

ВІННИЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ МИХАЙЛА КОЦЮБІНСЬКОГО
ФАКУЛЬТЕТ ПРАВА, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ І МЕНЕДЖМЕНТУ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МЕНЕДЖМЕНТУ
КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему: «Виконавчі органи місцевого самоврядування: особливості формування та організація діяльності»

Здобувача (чки) 4 курсу АПУА групи

Освітньої програми _____

Спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»

Галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування»

Ступеня вищої освіти бакалавр

 Воєводи Вікторії Анатоліївни

Науковий керівник : д. держ. упр., проф. Лазор О. Д.

Розширена шкала _____

Кількість балів: _____ Оцінка: ECTS _____

Голова комісії _____

(підпис) (ініціали, прізвище)

Члени комісії _____

(підпис) (ініціали, прізвище)

(підпис) (ініціали, прізвище)

(підпис) (ініціали, прізвище)

м. Вінниця
2026

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	4
Перелік умовних скорочень	5
Вступ	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	8
1.1. Поняття, сутність та місце виконавчих органів у системі місцевого самоврядування	8
1.2. Правові засади та принципи організації і діяльності виконавчих органів	14
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ.....	23
2.1. Порядок формування, процедури та організаційна побудова виконавчих органів місцевого самоврядування.....	23
2.2. Функції та повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування.....	34
2.2.1. Організація роботи виконавчого комітету та взаємодія з іншими структурними підрозділами ради.....	43
2.2.2. Особливості діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні.....	49
2.3. Кадрове забезпечення виконавчих органів.....	55
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ	63
3.1. Шляхи вдосконалення діяльності виконавчих органів в умовах реформи децентралізації	63
3.2. Зарубіжний досвід організації та функціонування виконавчих органів місцевого самоврядування.....	69
ВИСНОВКИ	81
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	86

Анотація. Воєвода В. А. *Виконавчі органи місцевого самоврядування: особливості формування та організація діяльності: кваліфікаційна робота здобувача ступеня вищої освіти бакалавр зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування».* Вінниця: Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, 2026.

Мета дослідження полягає у розробленні пропозицій щодо вдосконалення діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування на основі теоретичного аналізу їх сутності, аналітичного дослідження їх функціонування та з урахуванням зарубіжного досвіду. Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері функціонування місцевого самоврядування. Предметом дослідження є особливості формування та організації діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування.

У роботі обґрунтовано практичні рекомендації щодо вдосконалення діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування в умовах реформування системи публічного управління та децентралізації, а також окреслено можливості застосування отриманих результатів у практичній діяльності органів місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності їх функціонування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, виконавчі органи, виконавчий комітет, децентралізація, публічне управління, організація діяльності, повноваження.

Annotation. *Voievoda V. A. Executive Bodies of Local Self-Government: Features of Formation and Organization of Activity: qualification paper of a bachelor's degree higher education applicant in specialty 281 "Public Management and Administration". Vinnytsia: Mykhailo Kotsiubynskyi Vinnytsia State Pedagogical University, 2026.*

The purpose of the study is to develop proposals for improving the activity of executive bodies of local self-government based on a theoretical analysis of their essence, an analytical study of their functioning, and taking into account foreign experience. The object of the study is social relations in the sphere of local self-government functioning. The subject of the study is the features of the formation and organization of the activity of executive bodies of local self-government.

The paper substantiates practical recommendations for improving the activity of executive bodies of local self-government in the context of reforming the public administration system and decentralization. It also outlines the possibilities of applying the obtained results in the practical activity of local self-government bodies to increase the efficiency of their functioning.

Keywords: *local self-government, executive bodies, executive committee, decentralization, public management, organization of activity, powers.*

ВСТУП

Актуальність теми: у наш час етап формування розвитку України характеризується активними процесами децентралізації влади, кожного дня відбувається удосконалення системи публічного управління та ефективним зміцненням інститутів місцевого самоврядування. Виконавчі органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію повноважень територіальних громад, надання адміністративних і соціальних послуг громадянам, виконання рішень місцевих рад та інших. В умовах децентралізації, реформування системи публічного управління та воєнного стану особливого значення набувають питання формування виконавчих органів, розмежування їх повноважень, удосконалення організації діяльності та підвищення ефективності виконання покладених на них функцій. Необхідність вирішення зазначених проблем визначає практичну значущість і наукову актуальність дослідження.

Проблематику виконавчих органів місцевого самоврядування досліджували різні науковці, а саме в працях : М. В. Байда, Ю. В. Баулін, П. В. Ворона, В. М. Гаращук, О. П. Дрозд, М. В. Ковалів, І. М. Коваль та інших. В їх роботах було розкрито правові засади діяльності органів місцевого самоврядування, механізми їх функціонування та особливості реформування. Проте питання вдосконалення організації діяльності виконавчих органів в умовах сучасних трансформацій, залишається недостатньо дослідженими у наш час. Теоретична значущість роботи полягає у поглибленні знань , принципів та наукових підходів до розуміння поняття та сутності виконавчих органів місцевого самоврядування, їх правових засад та функцій і повноважень діяльності. Практична значущість дослідження полягає у можливості використання отриманих результатів для вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування, підвищення ефективності їх функціонування та якості надання послуг громадянам для оптимізації їхнього життя.

Мета кваліфікаційної роботи полягає у розробленні пропозицій щодо вдосконалення діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування на основі теоретичного аналізу їх сутності, аналітичного дослідження їх функціонування та з урахуванням зарубіжного досвіду.

Для реалізації мети було виокремлено такі завдання:

- уточнити поняття, сутність та місце виконавчих органів у системі місцевого самоврядування;
- проаналізувати правові положення та принципи організації і діяльності виконавчих органів;
- з'ясувати порядок формування та організаційну побудову виконавчих органів місцевого самоврядування;
- охарактеризувати функції та повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування;
- проаналізувати організацію роботи виконавчого комітету та взаємодію його структурних підрозділів;
- виявити особливості діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні;
- дослідити кадрове забезпечення та особливості публічної служби у виконавчих органах;
- обґрунтувати шляхи вдосконалення діяльності виконавчих органів в умовах реформи децентралізації.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері функціонування місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є особливості формування та організації діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування.

Методи: методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. Діалектичний метод використано для дослідження процесів розвитку та реформування виконавчих органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації та воєнного стану. Метод аналізу застосовано під час вивчення нормативно-правових актів, наукових джерел та практики функціонування виконавчих органів місцевого самоврядування. За допомогою методу синтезу узагальнено отримані результати дослідження та сформульовано пропозиції щодо вдосконалення їх діяльності. Системний метод дав

можливість розглянути виконавчі органи місцевого самоврядування як цілісну систему взаємопов'язаних структурних елементів та визначити особливості їх взаємодії. Порівняльно-правовий метод використано для аналізу зарубіжного досвіду організації місцевого самоврядування та можливостей його адаптації в Україні. Структурно-функціональний метод застосовано для дослідження організаційної побудови, функцій і повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування. Метод узагальнення використано для формулювання висновків і практичних рекомендацій за результатами дослідження.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані у роботі висновки та рекомендації можуть бути використані у діяльності органів місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності, удосконалення, оптимізації їх роботи.

Публікації автора. Основні результати дослідження відображені у науковій публікації “Організаційно-правові засади формування та підвищення ефективності діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації”.

