сприяння підприємництву та реалізацію державної регуляторної політики; діяльність у сфері промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту та зв'язку; науку, освіту, культуру, охорону здоров'я, фізичну культуру та спорт, а також питання сім'ї, молоді, жінок і дітей, зміцнення національної та громадянської ідентичності; використання землі та природних ресурсів, охорону навколишнього середовища; зовнішньоекономічну діяльність; оборонну роботу, підготовку до мобілізації та мобілізаційні процеси; соціальний захист, зайнятість, працю та заробітну плату; реалізацію державної регіональної політики та розвиток міжнародного територіального співробітництва.

Виконавчі органи сільських, селищних та міських рад мають приблизно аналогічний обсяг повноважень, що визначено у Розділі II Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Схожість функцій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування особливо помітна у сфері бюджетів, фінансів, а також соціально-економічного та культурного розвитку. Через це виникає потреба у чіткому розмежуванні повноважень між виконавчою владою та ОМС, а також у покращенні механізмів їх взаємодії [26].

Часто спостерігається невідповідність між законами про місцеве самоврядування та іншими нормативними актами (наприклад, бюджетним

кодексом) Це ускладнює визначення меж компетенції та повноважень, що створює потенційні конфлікти між органами влади.

Так, Бюджетний кодекс визначає прядок формування та розподілу місцевих бюджетів, встановлює правила затвердження видатків і механізми контролю за їх використанням. Водночас Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» надає громадам право самостійності визначати пріоритети використання коштів. На практиці це призводить до конфліктів, коли РДА вимагають до отримання державних норм щодо видатків, а місцеві ради прагнуть фінансувати власні соціальні або інфраструктурні проекти [26].

Головною причиною проблем у взаємовідносинах між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є певна недосконалість чинного законодавства України.

Іншим прикладом є невизначеність у повноваженнях щодо регулювання комунальної власності. Законодавство передбачає, що ОМС управляють комунальною власністю, проте РДА іноді намагаються контролювати рішення місцевих рад щодо приватизації або передачі об'єктів у оренду, посилаючись на державні інтереси. Це створює юридичні колізії і затримки у реалізації проектів та програм розвитку громади.

Також нормативно-правові проблеми проявляються у сфері державної служби та кадрових питань. Закон України «Про державну службу» регулює діяльність працівників РДА, встановлює процедури призначення та звільнення, систему оплати праці та дисциплінарної відповідальності. У той же час ОМС мають власних працівників із правами і обов'язками, визначеними окремими нормативними актами. Невизначеність у розмежуванні повноважень у сфері кадрового управління призводить до конфліктів, зокрема щодо участі у конкурсах на посади або погодження кадрових рішень [28].

До фінансово-економічних проблем належить обмеженість ресурсного забезпечення РДА, зокрема через скорочення субвенцій та централізації

фінансових потоків на рівні державного бюджету. Районні адміністрації часто не мають власних джерел фінансування проєктів розвитку, тоді як громади не завжди спроможні самостійно забезпечити фінансування об'єктів спільного користування. Це створює залежність місцевого самоврядування від державних програм підтримки, що знижує автономність громад і гальмує розвиток партнерських відносин.

Не менш вагомим є інформаційно-комунікаційні проблеми, які пов'язані з недостатнім обміном даними між різними рівнями влади, обмеженим використанням електронних систем управління та відсутністю єдиних цифрових стандартів документообігу. В умовах воєнного стану ці проблеми особливо актуальні, оскільки оперативність обміну інформацією безпосередньо впливає на ефективність прийняття управлінських рішень і реагування на кризові ситуації.

Окрему групу становлять соціально-психологічні проблеми, які проявляються різному розумінні представниками державних адміністрацій і місцевого самоврядування власної ролі в системі публічної влади. Часто у відносинах між цими суб'єктами спостерігається змагальність замість партнерства, що гальмує процес спільного планування розвитку територій. Недостатній рівень довіри, формальний характер консультацій та низька активність громадськості у процесі вироблення рішень також негативно впливають на ефективність взаємодії.

Окрему групу становлять соціально-психологічні проблеми, що проявляються у різному розумінні представниками державних адміністрацій і місцевого самоврядування власної ролі в системі публічної влади. Часто у відносинах між цими суб'єктами спостерігається змагальність замість партнерства, що гальмує процес спільного планування розвитку територій. Недостатній рівень довіри, формальний характер консультацій та низька активність громадськості у процесі вироблення рішень також негативно впливають на ефективність взаємодії.

Таким чином, класифікація проблемних питань взаємодії районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування дозволяє виділити десять основних груп, що охоплюють нормативно-правові, організаційні, фінансово-економічні, кадрові, інформаційні, соціальні, правові, технічні, планові та громадські аспекти. Вивчення цих проблем створює основу для розробки рекомендацій щодо підвищення ефективності управлінської взаємодії, вдосконалення системи координації та забезпечення балансу між державним контролем і місцевою автономією.

Висновки до розділу 2

1. У результаті аналізу сучасного стану функціонування районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління констатована, що в Україні поступово формується сервісно-орієнтована модель держави, в межах якої публічна влада переорієнтовується з адміністративно-командних підходів на забезпечення публічного інтересу, відкритість та участь громадян. Встановлено, що система публічного адміністрування ґрунтується на поєднанні двох різних за юридичною природою, але взаємопов'язаних підсистем, місцевих державних адміністрацій, як органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, як форм публічної влади територіальних громад. Районні державні адміністрації забезпечують реалізацію державної політики, координацію діяльності територіальних підрозділів центральних органів, контроль за дотриманням законодавства, виконання державних і регіональних програм. Органи місцевого самоврядування в свою чергу реалізують право громадян на самоврядування, відповідають за управління комунальною власністю, місцевими фінансами, розвиток інфраструктури та соціальну сферу. Доведено, що попри різну природу, ці суб'єкти публічної влади виконують взаємодоповнювальні функції, а їх ефективно

функціонування можливо лише за умови чіткого розмежування компетенцій, дотримання принципів субсидіарності, законності, прозорості та підзвітності.

2. Оцінка ефективності інституційних механізмів співпраці та координації взаємодії районів державної адміністрації та органів місцевого самоврядування здійснено на прикладі Дніпровської районної державної адміністрації Дніпропетровської області дозволила встановити, що взаємодія має багаторівневий характер і охоплює міжурядову координацію” район - область”, співпрацю з громадами, комунальними підприємствами і старостинським округами, а також взаємодію з громадськими організаціями, бізнесом, міжнародними партнерами. Констатовано, що на практиці сформовано комплекс інструментів узгодження дій, регулярні спільні наради, спільне планування бюджетів і програм координації, реалізація інфраструктурних та соціальних проєктів, поступове впровадження цифрових платформ для обміну інформацією і моніторингу виконання рішень. Доведено, що ефективність цих механізмів проявляється у здатності адміністрації забезпечити організаційну стабільність, координацію з громадами, підтримання керованості територією, особливо в умовах воєнного стану, коли управлінська діяльність значною мірою набуває рис кризового менеджменту. Водночас, встановлено наявність низки обмежень, а саме: нерівномірність кадрового потенціалу, недостатність ресурсного забезпечення, відмінності у рівні цифрової готовності між громадами та підрозділами, відсутність уніфікованих алгоритмів реагування кризових ситуаціях, що створює ризики дублювання функцій та затримок у прийнятті рішень.