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, чотирьох таблиць, одного рисунку, список літератури з 36 найменувань.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Поняття, сутність та місце виконавчих органів у системі місцевого самоврядування

Розглядаючи поняття виконавчих органів у системі місцевого самоврядування, потрібно розтлумачити, що таке місцеве самоврядування в Україні насамперед. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 2 написано, що під цим поняттям слід розуміти, те що: “це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста — самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”[12]. У контексті сучасного державотворення цей інститут набуває нових якісних характеристик. Згідно з науковою позицією такого автора, як М. В. Байда, «місцеве самоврядування є не просто елементом децентралізації, а фундаментальною основою формування громадянського суспільства, яка забезпечує первинну ланку реалізації прав і свобод людини через механізми локальної демократії» [1, с. 45]. На сутнісному рівні локальна демократія виражається у праві громади безпосередньо впливати на управлінські процеси в межах своєї території.

Принципами, на яких ґрунтується місцеве самоврядування, є народовладдя, законність, гласність, колегіальність, поєднання місцевих і державних інтересів, виборність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах визначених законом повноважень, підзвітність і відповідальність органів та посадових осіб перед територіальними громадами, державна підтримка і гарантії місцевого самоврядування, а також судовий захист його прав. Саме в них полягає його глибинна суть. Ці принципи визначають не лише правові рамки, а й ціннісний базис функціонування муніципальних інституцій. Досліджуючи організаційну архітектуру

публічної влади, дослідник О. П. Дрозд зазначає, що «система принципів місцевого самоврядування виступає методологічним орієнтиром для побудови раціональних моделей муніципального менеджменту, де кожен елемент системи орієнтований на задоволення колективних потреб» [8, с. 112]. Реалізація цих принципів вимагає наявності дієвого управлінського апарату, здатного трансформувати нормативні приписи у практичні результати.

Наступне питання, яке слід розглянути, — це виконавчі органи. Слід зазначити, що вони є невід'ємною частиною системи місцевого самоврядування, яка забезпечує практичну реалізацію функцій, повноважень і обов'язків сільських, селищних, міських, а також районних у містах рад. Щодо районних і обласних рад, то вони не мають власних виконавчих органів — їхні функції у виконавчій сфері тимчасово виконують відповідні місцеві державні адміністрації. Розглядаючи місцеве самоврядування, можемо сказати, що воно є певною формою здійснення народовладдя на локальному рівні, натомість виконавчі органи виступають безпосереднім механізмом впливу, за допомогою якого прийняті рішення втілюються в життя. У науковій літературі підкреслюється особливий правовий статус цих суб'єктів. Зокрема, науковець І. М. Коваль зауважує, що «виконавчі органи місцевого самоврядування володіють унікальною подвійною природою: з одного боку, вони є підконтрольними та підзвітними представницькому органу, який їх створив, а з іншого — виступають самостійними суб'єктами правозастосовної діяльності у відносинах із фізичними та юридичними особами» [16, с. 78]. Ця дуалістична модель забезпечує необхідний баланс між колегіальним стратегічним плануванням та оперативним єдиноначальним виконанням.

Отже, можемо зробити висновок, що саме виконавчі органи гарантують повсякденне управління відповідними місцевостями, організовують виконання програм соціально-економічного розвитку, а також безпосередньо надають адміністративні та публічні послуги громадянам. Ефективність цього процесу безпосередньо корелює із загальним рівнем довіри населення до інститутів влади. Як стверджує дослідниця Л. М. Кравченко, «рівень задоволеності громадян якістю життя в громаді на 80% залежить від оперативності та прозорості роботи саме виконавчого

апарату, оскільки він є основним інтерфейсом взаємодії між жителем та муніципалітетом» [19, с. 210]. Саме тому оптимізація структури цих органів є ключовим завданням сучасної реформи децентралізації влади.

Виконавчі органи місцевого самоврядування — це органи, що згідно з Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» створюються сільськими, селищними, міськими, районними у містах (у разі їх створення) радами для здійснення виконавчо-розпорядчих функцій у межах чинного законодавства. Також існують випадки, коли за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган може не створюватися. Зокрема, це можливо у сільських радах, що представляють територіальні громади з чисельністю населення менше 500 жителів. До їхнього складу належать різні структури, серед яких: виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі підрозділи. Усіх їх об'єднує те, що вони звітують перед відповідними радами та контролюються ними, що забезпечує демократичний та транспарентний характер їхньої діяльності. Така організаційна гнучкість дозволяє адаптувати управлінську структуру до реальних демографічних та фінансових можливостей кожної окремої території. Проводячи системний аналіз муніципального права, Т. О. Мельник зазначає, що «диференціація правового статусу виконавчих органів залежно від типу та чисельності територіальної громади є проявом принципу субсидіарності, який дозволяє мінімізувати бюрократичні витрати у малих населених пунктах» [27, с. 94]. Водночас у великих міських громадах структура виконавчих органів стає розгалуженою системою зі спеціалізованими департаментами.

До повноважень виконавчих органів сільських, селищних і міських рад у сфері забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян належить досить широке коло питань, спрямованих на захист публічного порядку та реалізацію прав людини на місцевому рівні. Зокрема, відповідно до статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчі органи здійснюють підтримку діяльності таких структур, як органи суду, прокуратури, юстиції, Служби безпеки України, Національної поліції та інших правоохоронних і правозахисних інституцій, сприяють територіальним громадам в організації установ

із надання безоплатної правничої допомоги, а також вони вносять подання щодо притягнення до відповідальності посадових осіб у разі невиконання ними законних вимог і рішень рад та їхніх виконавчих органів. Цей напрям діяльності вимагає чіткої координації між муніципальними структурами та державними органами правопорядку. За висловом правознавця В. С. Мороза, «правоохоронна функція виконавчих органів самоврядування не дублює державну, а доповнює її через механізми муніципальної варти, профілактики правопорушень та створення безпечного простору в межах конкретного населеного пункту» [29, с. 156]. Такий підхід дозволяє суттєво знизити рівень побутової злочинності та підвищити безпеку жителів.

Серед їхньої компетенції також можна виокремити звернення до суду з вимогою про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, якщо такі акти порушують права територіальної громади або обмежують повноваження органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Цей інструмент є важливим елементом системи стримувань і противаг у відносинах між державою та муніципалітетами. Як зазначає у своєму дослідженні Н. В. Петренко, «право виконавчих органів на судовий захист інтересів громади є ключовою процесуальною гарантією місцевого самоврядування, що дозволяє блокувати протиправне втручання державних чиновників у справи місцевого значення» [31, с. 42]. Завдяки судовому контролю забезпечується реальна автономія місцевої влади у межах закону.

Важливим значенням наділені делеговані повноваження виконавчих органів, які пов'язані із забезпеченням розгляду звернень громадян, реагуванням на різного роду надзвичайні чи проблемні ситуації, що можуть впливати на громаду, організацією та контролем за фінансами, проведенням масових заходів, розглядом справ про адміністративні правопорушення, вчиненням нотаріальних дій, державною реєстрацією актів цивільного стану, юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та речових прав на нерухоме майно. Передача цих функцій на місця суттєво наблизила послуги до безпосереднього споживача. Згідно з науковим поглядом такого автора, як Р. О. Савченко, «делегування державних повноважень виконавчим органам рад

перетворило місцеве самоврядування на головного суб'єкта надання сервісних послуг в державі, що вимагає високої професійної компетентності від муніципальних службовців» [32, с. 119]. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність постійного підвищення кваліфікації працівників місцевих рад.

Необхідно зауважити, що ефективність реалізації цих повноважень залежить від організаційного устрою виконавчих органів, у якому чітко розмежовуються їхні компетенції. Відповідно до законодавства, система виконавчих органів реалізується за допомогою відповідної ради і включає виконавчий комітет як основний колегіальний орган, а також галузеві відділи та управління, які фокусуються на певних сферах суспільного життя, таких як освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство, соціальний захист населення, культура і мистецтво, фізична культура і спорт, благоустрій територій, транспортне забезпечення, охорона довкілля, забезпечення громадського порядку тощо. Структурна оптимізація цих підрозділів є безперервним процесом, який має реагувати на глобальні та локальні виклики. Дослідник С. М. Ткаченко наголошує, що «сучасна структура виконавчих органів повинна відходити від жорсткої лінійно-функціональної моделі на користь проєктного менеджменту, що дозволяє швидше адаптуватися до кризових умов та ефективно розподіляти дефіцитні ресурси громади» [33, с. 203]. Впровадження елементів електронного урядування у внутрішні процеси підрозділів значно прискорює документообіг та ухвалення рішень.

Варто наголосити на тому, що діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування є багатогранною і охоплює практично всі сфери життєдіяльності територіальної громади. Вони забезпечують реалізацію місцевих програм розвитку, формування та виконання місцевих бюджетів, управління об'єктами комунальної власності, а також створюють сприятливі умови для залучення інвестицій та розвитку підприємництва на відповідних територіях. Економічна спроможність громади є фундаментом для її самостійності. Як підкреслює науковиця Ю. В. Федорова, «без ефективного управління комунальним майном та створення прозорих умов для місцевого бізнесу, які покладаються на виконавчі структури, жодна громада не зможе забезпечити самофінансування та розвиток інфраструктури» [35, с. 88]. Відтак,

інвестиційний менеджмент стає одним із пріоритетних напрямів діяльності виконавчого апарату.

На перший план виходить співпраця виконавчих органів з органами державної влади. У процесі втілення делегованих повноважень вони по суті проявляють себе провідниками державної політики на місцевому рівні, що відображається у виконанні функцій у сфері соціального захисту, реєстраційної діяльності, забезпечення громадської безпеки та правопорядку. Така взаємодія дозволяє забезпечити баланс між місцевими інтересами різних територіальних громад і загальнодержавними пріоритетами. Цей баланс є досить крихким і потребує постійного нормативного коригування. Недопущення ситуацій, коли делеговані повноваження не забезпечуються фінансовими ресурсами з державного бюджету, є запорукою стабільності всієї системи публічної влади.

У наш час, в умовах децентралізації влади в Україні, суттєво зростає важливість ролі виконавчих органів місцевого самоврядування. Розширення їхнього фінансування та повноважень, на нашу думку, сприяє підвищенню загального рівня управління на місцях, належному забезпеченню освітнього процесу, якісному наданню публічних послуг та формуванню активної громадської позиції жителів у вирішенні питань місцевого значення. Подальший розвиток муніципальних інституцій пов'язаний із цифровою трансформацією та впровадженням інноваційних технологій управління. Завершуючи теоретичний аналіз сутності виконавчих органів, варто погодитися з думкою О. В. Шевченка, який зауважує, що «виконавчі органи нового покоління — це відкриті, цифровізовані сервісні центри, які працюють за принципами підзвітності, орієнтації на потреби людини та стратегічного планування розвитку території» [36, с. 144]. Таким чином, виконавчі органи займають центральне місце в архітектурі місцевого самоврядування, виступаючи головним інструментом практичного забезпечення життєдіяльності та розвитку територіальних громад.

1.2. Правові засади та принципи організації і діяльності виконавчих органів

Правові засади є підґрунтям для правової системи, визначаючи їхню компетенцію, повноваження органів влади та права громадян. Розтлумачимо поняття «правові засади». Це своєрідний фундамент, основа, за допомогою якої реалізується система законодавства, зокрема Конституції України, норм і принципів, на яких, у свою чергу, базується діяльність держави та органів влади. Також вони визначають суспільні відносини, закріплюють права й обов'язки, що їм притаманні. Під засадами слід розуміти певні принципи, що зумовлено насамперед тим, що у словниках ці терміни вживаються як синоніми та можуть визначатись один через одного. Зокрема, поняття «засади» і «принципи» виступають певною основою; початком або підґрунтям, на чому базується певне явище; вихідне, визначальне положення, принцип або основа світогляду; спосіб чи метод здійснення певної діяльності. Варто зазначити, що правові засади включають не лише загальні положення Конституції України, міжнародних договорів і законів, а й спеціальні галузеві нормативно-правові акти, які, у свою чергу, конкретизують засоби, форми та методи реалізації державної політики у відповідній сфері. Водночас у науковій літературі з публічного управління сформувалися два підходи до тлумачення цієї категорії: «по-перше, ототожнення правових засад із принципами права, що відображають аксіологічну основу правової системи; по-друге, трактування їх як нормативної системи, яка включає юридичні джерела, що встановлюють конкретні правила функціонування відповідних державних інституцій» [7, с. 811]. Така двохаспектна інтерпретація дозволяє глибше осягнути природу муніципального управління, оскільки вона поєднує в собі ідейне наповнення (філософію права) із суто практичним інструментарієм публічно-управлінського регулювання повсякденної діяльності муніципальних службовців.

Для детальнішого розуміння нормативно-правового базису муніципальної сфери варто звернутися до теоретичних узагальнень сучасних фахівців з адміністрування. Зокрема, дослідник Ю. В. Баулін вказує, що «правові засади організації виконавчої влади та місцевого врядування не можуть бути статичними, оскільки вони відображають динаміку суспільних трансформацій та безпосередньо впливають на рівень забезпечення прав громадян на локальному рівні» [2, с. 14]. Спираючись на це судження, можна констатувати, що правова основа діяльності

виконавчих органів є рухливим механізмом, який постійно адаптується до нових соціально-політичних реалій і вимагає безперервного моніторингу законодавчих змін з метою недопущення управлінського хаосу. Аналізуючи вектори модернізації місцевого самоврядування, особливу увагу варто приділити розвитку е-демократії, оскільки впровадження інструментів електронних комунікацій у територіальних громадах виступає ключовим елементом розбудови партисипативного управління та забезпечує якісно новий рівень прозорості діяльності виконавчих органів. Забезпечення цієї узгодженості є головним завданням юридичних служб місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів, оскільки виявлені колізії між державним законом та рішенням виконавчого комітету дестабілізують правове поле громади, проте не автоматично, адже відповідна місцева рада, згідно з чинним законодавством, має право та можливість самостійно скасувати рішення свого виконавчого органу у разі їх невідповідності законам України.

Отже, розглядаючи це поняття в такому значенні, можемо сказати про те, що воно виступає як активний правовий процес, до якого входять фундаментальні принципи і законодавчі механізми управління. Переходячи до принципів виконавчих органів, варто виокремити такі: згідно зі статтею 7 Конституції України «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [17]. Своєю чергою, стаття 144 Конституції України чітко імперативно закріплює, що «органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території» [17], що окреслює територіальні межі компетенції виконавчого апарату. Багато різних науковців уже давали визначення поняттю “місцеве самоврядування”. У Європейській Хартії, а саме у статті 3 його трактують так: ”місцеве самоврядування означає право і здатність органів місцевого самоврядування регулювати і управляти суттєвою частиною публічних справ під власну відповідальність і в інтересах місцевого населення” [9], саме таке трактування розкриває правову основу автономії громад. Ще одним коротким, але влучним є таке визначення: місцеве самоврядування - це фундаментальне право, яке надається територіальним громадам для вирішення різних питань. Сутність цієї здатності полягає не лише у формальній наявності юридичних

прав, а й у реальній фінансовій та організаційній спроможності виконавчого апарату забезпечити належний рівень життя у громаді. У контексті аналізу загальних засад місцевої демократії важливим є дослідження сутності самоврядних інститутів через призму їхньої соціальної ефективності. Як зазначає вчений М. В. Байда, «ефективність локальної демократії безпосередньо залежить від готовності виконавчих органів делегувати частину своїх розпорядчих функцій безпосередньо інститутам цивільного суспільства через механізми партисипації» [1, с. 48]. Це свідчить про необхідність переходу від класичного вертикального управління до горизонтальної співпраці з мешканцями, що дозволить залучити додатковий людський потенціал для розв'язання хронічних проблем територіальних громад.