3. Аналіз і класифікація основних проблемних питань взаємодії РДА та ОМС дали змогу констатувати, що наявні труднощі мають комплексний, системний характер і охоплюють щонайменше десять груп, серед яких слід виокремити: нормативно-правові, організаційні, фінансово-економічні, кадрові, інформаційні, соціально-правові, технічні, планові та пов'язані з участю громадськості. Виявлені та систематизовані проблемні зони

створюють аналітичну основу для подальшого обґрунтування рекомендацій щодо підвищення ефективності управлінської взаємодії, удосконалення механізмів координації та забезпечення оптимального балансу між державним контролем і реальною автономією територіальних громад.

РОЗДІЛ 3.

ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ ТА ОПТИМІЗАЦІЇ РАЙОННИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Зарубіжний досвід взаємодії державних і місцевих органів влади

Ефективне функціонування взаємозв'язку між різними рівнями публічного управління є ключовим елементом адміністративної практики більшості розвинених держав. Процес взаємодії між центральними та місцевими органами влади включає консультації, переговори, обмін інформацією та надання інструкцій, що забезпечує координацію при формуванні та реалізації державної політики. Основні цілі взаємодії наведена на рис. 3.1.

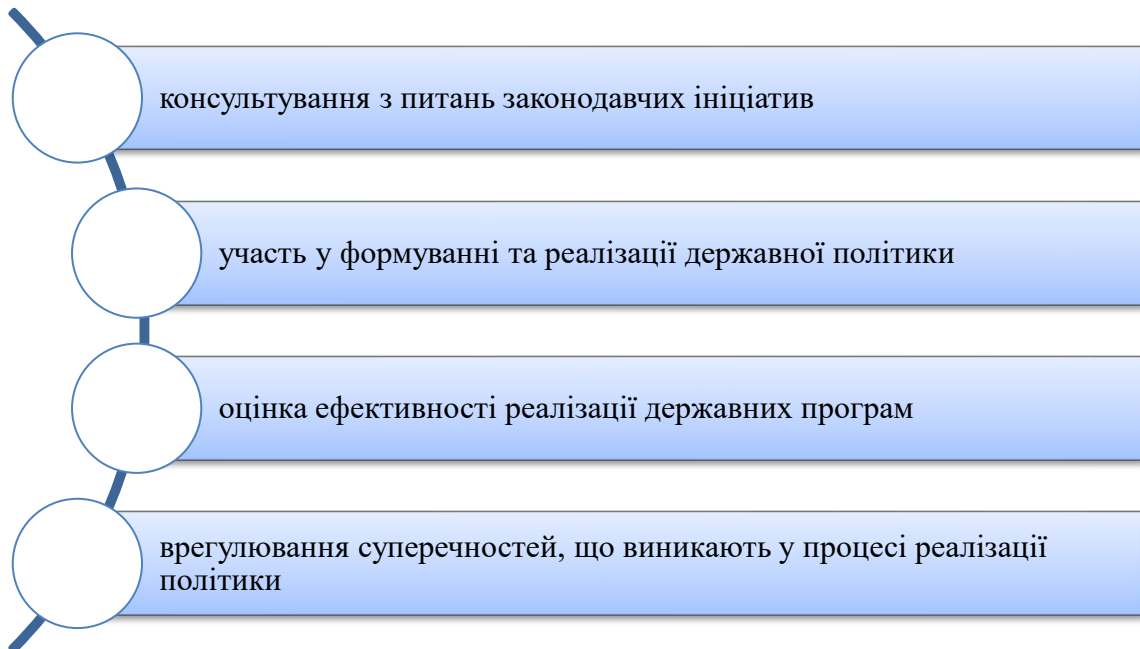


Рис 3.1. Основні цілі взаємодії державних і місцевих органів влади

Такі практики сприяють точнішому визначенню правових норм, прийнятих центральними органами, формуванню політики з урахуванням

місцевих потреб та забезпечують адекватне виконання повноважень органів місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що універсальної моделі взаємодії, притаманної для України, наразі не існує. Історичні обставини розвитку держави зумовили формування різноманітних підходів до місцевого самоврядування, що визначаються характером взаємин між самоврядними органами та державними інституціями. У європейській практиці виділяють три основні моделі організації місцевого управління: англосаксонську, континентальну та змішану. Незважаючи на національні відмінності, усі моделі характеризуються поділом функцій і повноважень між центральними та територіальними органами влади, що є основою децентралізаційних процесів.

Варто зазначити, що універсальної моделі взаємодії, придатної для всіх країн не існує. Історичні умови розвитку кожної держави зумовили появу трьох основних моделей місцевого управління:

1. Англосаксонська модель (Велика Британія, Канада, США, Австралія). Для неї характерна висока автономії місцевих органів влади, мінімальне втручання центральних структур у місцеві справи. Наприклад, у США штати та муніципалітети мають власні конституції, бюджети, систему місцевого оподаткування, а втручання федеральної влади обмежується загальними рамками законодавства. У Великій Британії діє принцип «виконання на місцях» (local delivery), коли муніципалітети реалізують політику уряду, але мають право адаптувати її до локальних умов [36].

2. Континентальна модель (Франція, Італія, Іспанія, Польща, Німеччина). Вона базується на поєднанні державного контролю і місцевої автономії. У Франції префекти представляють державу в регіонах і водночас координують діяльність місцевих рад. У Німеччині федеральна система дозволяє землям самостійно управляти освітою, культурою, місцевими податками, тоді як контроль за законністю дій здійснюють адміністративні

суди. У Польщі після реформи 1999 року гміни, повіти та воєводства отримали широкі самоврядні повноваження та стабільну фінансову основу.

3. Змішана модель (Швеція, Норвегія, Данія, Нідерланди). Ця модель поєднує принципи децентралізації з ефективною системою міжурядових домовленостей. Наприклад, у Швеції діє принцип «місцевої відповідальності»: муніципалітети забезпечують більшість публічних послуг – від освіти до охорони здоров'я – і фінансуються за рахунок власних податків. У Нідерландах місцева влада активно співпрацює з центральним урядом через систему «договірного врядування», коли узгоджуються спільні цілі розвитку.

Треба зауважити, що фінансова взаємодія між державним і місцевим рівнями має вирішальне значення для ефективності управління.

Так, у Данії та Швеції щорічно проводяться переговори між урядом і Асоціацією місцевих органів влади щодо бюджетних рамок, податкових ставок і соціальних програм. У Німеччині частина податкових надходжень (наприклад прибутковий податок) автоматично розподіляється між федеральним, земельним і муніципальним рівнями. У Франції діє система фінансових трансфертів, які компенсують місцевим органам виконання делегованих державних повноважень. Такі механізми дозволяють збалансувати інтереси різних видів влади та забезпечити справедливий розподіл ресурсів [48].

Розглянемо основні принципи взаємодії державних і місцевих органів влади, які пов'язані із розподілом відповідальності (рис. 3.2.).

Місцеве самоврядування є фундаментальним принципом організації влади на місцевому рівні. Так, у ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування наголошується, що принцип самоврядування має бути закріплений у національному законодавстві, а за можливістю – і в конституції. У ряді європейських країн місцева автономія розглядається як основа політичної влади територіальних громад. цей принцип відмежовує

місцеву владу як виборну політичну одиницю від суто адміністративних структур [13].