Розглядаючи принцип фінансової автономії, варто згадати про статтю 9 Європейської Хартії, в якій прописано те, що: ресурси, які виділяються на органи місцевого самоврядування, мають відповідати перед законами, Конституцією та їх повноваженнями; держава має надати забезпечення місцевого самоврядування, відповідно для виконання ними запланованих завдань; фінансово слабші органи місцевого самоврядування мають підтримуватись через бюджетне вирівнювання, щоб зменшити у подальшому нерівність у доходах і витратах, але щоб при цьому їхня самостійність не обмежувалась. Цей аспект фінансового забезпечення є лакмусовим папірцем для оцінки реальності децентралізаційних процесів. Відомий дослідник П. В. Ворона зауважує, що «матеріально-фінансова самостійність муніципальних органів залишається декларативною до того часу, поки основна частина податкових надходжень акумулюється на центральному рівні, а на місця передаються лише обов'язки без належного грошового покриття» [5, с. 55].

Аналізуючи це твердження, варто виділити, що фінансова автономія виконавчих структур потребує чіткого законодавчого закріплення довгострокових нормативів відрахувань від загальнодержавних податків, аби керівники відділів та управлінь могли займатися стратегічним плануванням розвитку інфраструктури, а не просто виживанням за рахунок урядових субвенцій. Розглядаючи проблему ресурсного забезпечення, науковець Р. О. Савченко стверджує: «Бюджетне вирівнювання не повинно перетворюватися на інструмент фінансового утримання

пасивних громад, оскільки це нівелює стимули для розвитку місцевого бізнесу та залучення інвестицій виконавчим апаратом» [32, с. 120]. Це надзвичайно влучне зауваження, адже надмірна дотаційність породжує патерналістські настрої серед місцевих чиновників, тоді як завдання виконавчих органів нового типу полягає у створенні конкурентоспроможного економічного середовища. Наступний принцип, на який варто звернути увагу, — це класичний принцип субсидіарності: публічні функції, як правило, повинні здійснюватися переважно тими органами влади, які є найближчими, мають найкращий контакт з громадянами. Принцип самостійності проявляється в тому, що органи, яким було доручено вирішити якусь поставлену перед собою задачу або питання, мають повну свободу у діях для реалізації їх, яке не вилучене з їхньої компетенції. Принцип децентралізації та самостійності місцевого самоврядування знаходить своє відображення у статті 143 Конституції України, якою закріплено повноваження територіальних громад безпосередньо або через утворені ними органи управляти майном, що є в комунальній власності, затверджувати бюджети та контролювати їх виконання. Практичне розгортання принципу субсидіарності у вітчизняному публічно-управлінському просторі породжує низку дискусій серед теоретиків. Зокрема, дослідник В. М. Гарашук зазначає, що «субсидіарність вимагає не просто передачі повноважень на найнижчий рівень, а й одночасного створення системи моніторингу за якістю їх виконання, щоб не допустити зниження стандартів надання адміністративних послуг» [6, с. 93]. Впровадження цього принципу в діяльність виконавчих комітетів дозволяє максимально наблизити владу до людини, ліквідувати зайві бюрократичні ланки та забезпечити оперативне реагування на специфічні запити мешканців конкретного населеного пункту.

Принцип організації та діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування є найважливішим з фундаменту і розкривається у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Саме у статті 4 цього Закону визначено основні принципи місцевого самоврядування, до яких належать: «законність, гласність, поєднання місцевих і державних інтересів, виборність, правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність, підзвітність і відповідальність

перед територіальними громадами» [12]. Не менш важливим є принцип законності, тут виконавчі органи місцевого самоврядування мають діяти у межах визначеного закону і нормативних актів. Цей принцип гарантує правову визначеність, дотримання встановлених норм і гарантує захист прав та законних інтересів громадян. Реалізація законності під час ухвалення розпорядчих актів є ключовим запобіжником проти муніципального свавілля. Як підкреслює правознавець М. В. Ковалів, «законність у діяльності виконавчих органів муніципальної влади забезпечується через баланс внутрішнього відомчого контролю та зовнішнього судового оскарження рішень посадових осіб» [15, с. 106]. В умовах децентралізації цей принцип набуває особливого значення, оскільки розширення дискреційних повноважень місцевих посадовців створює додаткові корупційні ризики, мінімізувати які можна лише через чітке дотримання імперативних норм права. З цього приводу дослідниця Н. В. Петренко слушно зауважує, що «судовий контроль виступає гарантом стабільності муніципальних правовідносин, захищаючи як права окремого громадянина від зловживань місцевої влади, так і саму громаду від протиправного втручання державних органів» [31, с. 44]. Розвиток інституту судового оскарження рішень виконавчих комітетів є свідченням формування зрілої правової держави, де інтереси індивіда та нормативи публічного сервісу стоять вище за політичну доцільність місцевих еліт.

Принцип гласності показує всю діяльність роботи органів місцевого самоврядування, також надає можливість громадянам брати участь у прийнятті важливих рішень для суспільства. Принцип підзвітності і відповідальності виконавчих органів перед населенням, громадою, тут наголошується про обов'язок надавати інформацію громадянам на різних сайтах, інших джерелах на вимогу і не тільки, та нести відповідальність за свої прийняті рішення. Трансформація інституту гласності у цифрову епоху суттєво змінює характер взаємодії муніципалітету та громадянина в системі публічного адміністрування. Як підкреслюють сучасні дослідники О. Д. Лазор, О. Я. Лазор та І. Г. Юник, «використання інструментів е-комунікацій у територіальних громадах як елемент розвитку партисипативного управління в Україні» [24, с. 718] стає базовим стандартом забезпечення прозорості

виконавчих структур. Більше того, науковці додають, що «e-participation як важлива компонента розвитку електронного врядування в Україні» [25, с. 21] дозволяє повністю модернізувати зворотний зв'язок із населенням. Гласність не повинна бути формальним звітуванням у малотиражних газетах; вона має стати повсякденним цифровим інструментом, за допомогою якого кожен житель може в реальному часі перевірити витрачання кожної копійки з місцевого бюджету. Водночас організаційна структура цих підрозділів має бути гнучкою. Застаріла лінійно-функціональна структура відділів радянського зразка гальмує розвиток громад, тому діджиталізація та проєктний менеджмент мають стати новими організаційними принципами роботи муніципальних службовців.

Принцип поєднання місцевих і державних інтересів передбачає узгодження діяльності роботи органів місцевого самоврядування із встановленими перед державою цілями та пріоритетами. Це поєднання забезпечує цілісність державної політики та водночас дає можливість враховувати специфіку розвитку та удосконалення окремих територій. Цей дуалізм часто стає причиною управлінських конфліктів між регіональними лідерами та центральним урядом. Як зазначав у своєму дослідженні Ю. М. Тодика, «оптимальне узгодження державних та муніципальних інтересів є фундаментом національної безпеки, оскільки розкол між центром і місцями руйнує цілісність системи публічного управління» [34, с. 118]. Виконавчі органи мають виступати не сліпими виконавцями волі столичних чиновників і не відокремленими удільними князівствами, а повноцінними партнерами держави у реалізації загальнонаціональних стратегій. Налагодження такого паритетного діалогу є запорукою внутрішньої стабільності всієї політичної системи України, особливо в період повоєнного відновлення інфраструктури громад.