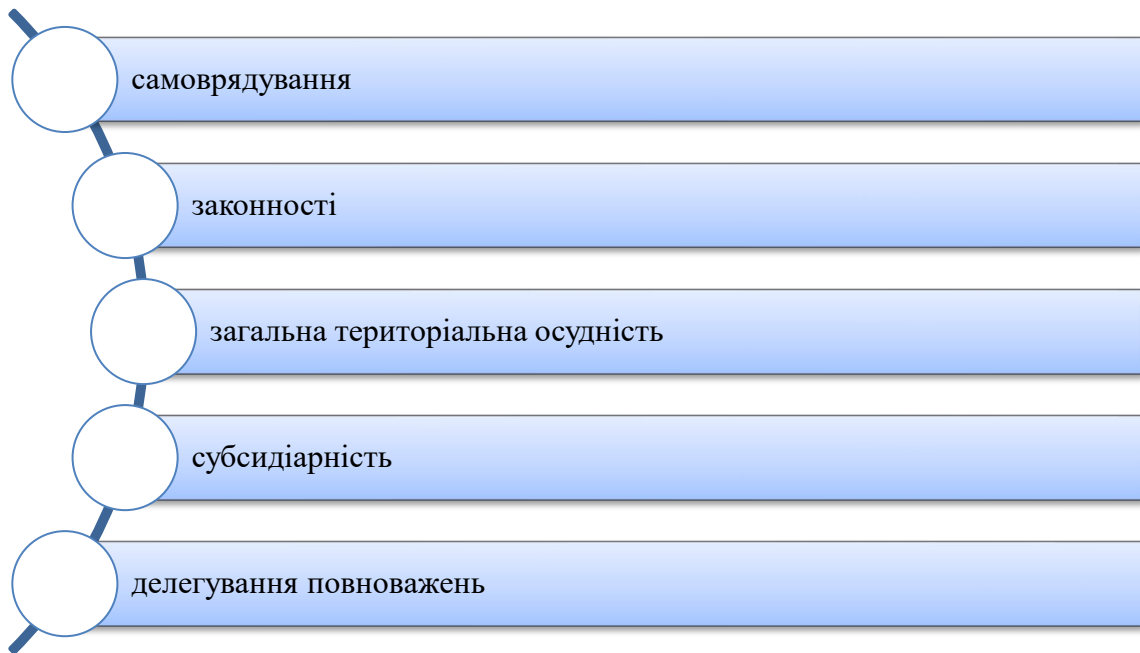


Рис. 3.2. Принципи взаємодії державних і місцевих органів влади, які пов'язані із розподілом відповідальності

Чітке визначення повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування, поєднане з належною фінансовою автономією, сприяє встановленню ефективних демократичних механізмів взаємодії з центральними та регіональними органами влади, що забезпечує успішну реалізацію спільних управлінських рішень.

Повноваження і обов'язки місцевих органів влади визначаються виключно законами, що гарантує дотримання принципу законності. Відповідно до п. 4 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, надані повноваження мають бути «повними та виключними». Проте на практиці їх обсяг часто обмежується юридичними чи фінансовими чинниками.

У федеральних державах повноваження місцевих органів регулюються регіональними законами, однак їх діяльність повинна відповідати загальнодержавним правовим рамкам [13].

У деяких країнах взаємодія між різними рівнями влади врегульована спеціальними актами. Так, у Нідерландах функціонує «Кодекс міждміністративних стосунків», який визначає правила і механізми співпраці органів влади. У Швейцарії місцеве самоврядування гарантується федеральною конституцією, тоді як кантони ухвалюють власні закони, що деталізують компетенції муніципалітетів. У пошуках балансу між кантональними і місцевими функціями деякі кантони навіть надають муніципалітетам право законодавчої ініціативи у питаннях зміни регіональних актів.

Принцип загальної територіальної осудності передбачає, що органи місцевого самоврядування мають право розширювати свою компетенцію, якщо цього вимагають інтереси місцевого населення, за умови дотримання національного законодавства. Однак визначення меж понять «місцевий інтерес» або «суспільна користь» часто викликає труднощі.

Фінансові та юридичні обмеження з боку вищих рівнів управління іноді звужують практичну реалізацію цього принципу. Наприклад, у Фінляндії суди дозволили муніципалітетам підтримувати міжнародні зв'язки в межах місцевої політики, навіть попри певні законодавчі обмеження. У Швеції судові рішення надали принципу загальної територіальної осудності перевагу над деякими нормами місцевого законодавства.

Відповідно до ст. 4.3. Європейської хартії місцевого самоврядування, владні повноваження повинні здійснюватися на тому рівні, який є найближчим до громадян, і спроможний забезпечити найефективніше вирішення проблем [13].

Принцип субсидіарності є основоположним у таких країнах, як Італія, Португалія, Румунія, Нідерланди, Іспанія, Велика Британія, де саме він

визначає логіку розподілу компетенцій між центральною та місцевою владою.

Принцип делегування повноважень. Взаємодія між різними рівнями влади часом реалізується шляхом передачі частини компетенцій від центральних або регіональних органів влади до місцевих. Така практика є поширеною у країнах Європи, зокрема в Чехії, Латвії, Словаччині та Іспанії. У Португалії нині триває реформування нормативно-правової бази та інституційної структури місцевого та регіонального самоврядування, спрямоване на розширення повноважень органів місцевої влади.

Законодавче регулювання процесу делегування повноважень зазвичай визначає механізми контролю, а також фінансового забезпечення виконання делегованих функцій. У деяких державах, наприклад у Чехії, татка система супроводжується постійним інформаційним обміном між центральними й місцевими органами влади. Це забезпечує двосторонній зв'язок, необхідний для коригування управлінських рішень і проведення реформ. Важливим принципом є те, що разом із передачею повноважень має надаватися й достатній фінансовий ресурс для їх належної організації [11].

Європейська хартія місцевого самоврядування передбачає можливість здійснення розширеного адміністративного нагляду вищими органами влади щодо завдань, делегованих місцевим органам. При цьому контроль повинен проводитися в межах закону. У випадку делегованих повноважень органи місцевого самоврядування діють від імені держави, яка має право перевіряти не лише законність, а й ефективність їх виконання [13].

Друга група принципів пов'язана із забезпеченням адекватної взаємодії між різними рівнями публічного управління після розподілу відповідальності. До таких принципів відносять: співпраця, інформування і консультування, моніторинг та фінансова достатність.

Так, принцип співпраці між центральними та місцевими органами влади закріплений у конституційних або правових нормах багатьох країн, зокрема Фінляндії, Литви, Португалії та Іспанії. Його сутність полягає у

забезпеченні взаєморозуміння, партнерства та спільної діяльності різних рівнів влади з метою підвищення ефективності управління в інтересах громадян. Наприклад ст. 55 Закону Іспанії «Про місцеве самоврядування» конкретизує цей принцип, підкреслюючи необхідність взаємної поваги між органами влади, урахування суспільних інтересів при реалізації власних повноважень, обміну інформацією та надання взаємної підтримки у виконанні функцій.

У Швейцарії питання співпраці між кантонами та муніципалітетами врегульовано на рівні кантонального законодавства. В Італії принцип «справедливої співпраці» між різними рівнями влади закріплено в Конституції. Регіональний префект виступає офіційним представником уряду, який відповідає за забезпечення дотримання принципу співпраці, координацію дій центральних та місцевих органів влади і підтримання ефективної комунікації між ними.

Принцип взаємного інформування та консультування є важливим елементом ефективної взаємодії між центральними та місцевими органами влади. Його реалізація спостерігається у таких країнах як Литва, Норвегія, Словаччина, Іспанія, Швейцарія. Цей принцип передбачає, що місцеві органи мають бути своєчасно проінформовані про державні та регіональні ініціативи, а також брати участь у консультаціях щодо рішень, які стосуються їхньої компетенції. Зі свого боку, центральні органи влади мають отримувати достовірні локальні дані, необхідні для розробки політики, яка враховує потреби територіальних громад [9].