Не менш значущим принципом організації діяльності муніципальних структур є орієнтація на клієнтоцентрованість. Стаття 11 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» чітко визначає основні обов'язки посадових осіб, серед яких — забезпечення поваги та захисту прав територіальної громади й поводження з громадянами на засадах сервісу [14]. Дослідниця Л. М. Кравченко підтверджує це, зазначаючи, що «виконавчі органи нового покоління мають повністю позбутися ознак

каральних чи контролюючих інституцій, трансформувались у сервісні хаби, де головною цінністю є комфорт та задоволеність кінцевого споживача послуги» [19, с. 212]. Такий підхід вимагає радикальної зміни ментальності самих муніципальних службовців, які мають усвідомити себе найманими працівниками громади, що утримуються за рахунок податків місцевих жителів. Крім того, не можна оминути увагою принципи раціонального використання комунальних ресурсів, що закріплено у статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де визначено правомочності щодо управління об'єктами комунальної власності [12]. Як зазначає Ю. В. Федорова, «економічна спроможність муніципалітету напряму залежить від прозорості управління об'єктами комунальної власності, що покладається на відповідні профільні управління та департаменти» [35, с. 89]. Впровадження відкритих електронних аукціонів для оренди та продажу комунального майна є практичним втіленням принципів законності та матеріальної самостійності на місцевому рівні. З метою систематизації розглянутих вище підходів та короткого узагальнення правил і процедур муніципального управління, доцільно представити внутрішню структуру аналізованих категорій у вигляді наочної схеми (див. рис. 1.2.), яка відображає розподіл елементів на конституційні, ресурсні та управлінські блоки.



Рис. 1.2. Система принципів організації та діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування

Джерело: побудовано автором самостійно на основі узагальнення [12; 14]

На завершення теоретичного аналізу варто навести інтегральне судження відомого фахівця у сфері врядування В. В. Кравченка, який акцентує увагу на тому, що «система принципів діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування є живою нормативною матрицею, яка постійно збагачується новими правовими смислами під впливом європейських стандартів належного врядування» [18, с. 90]. Даний погляд підкреслює, що підсумкові правові засади та принципи організації виконавчих органів не є абстрактними теоретичними конструкціями. Вони становлять дієву практичну систему, яка визначає повсякденний правовий статус муніципальних посадовців, гарантує захист прав мешканців та забезпечує стабільний рух українських територіальних громад у напрямку європейської інтеграції та всебічної модернізації системи публічної влади. Саме комплекс усіх цих принципів може гарантувати злагоджену роботу органів місцевого самоврядування, також вони є їхньою основою, визначають їхній правовий статус і забезпечують ефективне функціонування системи місцевого самоврядування, виконання їх обов'язків і повноважень.

Висновки до розділу 1-го

У результаті дослідження теоретико-правових основ формування та організації діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування встановлено, що вони посідають ключове місце в системі місцевого самоврядування України, забезпечуючи практичну реалізацію рішень територіальних громад та відповідних рад. Саме через діяльність виконавчих органів здійснюється повсякденне управління місцевими справами, реалізуються програми соціально-економічного розвитку, надаються адміністративні та публічні послуги населенню, а також забезпечується виконання делегованих державою повноважень. З'ясовано, що правовою основою діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування виступає сукупність конституційних норм, положень Європейської хартії місцевого самоврядування, законів України та інших нормативно-правових актів, які визначають їхній правовий статус, компетенцію, організаційну структуру та порядок функціонування. Важливе значення мають принципи законності, гласності, підзвітності, відповідальності перед територіальною громадою, фінансової самостійності, субсидіарності, поєднання місцевих і державних інтересів, а також орієнтації на потреби людини та якісне надання публічних послуг. Встановлено, що в умовах децентралізації роль виконавчих органів місцевого самоврядування суттєво зростає, оскільки саме вони забезпечують ефективне використання ресурсів громади, розвиток місцевої інфраструктури, реалізацію державної політики на місцевому рівні та взаємодію між населенням і владою. Сучасні тенденції розвитку місцевого самоврядування свідчать про необхідність подальшого вдосконалення організаційної структури виконавчих органів, впровадження цифрових технологій, розвитку електронного врядування та підвищення професійного рівня муніципальних службовців. Отже, виконавчі органи місцевого самоврядування є основним інструментом реалізації функцій місцевої влади, а ефективність їхньої діяльності безпосередньо впливає на рівень розвитку територіальних громад, якість життя населення та успішність процесів демократизації й децентралізації в Україні.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ

2.1. Порядок формування, процедури та організаційна побудова виконавчих органів місцевого самоврядування

Аналізуючи організаційні засади локальної демократії, першочергово необхідно дослідити дефініцію та специфіку функціонування виконавчого сегмента муніципальної влади. Цей інститут уособлює собою приклад практико-орієнтованої діяльності, яка перетворює стратегічні рішення виборного корпусу на реальні матеріальні блага та безпечне середовище для жителів. Порядок формування та організаційна побудова виконавчих органів місцевого самоврядування закріплені у статтях 11, 26, 51, 52, 53, 54 та 58 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12]. Відповідно до статті 11 цього Закону, «виконавчими органами сільських, селищних, міських рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи» [12]. Саме цей закон виступає правовою основою для розгляду поставленого питання.

У вітчизняному правознавстві дефініція цих суб'єктів розкривається через їхній особливий управлінський потенціал. Науковець І. М. Коваль зауважує, що «виконавчі органи місцевого самоврядування володіють унікальною подвійною природою: з одного боку, вони є підконтрольними та підзвітними представницькому органу, який їх створив, а з іншого — виступають самостійними суб'єктами правозастосовної діяльності у відносинах із фізичними та юридичними особами» [16, с. 78].

Ця наукова позиція точно ілюструє управлінський дуалізм: муніципальні службовці структури не мають права діяти відірвано від волі представників громади, проте у щоденних правовідносинах із бізнесом чи пересічними громадянами вони наділені повною адміністративною самостійністю. Місце виконавчих структур у загальній системі локального самоврядування є центральним із погляду сервісної концепції держави, оскільки пересічний житель оцінює спроможність влади не за

якістю депутатських промов, а за швидкістю видачі довідок, стабільністю опалювального сезону та станом доріг. Виконавчі підрозділи є головними провідниками реальних реформ на місцях. Особливої ваги це набуває у контексті євроінтеграційних процесів, де від муніципалітетів вимагають транспарентності та високої оперативності управлінського апарату.

Важливе теоретико-методологічне підґрунтя для розуміння сутності цих процесів закладено у вітчизняній науковій школі муніципального права. Обґрунтовуючи правову природу управлінських процесів у громадах, О. Д. Лазор та О. Я. Лазор зазначають: «Служба в органах місцевого самоврядування є невід'ємною складовою публічної служби в Україні, яка покликана забезпечити реалізацію прав і свобод громадян, надання якісних публічних послуг та сталий розвиток територіальних громад на основі поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів» [22, с. 12]. Нормативно-правова легітимізація цієї системи спирається на багаторівневий архітектурний базис, де найвищу юридицію силу мають імперативи Основного Закону України. Конституція України у статтях 140–144 визначає систему та загальні повноваження муніципальних інституцій, підкреслюючи їхній відокремлений від державної виконавчої вертикалі характер. Розглядаючи це питання, дослідник Ю. В. Баулін слушно зазначає, що «конституційне закріплення автономії виконавчих органів самоврядування є базовою гарантією захисту локальних інтересів від спроб адміністративного тиску з боку центральних органів влади» [2, с. 14].