У більшості країн ЄС консультації проводяться як обов'язковий етап прийняття управлінських рішень, що стосуються місцевих питань – зокрема у сфері формування бюджету, податкової політики та територіального устрою. Так, у Болгарії, Фінляндії, Угорщині, Ісландії, Мальті, Іспанії, Швейцарії урядові законопроекти, що впливають на місцеве самоврядування, попередньо узгоджуються під час консультацій. Прикладом інституційного діалогу є ініціатива «День діалогу» у Болгарії, під час якої представники

парламенту, місцевої ради, громадськості та ЗМІ обговорюють актуальні питання розвитку місцевого самоврядування [9].

Моніторинг діяльності місцевих ініціатив органів влади, відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування, має обмежуватися перевіркою законності їхніх рішень постфактум. У більшості країн Європи діють механізми адміністративного або судового оскарження рішень органів місцевого самоврядування. Наприклад, у Данії контроль за дотриманням законності здійснюють регіональні державні органи, які водночас надають муніципалітетам юридичні консультації.

У децентралізованих державах моніторинг зазвичай покладається на регіональні, а не центральні структури. У Франції законодавча заборонено здійснювати контроль одного територіального органу гад іншим. В окремих випадках, як-от Іспанії чи Італії, передбачено процедури тимчасового усунення місцевих посадових осіб у разі серйозних порушень, які шкодять інтересам громад.

Принцип фінансової достовірності гарантує забезпечення місцевих органів влади необхідними фінансовими ресурсами для виконання покладених на них завдань і повноважень. Лише в окремих країнах Європи – Фінляндії, Швеції, Данії та Швейцарії – місцеві податки становлять основну частину доходів місцевих бюджетів, тоді як у більшості держав головним джерелом фінансування залишаються трансферти з центрального бюджету.

У Швейцарії фінансова спроможність муніципалітетів забезпечується через систему між кантонального фінансового вирівнювання, що сприяє зменшенню бюджетних диспропорцій. У Фінляндії аналогічну функцію виконує система державних субсидій, яка гарантує кожному муніципалітету мінімальний рівень ресурсів для надання базових послуг. У Данії ефективна взаємодія центрального та місцевого рівнів у бюджетному процесі реалізується через переговори, що забезпечують баланс інтересів і стабільність місцевих фінансів.

Отже, європейський досвід свідчить, що ефективна взаємодія між центральними та місцевими органами влади базується на чітко визначених принципах - співпраці, інформування та консультування, моніторингу й фінансової достатності. Вони сприяють узгодженості дій різних рівнів управління, підвищують прозорість, довіру та результативність державної політики. Ці принципи відображають дух Європейської хартії місцевого самоврядування та забезпечують реалізацію засад демократичного врядування на місцях. Такі механізми дозволяють збалансувати інтереси різних рівнів влади та забезпечити справедливий розподіл ресурсів.

3.2. Пропозиції щодо удосконалення системи територіальної організації влади в Україні

Система територіальної організації влади в Україні в останні роки зазнала істотних трансформації, зумовлених адміністративно-територіальною реформою, децентралізацією та зміною роль районних державних адміністрацій. Після укрупнення районів до 2020 році постала нова конфігурація повноважень, у якій районні державні адміністрації фактично втратили значну частину управлінських функцій, але зберегли контрольні та координаційні ролі. Це призвело до появи нових точок взаємодії між ними та громадами, а також оголило низку дисбалансів, які гальмують розвиток ефективної системи публічної влади. Попри суттєве розширення повноважень громад та формування спроможного місцевого самоврядування, районна ланка державна виконавча влада досі не набула чіткого та логічного функціонального призначення. Саме тому питання удосконалення територіальної організації влади потребує зважених, реалістичних і практично зорієнтованих рішень.

Одним із фундаментальних викликів є невизначеність ролі районних державних адміністрацій, як інституцій, що мають водночас забезпечувати

державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування і виконувати координаційну функцію щодо територіальних органів центральних органів виконавчої влади. На практиці цей дуалізм призводить до фрагментарності управління, дублювання функцій, а іноді і до формального виконання обов'язків. Громади нерідко сприймають районні адміністрації як структури, що втратили реальний вплив і працюють за інерцією. Водночас держава не може повністю вивести їх з системи, оскільки вони залишаються важливими ланками у сфері контролю, координації та реалізації державної політики. Вирішення цього конфлікту можливе лише шляхом чіткого визначення повноважень, усунення дублювання функцій та створення нової моделі районного рівня, адаптованої до сучасних адміністративно-територіальних реалій.

Розглядаючи можливості удосконалення системи територіальної організації влади слід виходити з того, що базовий рівень територіальні громади довів свою ефективність у виконанні значної частини повноважень, пов'язаних з управлінням освіти, комунальною інфраструктурою, земельними ресурсами та соціальними послугами. Проте громади не можуть і не повинні перебирати на себе функції державного контролю, забезпечення безпеки реалізації політики у сфері цивільного захисту, державного нагляду за законністю рішень. Тут потрібен орган державної виконавчої влади, який не конкуруватиме з громадами, а доповнюватиме їхню автономію. Тому першою пропозицією щодо удосконалення системи територіальної організації влади є трансформація РДА у компактні професійні, деполітизовані структури державного нагляду і державного сервісного координування. Вони мають поступово перетворитися на інституцію супроводу державних політик на місцях, а не на орган адміністративного управління, як це було раніше.

Окремої уваги потребує питання державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Попри те, що формально він закріплений у Конституції та Законі України “Про місцеві державні

адміністрації” на практиці механізм цього нагляду залишається недосконалими, часто застосовується вибірково. РДА не мають достатніх аналітичних потужностей щоб здійснювати повноцінний моніторинг юридичних рішень громад, а тому контроль здебільшого обмежується формальною перевіркою окремих актів [32]. В умовах децентралізації, коли громади отримали широке повноваження у сфері земельних відносин, місцевих податків, комунальної власності необхідно створити сучасний інструмент юридичного моніторингу, який би використовував аналітику, цифрові реєстри, автоматизовані засоби аналізу. РДА можуть виконувати цю функцію ефективно лише за умови оновлення їх кадрового складу, підвищення спроможності, юридичних підрозділів та чіткого визначення критеріїв для перевірки рішень громад.

Ще одним напрямом удосконалення територіальної організації влади є балансування повноважень між районним і обласним рівнем. Обласні військові адміністрації сьогодні сконцентрували значну частину повноважень, особливо в умовах воєнного стану. Проте у післявоєнний період виникне потреба переглянути цю модель і повернутися до цивільної системи управління. Пропозиції експертів у цій сфері сходяться на тому, що обласний рівень повинен залишатися стратегічним, координуючим і аналітичним, тоді як районний має виконувати роль проміжного сервісного центру між державою та громадами. Така структура дозволить уникнути надмірної централізації на обласному рівні, але водночас збереже контрольовані системи, що є необхідною умовою для забезпечення цілісності державної політики.

Окремою пропозицією є формування на районному рівні координаційних платформ, які сприятимуть взаємодії між громадами у сферах, що потребують міжмуніципальної співпраці. Мова йде зокрема про ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, управління лісовим фондом, поводження з твердими побутовими відходами, функціонування інклюзивно-ресурсних центрів, транспортні маршрути, безпекові програми. Багато з цих

напрямів виходять за рамки компетенції окремої громади та потребують міжмуніципальної координації. Отже, РДА може стати модератором таких процесів, забезпечуючи правову, організаційну та аналітичну підтримку. Це дозволить громадам координувати свої дії та створювати спільні з проекти, які необхідні для сталого розвитку територій.

Удосконалення територіальної організації влади також потребує осучаснення кадрових підходів. Протягом тривалого часу районні державні адміністрації страждали від надмірної політизації кадрів, високої плинності персоналу та відсутності реального конкурсного добору. У поєднанні з невисокими заробітними платами це призводило до зниження професійного рівня працівників. Отже, наступною пропозицією є впровадження моделі кадрових резервів на національному рівні, коли на посади заступників голів РДА, керівників ключових структурних підрозділів та спеціалістів з юридичного, фінансового та аналітичного напрямів призначаються виключно ті, хто пройшов професійну підготовку та підтвердив кваліфікацію відповідно до стандартів державної служби. Паралельно необхідно підвищувати інституційну спроможність через співпрацю з Центрами підвищення кваліфікації, регіональними інститутами державного управління та міжнародними програмами технічної допомоги.

Важливо також забезпечити належний рівень цифровізації районних державних адміністрацій. Сьогодні громади мають сучасні цифрові сервіси, тоді як районні адміністрації інколи працюють за застарілими процедурами. Це створює дисбаланс у швидкості обміну інформацією та ускладнює координацію. На наш погляд, доцільним є створення для кожної РДА єдиної цифрової платформи управління, яка б інтегрувала документообіг, юридичні аналізи, статистику та інформаційні ресурси, що дозволить забезпечити прозорість процесів та однакові стандарти роботи.

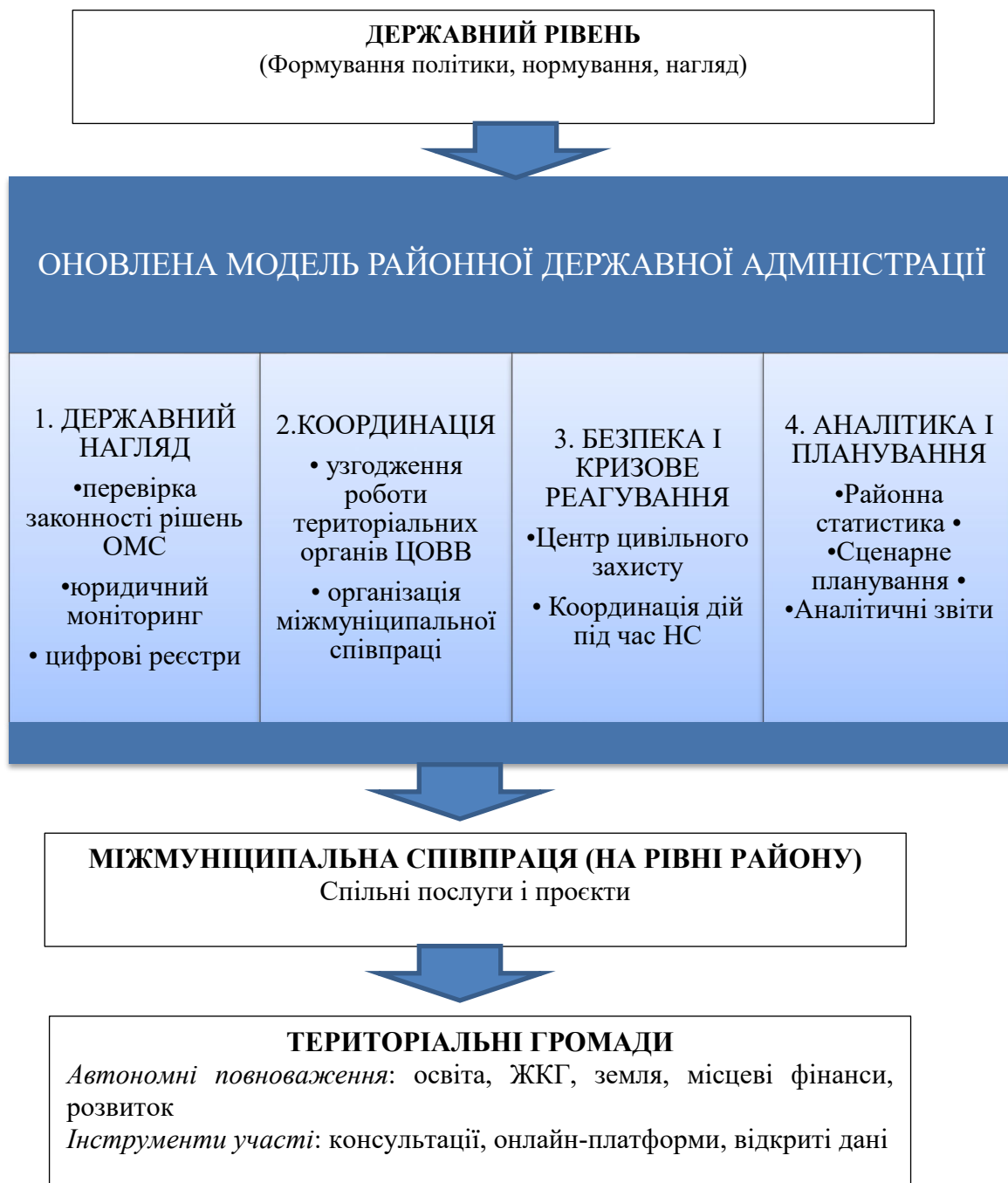


Рис. 3.3. Запропонована модель системи територіальної організації влади в Україні

Ще однією пропозицією, яка має практичний характер, є формування на районному рівні кризових та безпекових центрів, які координуватимуть роботу громад у питаннях цивільного захисту, евакуації населення, гуманітарної допомоги, логістики в умовах надзвичайних ситуаціях. Війна показала, що громади не завжди мають достатні ресурси і компетенції для

оперативного реагування на загрози. РДА, які мають зв'язок з обласними військовими адміністраціями, можуть виконувати роль ключового координатора, забезпечуючи узгодженість рішень та ефективність управлінських дій.

У контексті подальшого вдосконалення територіальної організації влади слід розглянути питання фінансового забезпечення районного рівня. Наразі РДА фінансується за рахунок державного бюджету, причому їхні видатки часто формуються за залишковим принципом. У результаті вони мають недостатні ресурси для виконання функцій державного контролю, аналітики та координації. Реалістичним підходом є запровадження програмного бюджетування з чітким визначенням результатів показників ефективності та можливості отримання додаткового фінансування на підставі оцінки діяльності. Це не лише підвищить рівень відповідальності, але й дозволить підтримувати ті адміністрації, які реально працюють над розвитком району.

Узагальнюючи можливі шляхи удосконалення системи територіальної організації влади можна стверджувати, що реформа має рухатися у напрямку створення збалансованої, логічної та ефективної вертикалі державної управлінської системи, у якій районний рівень виступатиме не зайвою ланкою, а важливим компонентом державного управління. Для цього потрібно модернізувати модель функціонування районних державних адміністрацій, забезпечити їхню інституційну спроможність, усунути дублювання функцій, впровадити сучасні цифрові інструменти, створити дієві механізми міжмуніципальної співпраці, зміцнити кадровий потенціал та налагодити ефективну взаємодію з громадами. Вважаємо, що така система дозволить побудувати реалістичну, інклюзивну і орієнтовану на громадянина модель публічного управління, що відповідає європейським стандартам та забезпечує сталий розвиток регіонів.