Конституція створює міцний захисний екран для муніципалітетів, тоді як Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» виступає детальним покроковим інструментом. Така нормативна синергія забезпечує стабільність правопорядку, хоча сучасні реалії вимагають гнучкішого підходу до нормотворення на рівні самих громад. Нормативне забезпечення діяльності цих підрозділів не обмежується лише законами України, адже велике значення мають підзаконні акти та локальні статути територіальних громад. Подібне багаторівневе регулювання дозволяє вибудувати надійний баланс інтересів, забезпечуючи сталий розвиток регіонів. Правове моделювання виконавчої ланки має відбуватися з урахуванням історичних та

соціокультурних особливостей кожної окремої місцевості, що значно підвищить ефективність муніципальних управлінців. Переходячи до детального огляду правових процедур, за якими утворюються муніципальні виконавчі структури, слід наголосити на ключовій ролі статті 26 профільного Закону. Відповідно до цієї норми, до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить «затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, а також утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності та затвердження персонального складу» [12]. Характеризуючи правовий алгоритм цього процесу, дослідник О. П. Дрозд вказує, що «спроможність ради самостійно моделювати структуру своїх виконавчих підрозділів дозволяє уникнути шкідливого уніфікаторського підходу та побудувати раціональну муніципальну архітектуру під індивідуальні потреби кожної території» [8, с. 112].

Аналізуючи цю думку, варто підкреслити, що роль голови громади та представницького корпусу у цьому процесі побудована на засадах паритетного партнерства та взаємного стримування. Повноваження голови чітко регламентовані статтею 42 Закону, згідно з якою він «вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури та чисельності виконавчих органів, здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету, а також організує роботу виконкому» [12]. Голова громади виступає як головний ініціатор та архітектор: саме він аналізує слабкі місця в управлінні, розробляє проекти структури та виносить їх на розгляд сесії. Проте рада володіє правом вирішального голосу — без згоди депутатської більшості жоден відділ не може розпочати юридичне існування. Такий механізм захищає громаду від суб'єктивного волюнтаризму очільника міста чи селища та гарантує, що структура апарату буде результатом колегіального компромісу, спрямованого на захист публічного інтересу. Така процедура забезпечує муніципальну систему від надмірної бюрократизації, оскільки депутати завжди можуть заблокувати створення зайвих посад, що вимагають необґрунтованих видатків із місцевого бюджету.

Згідно зі статтею 51 Закону, «виконавчий комітет ради виступає виконавчим і розпорядчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її

створення) ради» [12]. Виконавчий комітет діє протягом строку повноважень відповідної ради, а після їх припинення продовжує виконувати свої функції до формування нового складу виконавчого комітету. Відповідна рада самостійно визначає кількісний склад виконавчого комітету, а його персональний склад затверджується радою за поданням сільського, селищного, міського голови. Виконавчий комітет ради формується у складі голови ради, його заступників, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів, управлінь та інших осіб. До його складу за посадою входить секретар ради, а за відповідним рішенням ради мають змогу входити і старости. Верховку виконавчого комітету очолює відповідний голова, який забезпечує виконання статті 59 Закону, підписуючи рішення колегіального органу, що ухвалюються більшістю від його загального складу. Підзвітним і підконтрольним виконавчий комітет є раді, яка його утворила, а з питань здійснення делегованих повноважень — одночасно і відповідним органам виконавчої влади. При цьому, відповідно до вимог закону, до складу виконкому не можуть входити депутати ради, за винятком секретаря ради.

Щодо повноважень сільських, селищних, міських рад під час організації внутрішньої діяльності, то згідно зі статтею 26 Закону, вони на своїх засіданнях першочергово затверджують регламент ради, створюють і ліквідують постійні та інші комісії ради, затверджують та змінюють їхній склад, а також обирають голів цих комісій [12]. Ця процедура формування потребує ретельного наукового та практичного осмислення. Дослідник В. М. Гаращук звертає увагу на те, що «виконавчий комітет ради функціонує в унікальних координатах відповідальності, де він одночасно підпорядкований представницькому корпусу, який його утворив, та підконтрольний державній вертикалі влади у частині реалізації делегованих функцій» [6, с. 91].

Такий подвійний юридичний статус нерідко провокує приховані конфлікти між місцевими пріоритетами та загальнодержавними директивами. Законодавче обмеження щодо заборони поєднання депутатського мандата із членством у виконавчому комітеті є надзвичайно прогресивним інструментом правової держави. Це дозволяє провести чітку демаркаційну лінію між політичним рівнем (де

ухвалюються стратегічні рішення, ведуться дискусії та представляються інтереси виборців) та виконавчо-адміністративним рівнем (де потрібен суто професійний менеджмент, позбавлений політичного забарвлення). Такий підхід значно знижує ризики кулуарного лобізму під час розподілу бюджетних коштів і підвищує загальний рівень довіри населення до муніципальних інституцій. Саме колегіальний характер ухвалення рішень виконавчим комітетом виступає надійним бар'єром проти проявів авторитаризму з боку голови громади, змушуючи його рахуватися із думкою інших членів цього керівного органу.

Розглядаючи подальшу організаційну структуру виконавчих органів, слід зазначити, що вона є складною ієрархічною системою. Відповідно до статей 53 та 54 Закону, ради утворюють самостійні відділи, управління та департаменти, які діють на підставі затверджених радою положень і мають статус юридичних осіб або фінансуються в межах апарату. Кожен із цих елементів має вузьку спеціалізацію та фокусується на конкретному напрямку суспільного життя, такому як житлово-комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я, культура, соціальний захист чи благоустрій території. Дослідник С. М. Ткаченко наголошує на тому, що «розподіл компетенції між структурними підрозділами виконавчого апарату має базуватися на принципах функціональної оптимізації, яка виключає дублювання повноважень та забезпечує пряму лінію відповідальності за кожен управлінський крок» [33, с. 203].

Внутрішня архітектура муніципальних служб повинна оперативно реагувати на сучасні виклики. Наприклад, в умовах воєнного стану чи економічної кризи виникає об'єктивна потреба у створенні спеціалізованих відділів з питань внутрішньо переміщених осіб, цивільного захисту чи міжнародного грантового співробітництва. Традиційні громіздкі департаменти радянського типу гальмують розвиток громад, тому розподіл повноважень має відбуватися за принципами гнучкого проєктного менеджменту. Чітке розмежування завдань між галузевими структурами дозволяє раціонально розподіляти кошти місцевого бюджету та уникати ситуацій, коли за одну й ту саму проблему відповідають кілька відомств одночасно, що зазвичай призводить до повної бездіяльності.

Аналізуючи повноваження керівного складу виконавчих органів, особливу увагу необхідно приділити статусу сільського, селищного чи міського голови. Він є ключовою ланкою, яка поєднує представницьку та виконавчу гілки влади, адже голова не лише очолює виконавчий комітет, а й головує на засіданнях ради, підписує її рішення та здійснює загальне керівництво всім муніципальним апаратом. Характеризуючи цей статус, правознавець О. В. Шевченко зазначає, що «голова територіальної громади у сучасній системі координації є головним менеджером, від чієї особистої управлінської культури та стратегічного бачення залежить загальний інвестиційний та соціально-економічний поступ території» [36, с. 144]. У контексті міжнародного порівняльного аналізу побудови взаємовідносин органів місцевої влади та громадськості, О. Д. Лазор та І. П. Шелепницька звертають увагу на специфіку європейських муніципальних систем, вказуючи: «Компаративний аналіз муніципальних систем засвідчує, що ефективність місцевого самоврядування визначається не лише обсягом законодавчо закріплених повноважень, а й рівнем реальної фінансової самостійності та залученням громадян до процесів прийняття муніципальних рішень через розвинені інститути безпосередньої демократії» [26, с. 45].