3.3. Підвищення кадрового потенціалу та впровадження цифрових технологій

Вдосконалення діяльності районних державних адміністрацій у сучасних умовах має спиратися на формування нового підходу до організації роботи державних службовців та використання технологічних інструментів, що дозволяють працювати на випередження та забезпечують високу якість управлінських рішень. Оскільки трансформація районного рівня триває важливо робити акцент не на усунення недоліків, а на створення якісної моделі кадрової та цифрової спроможності, яка відповідатиме обсягу та характеру функцій районної адміністрації в умовах оновленої системи публічної влади.

Підвищення кадрового потенціалу має здійснюватися через переорієнтацію роботи на формування професійних команд, здатних працювати в умовах підвищеної складності управлінських процесів. Йдеться не стільки про заміну персоналу, скільки про переосмислення ролі кожного структурного підрозділу, оновлення професійних стандартів і створення розвитку службовців. Для сучасної районної адміністрації. пріоритетами стають компетенції, пов'язані з аналітичною обробкою інформації, роботою з великими масивами даних, цифровим управлінням документами, координацією між територіальними органами та взаємодією з громадами. Наголос має робитися не на формальному володінні технологіями, а на здатності використовувати їх, як інструмент для прийняття обґрунтованих рішень та організації узгодженої роботи різних суб'єктів публічного управління.

У межах кадрового модернізації важливим стає створення в районах адміністраціях внутрішніх аналітичних осередків, які забезпечуватимуть опрацювання управлінської інформації, підготовку стандартних прогнозів, оцінку ресурсного потенціалу території та аналіз управлінських рішень громад. Такі осередки можуть функціонувати як малі міждисциплінарні

групи, що поєднують аналітиків, юристів та спеціалістів із цифрових технологій. Подібний формат роботи дозволяє уникнути перевантаження окремих структурних підрозділів та забезпечує ширший погляд на процес управління.

Паралельно із цим доцільно поступово впроваджувати нові вимоги до планування професійного розвитку працівників замість одноразових курсів. Акцент має робитись на довгострокових освітніх траєкторіях, що формується індивідуально для кожного державного службовця. Вважаємо, що це дозволить не лише підвищувати фаховий рівень, а й поступово формувати інституційну пам'ять районної адміністрації, що є особливо важливою в умовах динамічних змін і високої плинності кадрів.

Важливим напрямом є впровадження сучасних цифрових технологій, які забезпечують своєчасність точність та узгодженість управлінських процесів. Цифровізація не повинна обмежуватися запровадженням електронного документообігу, а має стати комплексним процесом, що охоплює уніфікацію підходів до зберігання, обробки і аналізу даних, стандартизацію інформаційних потоків та інтеграцію районного рівня з державними цифровими платформами. Ключові елементи цифрової модернізації районного рівня подано у табл. 3.1.

Особливо важливим є впровадження інструментів електронного моніторингу, який дозволяє районі адміністрації відстежувати динаміку рішень територіальних громад, роботу територіальних підрозділів, стан соціальних і безпекових показників, а також тенденції територіального розвитку. Це забезпечує формування рішень заснованих на достовірних даних, а не фрагментарних повідомленнях або застарілій статистиці.

У процесі цифрової модернізації особливої уваги потребують питання організації безпечного цифрового середовища. Районна адміністрація працює з великим масивом персональних даних, документами обмеженого доступу, інформацією, що стосується цивільної безпеки. Саме тому важливо забезпечити належні стандарти захисту інформації, резервування даних,

використання сертифікованих програмних продуктів і регулярного навчання співробітників основам цифрової безпеки.

Таблиця 3.1.

Ключові елементи цифрової модернізації районного рівня

Елемент цифровізації	Функціональне призначення	Очікуваний управлінський результат
Єдиний е-документообіг	Облік, контроль, погодження документів в електронній формі	Скорочення строків розгляду та підвищення точності
Інтеграція з реєстрами	Використання державних інформаційних ресурсів	Оперативна перевірка управлінської інформації
Аналітичні панелі	Візуалізація показників району, стану громад, НС	Рішення, базовані на даних
Цифрова взаємодія з громадами	Спільні проекти, обмін документами, погодження	Узгодженість діяльності районного та місцевого рівнів
Системи безпеки	Захист інформації, резервування даних	Стійкість інформаційної інфраструктури

У контексті Дніпровської районної державної адміністрації важливою є ініціатива створення внутрішнього цифрового аналітичного ядра, яке узгоджує роботу з інформаційним системами, забезпечує постійний аналіз управлінських даних та формує рекомендації для прийняття рішень. Район охоплює громади, що значно відрізняється за ресурсами, рівнем цифрової зрілості, демографічними характеристиками та інфраструктурною забезпеченістю. Це створює потребу у роботі з різнорідними даними, їх узгоджені та своєчасної перевірки. Для цього в Дніпровській РДА доцільно створити аналітичні центри, які б би працювали з електронними реєстрами та системами оперативного моніторингу, забезпечуючи якісну підтримку управлінських рішень.

Крім того саме для Дніпровської РДА доцільним є впровадження власного електронного середовища взаємодії з громадами району, що дозволить уникати затримок у погодженні міжмуніципальних проектів, забезпечити прозорість і простежуваність рішень, а також сприяти створенню єдиного інформаційного простору. Паралельне з технічними змінами варто впроваджувати індивідуальні програми підготовки з технічними змінами, індивідуальні програми підготовки службовців які працюють у юридичних,

аналітичних та управлінських підрозділах із фокусом на навички практичного використання цифрових платформ та координації між органами влади.

Таким чином, підвищення кадрового потенціалу та цифрова трансформація районних державних адміністрацій потребують узгоджених дій, спрямованих на формування професійних команд, удосконалення системи управління даними та створення сучасного цифрового середовища. У випадку Дніпровської РДА реалізація таких підходів дозволить забезпечити ефективне виконання державних повноважень, підвищити якість взаємодії з громадами та сформувати комплексну модель районного управління, що відповідає сучасним вимогам державної політики.

Висновки до розділу 3

1. За результатами узагальнення зарубіжного досвіду взаємодії державних і місцевих органів влади констатовано, що ефективні моделі публічного управління базуються на чіткому розподілі повноважень, реальній місцевій автономії та фінансовій спроможності громад. Встановлено, що у європейських державах ключовими орієнтирами виступають принципи місцевого самоврядування субсидіарності, делегування повноважень, інституційного діалогу і фінансового вирівнювання, які забезпечують баланс між єдністю державної політики та різноманітністю місцевих умов. Доведено, що поєднання правових гарантій самоврядування з розвиненими механізмами співпраці, інформування, консультування і моніторингу створює передумови для результативної взаємодії рівнів влади і може бути використана як орієнтир для подальшого вдосконалення української моделі територіальної організації влади.

2. У ході аналізу можливих напрямів удосконалення системи територіальної організації влади в Україні встановлено, що головною проблемою залишається невизначеність функціональної ролі районних

державних адміністрацій в умовах децентралізації. Констатовано доцільність трансформації районного рівня в компактну, професійну деполітизовану ланку державного нагляду, координації та сервісної підтримки громад без дублювання їхніх повноважень. Доведено, що підвищення ефективності територіальної організації влади передбачає чітке розмежування компетенції між обласним районами рівнями і громадами, розвиток міжмуніципальної співпраці, створення кризових та безпекових центрів на районному рівні, а також запровадження програми цільового фінансування, яке прив'язує ресурси до конкретних результатів діяльності.