Такий широкий обсяг повноважень вимагає від очільника громади не лише політичної волі, а й глибоких знань у сфері права та економіки. Проте успішне управління неможливе без злагодженої роботи інших посадових осіб. Велике значення тут мають функції секретаря ради, який забезпечує процесуальний зв'язок із депутатами та бере на себе управління у разі відсутності голови. Okремо варто виділити роль керуючого справами виконавчого комітету, який координує роботу внутрішніх служб, налаштовує систему електронного документообігу та контролює виконавчу дисципліну керівників управлінь. Саме керуючий справами є тим адміністративним стрижнем, завдяки якому внутрішня бюрократична машина працює як єдиний безперебійний механізм, звільняючи голову громади від рутинної паперової роботи для вирішення стратегічних завдань.

Важливим елементом організації роботи виконавчих органів є регламентні процедури, які відповідно до статті 52 Закону визначають порядок підготовки,

проведення засідань виконкому та ухвалення рішень. Засідання виконавчого комітету є основною організаційною формою його діяльності, де рішення приймаються більшістю голосів від його загального складу. Оцінюючи цей процесуальний аспект, правознавець М. В. Ковалів зауважує, що «суворе дотримання регламенту роботи виконавчих органів є не просто формальним обов'язком, а фундаментальною умовою забезпечення законності та легітимності кожного муніципального акта» [15, с. 104].

Порушення термінів оприлюднення проєктів рішень або ігнорування процедури розгляду скарг робить рішення виконкому вразливими до судових позовів, що може завдати громаді значних фінансових та репутаційних збитків. Регламент має гарантувати повну гласність: засідання виконкому мають транслюватися в режимі онлайн, а протоколи та голосування – негайно публікуватися на офіційному вебпорталі громади. Взаємодія між різними структурними підрозділами (наприклад, коли юридичне управління перевіряє акти фінансового департаменту) має відбуватися на засадах цифрової прозорості, що виключає особисті домовленості та мінімізує корупційні ризики під час ухвалення розпорядчих документів.

Для глибшого розуміння специфіки практичної побудови виконавчих апаратів у великих містах України доцільно провести компаративний аналіз діючих Регламентів міських рад, результати якого узагальнено в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1. Порівняльний аналіз організаційної структури та цифровізації виконавчих органів міських рад (на основі діючих Регламентів).

Критерії порівняння	Львівська міська рада	Вінницька міська рада	Житомирська міська рада	Луцька міська рада
Базова модель виконавчих органів	Департаментна система із виокремленням інституту профільних заступників та адміністрацій	Функціонально-галузева модель із жорсткою вертикаллю підпорядкування департаментів	Секторальна модель із розвиненою мережею самостійних управлінь та відділів	Оптимізована лінійно-функціональна структура виконавчих органів

Рівень інтеграції Smart City та е-врядування	Проектний підхід: цифровізація через окремі сервіси (ЛМР-id, е-звернення) та геоінформаційні системи	Наскрізна цифровізація: інтегрована система «Муніципальна картка вінничанина», Ситуаційний центр	Акцент на прозорості: е-демократія, відкритий бюджет, автоматизація внутрішнього документообігу	Цифровізація муніципальних послуг через мережу ЦНАП, інтеграція з платформою «Дія»
Особливості виконавчого комітету	Включення до складу виконкому представників громадськості та експертного середовища	Переважно посадовий склад виконкому (заступники, керівники ключових департаментів)	Збалансований склад із представників комунального сектору та бізнес-асоціацій	Компактний склад із чітким розподілом функціональних обов'язків

Джерело: Складено автором на основі офіційних веб порталів та чинних Регламентів Львівської, Вінницької, Житомирської та Луцької міських рад.

Як свідчать дані, наведені у таблиці 2.1, попри єдину законодавчу рамку, кожна міська рада самостійно адаптує структуру виконавчих органів під власні стратегічні пріоритети. Загальним трендом є активне впровадження інструментів Smart City та електронного врядування. При цьому, якщо у Львові домінує проектно-орієнтований підхід, то у Вінниці та Житомирі діджиталізація має наскрізний характер, охоплюючи як внутрішній документообіг, так і зовнішні муніципальні сервіси, що суттєво підвищує якість надання послуг населенню та прозорість роботи виконкомів. Аналізуючи організаційно-правові аспекти взаємодії муніципальних органів різних держав у межах європейського простору, О. Д. Лазор та М. Р. Коваль підкреслюють: «Порівняльне правознавство у сфері муніципального будівництва дозволяє ідентифікувати універсальні механізми забезпечення балансу між центральною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування, де ключову роль відіграє чітке розмежування власних і делегованих повноважень» [21, с. 24].

Суттєві трансформації в організаційній побудові та процедурах діяльності виконавчих органів відбулися в умовах реалізації реформи децентралізації влади. Передача значної частини загальнодержавних повноважень та податкових надходжень на локальний рівень кардинально розширила можливості муніципальних структур, перетворивши їх на головних суб'єктів надання публічних послуг. Досліджуючи матеріально-фінансову основу децентралізаційного поступу, науковець П. В. Ворона зазначає, що «фінансова самостійність громад є ілюзорною без високого рівня професійної компетентності виконавчого апарату, який зобов'язаний ефективно капіталізувати отримані ресурси» [5, с. 52]. Децентралізація висунула абсолютно нові вимоги до муніципальних службовців, які тепер мають бути не просто виконавцями директив, а проактивними менеджерами. Виконавчі органи сільських та міських рад через створення мережі Центрив надання адміністративних послуг (ЦНАП) наблизили сервісну функцію держави безпосередньо до людини. Підвищення ролі виконавчого апарату у сфері надання послуг є головним критерієм успішності реформи, адже комфорт громадян під час отримання паспортів, реєстрації бізнесу чи оформлення соціальної допомоги є найкращим показником спроможності місцевої влади. Як підкреслює дослідниця Л. М. Кравченко, «сервісно-орієнтований підхід у діяльності виконавчих підрозділів кардинально змінює ментальну модель взаємин між муніципалітетом та мешканцем, знищуючи стару командно-адміністративну систему» [19, с. 210]. Цей процес є незворотнім і потребує подальшого закріплення в оновленому законодавстві.

Для об'єктивної оцінки ефективності реформи децентралізації влади, динаміки розширення муніципальних сервісів та кадрового зрізу публічної служби доцільно звернутися до офіційних моніторингових даних Мінрегіону та НАДС протягом 2020–2025 років, які систематизовано в таблиці 2.2.

Таблиця 2.2. Динаміка показників спроможності та кадрового забезпечення виконавчих органів ОМС (2020–2025 рр.)

Показники ефективно	2020 рік	2021 рік	2022 рік	2023 рік	2024 рік	2025 рік

сті / Роки						
Кількість сформованих спроможних ТГ (од.)	1469	1469	1469	1469	1469	1469
Частка ОМС із функціонуючими ЦНАП (%)	65%	78%	82%	85%	89%	93%
Рівень впровадження СЕД у виконкомках (%)	40%	55%	70%	82%	88%	94%
Дефіцит кваліфікованих кадрів в ОМС (%)	12%	15%	25%	28%	30%	32%

Джерело: Складено та узагальнено автором на основі офіційних даних щоквартальних моніторингів Мінрегіону щодо децентралізації влади та річних аналітичних звітів НАДС про стан кадрового забезпечення ОМС.