У межах розгляду питань підвищення кадрового потенціалу та цифрової трансформації районних державних адміністрацій констатовано, що сучасна модель ефективного районного управління неможлива без професійних команд і розвиненої цифрової інфраструктури. Встановлена необхідність переходу від формального підвищення кваліфікації до довгострокової траєкторії професійного розвитку, створення внутрішніх аналітичних осередків, посилення спроможності юридичних та аналітичних підрозділів. Доведено, що впровадження єдиного електронного документообігу, інтеграції з державним реєстрами, аналітичних панелей та безпечних каналів цифрової взаємодії з громадами забезпечує своєчасність і обґрунтованість управлінських рішень, підвищує прозорість та стійкість системи публічного управління на районному рівні.

ВИСНОВКИ

1. Встановлено, що децентралізація не лише перерозподіляє повноваження, а й радикально змінює характер взаємодії між РДА та ОМС, формуючи логіку державної присутності на територіальному рівні. У межах дослідження удосконалено підхід до розуміння децентралізації, трактуючи її не як технічний процес передачі функцій, а як комплексну зміну управлінських взаємозв'язків, відповідальності та ролей між рівнями влади. Доведено, що саме формування нової моделі районного рівня - не зайвої ланки, а професійного координаційно-наглядового центру - є ключовою умовою завершення реформи. Отже, децентралізація постає як політико-інституційний процес, що створює нову архітектуру публічної влади та визначає необхідність перегляду ролі і функцій РДА.

2. В процесі характеристики принципів, форм, моделей взаємодії державної влади та місцевого самоврядування доведено, що ефективність міжрівневих управлінських процесів залежить від наявності чітких правил розподілу відповідальності, механізмів координації та процедур комунікації.

Констатовано, що взаємодія ґрунтується на принципах верховенства права, законності, субсидіарності, самостійності місцевого самоврядування, гласності, а також на спеціальних принципах цілеспрямованості, організаційної узгодженості, рівноправності та балансу інтересів. Співпраця реалізується через різні форми – правову, організаційну, інформаційну, консультативну та фінансову – кожна з яких забезпечує визначений рівень координації та взаємної відповідальності. Встановлено, що різний ступінь автономії та різні механізми нагляду формують різні підходи до взаємодії між державним і місцевим рівнями. Важливим результатом є констатація, що українська система після децентралізації потребує переорієнтації принципів співпраці, оскільки багато функцій які раніше належали РДА, тепер реалізується громадами, але без достатніх інструментів координації до державного супроводу.

3. В результаті аналізу нормативно-правової бази констатовано, що чинне законодавство частково застаріле щодо функціональних змін, спричинених децентралізацією та не повністю відображає значну роль районних державних адміністрацій. Закони України, які регулюють діяльність РДА та ОМС формально визначають рамки їхніх повноважень, проте не забезпечують належної деталізації механізму державного нагляду, процедур взаємодії, координації та контролю. Встановлено, що значна частина нормативних положень була розроблена в умовах іншої адміністративно-територіальної моделі, що створює дисбаланс між реальними потребами управління та юридичними інструментами їх забезпечення. Нормативна база не враховує фактичну зміну ролей між рівнями влади та потребує перегляду урахуванням нової моделі територіальної організації.

4. В ході дослідження особливостей функціонування РДА та ОМС встановлено, що ці інституції мають принципово різну правову природу, виконують відмінні функції та спираються на різні механізми легітимізації влади. РДА залишаються представниками держави на місцях і виконують контрольні, координаційні та організаційно-розпорядчі функції, тоді як ОМС представляють інтереси територіальних громад і здійснюють управління локальними ресурсами, комунальною власністю, інфраструктурою та соціальними послугами. Аналіз показав, що після децентралізації компетенції ОМС значно розширилися, у той час як функціональні можливості РДА не були адаптовані до нових реалій. Констатовано, що взаємодія між цими суб'єктами нерідко ускладнюється дублюванням повноважень, нечіткістю меж державного нагляду та слабкістю інституційної координації.

5. У процесі оцінювання чинних механізмів співпраці РДА та ОМС встановлено, що на практиці існує значний розрив між нормативними положеннями і реальними процедурами взаємодії. Дослідження показало, що координація між цими суб'єктами має фрагментарний характер і залежить

переважно від особистої ініціативи керівників, а не від чітко прописаних інституційних правил. Констатовано, що РДА виконують переважно функції формального контролю і організаційного супроводу, але не мають достатнього аналітичного, ресурсного та кадрового потенціалу для здійснення дієвої координації та системного моніторингу діяльності громад. Оцінка показала, що ефективність механізмів співпраці знижується через обмежений рівень цифровізації, нерівномірність кадрової підготовки, слабку документованість процедур взаємодії та відсутність стандарту реагування у кризових ситуаціях. Доведено, що найбільш результативними є ті механізми, у яких використовуються регулярний інформаційний обмін, електронний моніторинг та спільне планування. У цілому аналіз засвідчив потребу у формуванні сучасної концепції координації заснованої на аналітичних інструментах цифрових платформах та прозорих регламентах взаємодії.

6. Аналіз і класифікація основних проблемних питань взаємодії РДА та ОМС дали змогу констатувати, що наявні труднощі мають комплексний, системний характер і охоплюють щонайменше десять груп, серед яких слід виокремити: нормативно-правові, організаційні, фінансово-економічні, кадрові, інформаційні, соціально-правові, технічні, планові та пов'язані з участю громадськості. Виявлені та систематизовані проблемні зони створюють аналітичну основу для подальшого обґрунтування рекомендацій щодо підвищення ефективності управлінської взаємодії, удосконалення механізмів координації та забезпечення оптимального балансу між державним контролем і реальною автономією територіальних громад.

7. Проведений аналіз зарубіжних моделей взаємодії державних і місцевих органів влади дав змогу встановити, що найбільш ефективні системи управління базуються на чітких принципах субсидіарності, відповідальності, фінансової автономії та інституційного партнерства. Дослідження показало, що європейські країни використовують широку палітру інструментів взаємодії: договірне врегулювання, консультаційні

процедури, міжурядові переговори, аналітичні механізми моніторингу, системи розподілу податків, тощо. Доведено, що для України найбільш релевантним є практика Німеччини, Польщі, Франції та країн Скандинавії, де райони або проміжний рівень відіграє роль координатора аналітичного центру та гаранта законності. Особливо корисним є досвід формування цифрових платформ взаємодії, систем раннього реагування, спільного бюджетного планування та міжмуніципальних проєктів. У ході аналізу констатовано, що адаптації міжнародного досвіду має здійснюватися не через механізми копіювання моделей, а через узгодження їх української адміністративно-територіальної структури та рівнів інституційної спроможності громад.

8. Встановлено, що удосконалення територіальної організації влади потребує комплексної модернізації районного рівня, який має перетворитися на професійний, деполітизований і технологічно оснащений інститут державного супроводу та координації. Дослідження дозволило обґрунтувати, що необхідними умовами нової трансформації є чітке розмежування функції РДА та ОМС, створення сучасної моделі державного нагляду, розвиток аналітичних підрозділів, формування координаційних платформ між громадами та підвищення кадрової спроможності через впровадження нових професійних стандартів. Констатовано, що цифровізація є визначальним чинником якості управлінських процесів, а впровадження єдиних електронних систем документообігу, моніторингу аналітики та взаємодії з громадами здатне забезпечити прозорість рішень, оперативність реагування та узгодження між дій рівнями влади. Доведено, що модернізація районного рівня має спиратися на створення внутрішніх аналітичних центрів, розвиток цифрової безпеки, використання державних реєстрів і формування кадрових резервів. У підсумку обґрунтовані напрями дозволять вибудувати сучасну ефективну та гнучку систему публічного управління, що відповідає викликам децентралізації і потребам громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Бальцій Ю.Ю. Особливості повноважень органів публічної влади в умовах воєнного стану. Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи: матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (12 травня 2023 р., м. Львів) / Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, Львівський національний університет ім. Івана Франка, Щецинський університет (Республіка Польща); за наук. ред. О. В. Батанова, Р. Б. Бедрія. Київ; Львів; Щецин : ЛНУ ім. Івана Франка, 2023. С. 116-120
3. Бондарчук Л.В., Урбанович В.А. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування : правові й функціональні аспекти. Журнал науковий огляд. 2015. № 11(21). С. 1-9. <https://oaji.net/articles/2016/797-1453990192.pdf>
4. Борденюк В.В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види). Право України. 2005. № 1. С. 21–25
5. Бриль К. Класифікація суб'єктів забезпечення децентралізації державної влади в Україні. Підприємство, господарство і право. 2016. № 2. С. 128–132.
6. Возняк Г., Капленко Г., Коваль В. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВА ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОДОСТАТНОСТІ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД. *Економіка та суспільство*. 2022. № 42. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-42-24>
7. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. https://pd.ipiend.gov.ua/article/view/235383?utm_source

8. Горобець Н.О. Поняття децентралізації публічної влади в Україні. Юридичний науковий журнал. 2019. № 5. С. 149.-152 DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2019-5/34>
9. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та інших; Центр політико-правових реформ. К., Москаленко О.М., 2012. 212 с
10. Журавель Я.В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів виконавчої влади із органами місцевого самоврядування в Україні. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. №2(23). С.125-129.
11. Зайцева М. Децентралізація публічної влади України в контексті євроінтеграційних процесів. *Вісник: Міжнародні відносини* 2024. № 56(2). С.37-40. DOI: <https://doi.org/10.17721/1728-2292.2022/2-56/37-40>
12. Еволюція концепції "Європи регіонів" у рамках регіональної політики ЄС.
URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/140685/10-Kurylyak.pdf?sequence=1>
13. Європейська Хартія місцевого самоврядування.
URL: <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>
14. Євтушенко О. Н. Державне управління : [навчальний посібник у трьох частинах] / О. Н. Євтушенко, В. І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013
15. Карабін Т.О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення. Форум права. 2012. № 4. С. 439–444. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_4_72.
16. Карпенко О. В., Савченко Н. В. Базові детермінанти формування сервісно-орієнтованої державної політики: контракціонізм та клієнтизм. Вісник НАДУ при Президентові України (Серія “Державне управління”). 2017. 3. с.10-15

17. Козак В. І. Публічне управління в системі координат: децентралізація – місцеве самоврядування – демократія. Теорія та практика державного управління. 2017. № 2(57). С. 133–137

18. Коновеичук Х. Б. Конституційно-правовий аналіз взаємодії об'єднаної територіальної громади з органами державної влади. Розбудова держави й права: питання теорії та конституційної практики. 2020. №2. С. 62-67

19. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-в>

20. Лелеченко А.П., Васильєва О.І., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навчальний посібник. Київ, 2017. 110 с.

21. Литвин І.І. Характер і види взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування . Південноукраїнський правничий часопис. 2007. №4. С.9-12. <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc61/4.pdf>

22. Любченко П.М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування. Харків : ТОВ «Модель Всесвіту», 2001. 224 с.

23. Мамонов В.М. Взаємодія районних державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування: виклики та шляхи покращення. Розвиток форм і методів сучасного менеджменту в умовах глобалізації: Матеріали 13-ї Всеукраїнської наук.-практ. конф. – Дніпро, 8-9.11.2025: тези доповідей. – Дніпро: Поліграфічний відділ ДДАЕУ, 2025. С. 141-143.

24. Мамонов В.М. Теоретичні основи взаємодії органів влади з органами місцевого самоврядування. Актуальні проблеми економіки, управління та маркетингу в аграрному бізнесі: матеріали IV Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, м. Дніпро, 02-03 жовтня 2025 р. Дніпро, ДДАЕУ, 2025. С. 235-236.

25. Мельник С.Р., Владовська К.П. Взаємодія державної влади місцевого самоврядування в Україні: проблеми становлення та напрями удосконалення. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Т 1. № 86. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.86.1.22>
26. Мельник Ю.В. Місцеві органи виконавчої влади в системі державних органів. Юриспруденція: теорія і практика. 2006. №6(20). С.71-75
27. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. К.: НАДУ, 2014. 128 с.
28. Міщук І.В. Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2023 № 61. URL: <https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc61/4.pdf>
29. Овчар Н.П. Особливості здійснення публічного управління в Канаді URL: <https://pag-journal.iei.od.ua/archives/2020/17-2020/24.pdf>
30. Основи публічного адміністрування: посібник для підготовки до іспиту / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2016. 128 с
31. Погорілко В. Ф.І, за ред. Баймуратова М.О. Муніципальне право України. Навчальний посібник. К: Правова єдність, 2009. 720 с. URL: http://megalib.com.ua/book/114_Municipalne_pravo_Ukraini.html
32. Про місцеві державні адміністрації Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
33. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2850-15#Text>
34. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text>
35. Реформа адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування: аналіз законопроекту № 13150 <https://ti-ukraine.org/en/news/reform-of-administrative-supervision-over-local-self->

government-authorities-analysis-of-draft-law-no-13150-after-the-first-reading/?utm_source

36. Стогова О.В. Моделі децентралізації публічної влади. *Правовий часопис Донбасу*. 2024. № 1(86). С. 8-11. DOI: 10.32782/2523-4269-2024-86-8-11

37. Тищенко К.М. Моделі взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування. *Держава та регіони*. 2010. № 2. С. 178-181.

38. Трещов М.М. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2 (25). С. 60–69.

39. Формування сучасної парадигми публічного управління в умовах глобалізації та децентралізації. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/53/984/2173-1?inline=1>

40. Хребтій І.В. Децентралізація як рушійна сила підвищення ефективності державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 1. С. 108–112.

41. Цабека А.В. Делегування повноважень у механізмі децентралізації органів виконавчої влади в Україні. *Держава та регіони*. 2020. № 2(68). С. 106-111. DOI: <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.2.18>

42. Черкас О. Г. Взаємодія Верховної Ради України з місцевими радами: інформаційно-комунікаційний аспект. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2(25). С. 226 – 234

43. Як Європейська хартія місцевого самоврядування змінила демократію в Європі. https://ccre-cemr.org/democracy-2/european-charter-of-self-government?utm_source

44. Яковчук Я.В. Місцеві державні адміністрації як суб'єкти публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2021. Вип. 65. С. 261-265

45. European Governance A White Paper. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_01_10
46. European Charter of Local Self-Government <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-eng/1680a87cc3>
47. Local Government in Europe: Trends and Developments / [Ed.R.Batley, G. Stoker]. – Houndmills : Macmillan, 1991. – XIV. – 239 p.
48. Regionalisation trends in European countries / 2007-2015. / Congress Of Local And Regional Authorities Of The Council Of Europe. Strasbourg Cedex France, 2016. 232 p
49. The Blackwel Encyclopedia of Political Institutions / [Ed.V. Bogdanor]. – Oxford : Blackwell. – XVI. – 667 p.
50. UN public administration glossary. URL: <https://publicadministration.un.org/en/About-Us/UN-Glossary>
51. Wildasin D. Comment on «Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects» by Vito Tanzi (1996). Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington: World Bank, 1996, pp. 323–328.