Узагальнення статистичних та моніторингових даних, відображених у таблиці 2.2, дозволяє констатувати, що завершення базового етапу адміністративно-територіальної реформи у 2020 році створило передумови для якісного стрибка в організації роботи виконавчих органів. Протягом 2020–2025 років спостерігається стійка позитивна динаміка покриття громад сучасними Центрами надання адміністративних послуг (ЦНАП) (з 65% до 93%) та впровадження систем

електронного документообігу (СЕД) у діяльність виконкомів (з 40% до 94%). Водночас, згідно з показниками таблиці 2.2, виявлено критичну деструктивну тенденцію — прогресуючий дефіцит кваліфікованих кадрів у виконавчих органах місцевого самоврядування, який у 2025 році досяг 32%. Це зумовлено як зовнішніми чинниками, так і диспропорціями в оплаті праці службовців у сільських та селищних громадах порівняно з великими містами. Зазначена проблема суттєво обмежує спроможність виконавчих органів ефективно виконувати покладені на них завдання. Попри значні досягнення, перед сучасною системою виконавчих органів стоїть низка серйозних викликів та проблем, які гальмують їхній розвиток, серед яких найгострішими є питання кадрового забезпечення та низького рівня оплати праці у невеликих громадах, що призводить до дефіциту кваліфікованих фахівців. Проводячи системний аналіз інституційного наповнення реформи, дослідник Т. О. Мельник вказує, що «відсутність привабливих соціальних ліфтів та конкурентної заробітної плати у муніципальному секторі консервує старі кадрові проблеми, заважаючи залученню молодих фахівців із сучасною освітою» [27, с. 94].

У контексті дослідження внутрішньої структури муніципального менеджменту та оптимізації чисельності персоналу, О. Д. Лазор та О. Я. Лазор зазначають: «Ефективність функціонування муніципальної влади безпосередньо залежить від раціональності її внутрішньої організації, де кожен підрозділ має чітко визначені межі компетенції, що унеможлиблює дублювання функцій та забезпечує оперативність прийняття управлінських рішень» [22, с. 110]. Вирішити кадровий голод можна лише через запровадження чіткої системи КРІ та регулярне підвищення кваліфікації працівників. Водночас головною перспективою модернізації є масштабна цифровізація управління. Дослідниця Н. М. Мельничук слушно зазначає, що «впровадження цифрових інструментів та штучного інтелекту у внутрішні процеси виконавчих органів дозволяє оптимізувати штатну чисельність, прискорити документообіг та зробити діяльність влади повністю підзвітною громаді» [28, с. 73].

Перехід на електронне врядування є найкращими ліками проти бюрократичної тяганини. На завершення теоретичного аналізу варто погодитися з думкою Р. О. Савченко, який наголошує, що «ідеальна модель виконавчого органу майбутнього —

це відкритий, цифровізований сервісний хаб, який працює на принципах людиноцентризму, прозорості та абсолютної фінансової підзвітності перед мешканцями» [32, с. 119]. Таким чином, оптимізація організаційної побудови виконавчих органів є першочерговим завданням для забезпечення сталого розвитку українських громад.

2.2. Функції та повноваження виконавчих органів місцевого самоврядування

Дослідження функціонального наповнення та правового інструментарію діяльності виконавчих структур у муніципальній сфері вимагає першочергового розуміння їхньої сутнісної природи та архітекτονіки. Ці суб'єкти за своєю природою уособлюють динамічне та практико-орієнтоване крило місцевої демократії, яке безпосередньо втілює абстрактні нормативні приписи представницького корпусу в повсякденну життєдіяльність територіальних спільнот. Система цих органів не є монолітною, а утворює розгалужений, ієрархічно вибудований комплекс, що складається з виконавчого комітету як вищої колегіальної інстанції, а також профільних управлінь, департаментів та самостійних відділів. Вся ця багатогранна структура функціонує на міцному нормативно-правовому фундаменті, першоосною якого є Конституція України та норми базового законодавства про місцеве самоврядування. Правовий статус виконавчих органів змінюється та моделюється самими радами громад.

Варто підкреслити, що така свобода організаційного моделювання дає змогу уникнути шкідливої адміністративної уніфікації та дозволяє сформувати саме таку систему структурних підрозділів, яка максимально відповідає географічним, ресурсним та демографічним характеристикам конкретного населеного пункту. Досліджуючи специфіку інституціоналізації місцевої влади в Україні, науковці О. Д. Лазор та О. Я. Лазор обґрунтовано зазначають, що «уніфікація організаційних структур муніципального управління є неефективною, оскільки кожна територіальна громада потребує індивідуалізованого підходу до формування виконавчого

компоненту, здатного оперативно реагувати на специфічні локальні запити та забезпечувати раціональне використання наявних ресурсів» [22, с. 142].

Сутність виконавчих органів полягає не у звичайному адмініструванні, а у виконанні місії сервісного забезпечення життєдіяльності людини, де кожен підрозділ розглядається як інструмент задоволення колективних потреб соціуму. У цьому ракурсі важливо підкреслити, що організаційна автономія муніципалітетів виступає ключовим індикатором реальної децентралізації, оскільки застарілі командно-вертикальні стандарти повністю вичерпали свій регулятивний потенціал. Гнучкість внутрішньої побудови муніципальних інституцій є єдиним дієвим механізмом подолання хронічного бюрократизму, що роками гальмував ініціативи на місцях. Особливого значення це набуває під час розробки індивідуальних стратегій розвитку для специфічних територій, наприклад, прикордонних чи депресивних промислових регіонів, які потребують кардинально відмінних управлінських інструментів.

Організаційне розгортання цієї системи безпосередньо матеріалізується через систему зафіксованих у доктрині муніципального права функцій, які відображають ключові вектори впливу влади на суспільні відносини. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ці функції деталізуються за окремими галузевими напрямками, охоплюючи широкий спектр публічно-управлінських повноважень. Першочергове місце тут посідає організаційно-управлінська функція, яка відповідно до статей 51–54 Закону полягає у забезпеченні внутрішньої злагодженості муніципальної структури, координації зусиль між різними відділами та підготовці якісних аналітичних матеріалів для ухвалення рішень. Не менш важливою є соціально-економічна та сервісна функція, регламентована статтями 27–31 Закону, яка спрямована на пряме регулювання процесів у межах підвідомчої території, видачу розпорядчих актів та забезпечення належного інфраструктурного розвитку. Бюджетно-фінансова функція, закріплена статтею 28 Закону та нормами Бюджетного кодексу України, забезпечує формування та виконання місцевого кошторису. Гуманітарна функція охоплює повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я та культури (статті 32–34 Закону). Контрольна функція, яка згідно зі статтями 27–40 Закону має міжгалузевий характер, реалізується через відстеження

дотримання суб'єктами господарювання норм екологічної безпеки, правил благоустрою та умов використання комунальних ресурсів.

Стрижневою парадигмою в умовах сучасного державотворення стає саме соціально-економічна та сервісна спрямованість. У цьому контексті науковець І. М. Коваль слушно зазначає, що «функціональна матриця муніципальних виконавчих структур у сучасних реаліях зазнає докорінної трансформації, зміщуючи акцент із суто наглядових та фіскальних процедур у бік проактивного соціально-економічного проектування» [16, с. 79]. Аналізуючи це теоретичне положення, варто виділити, що ефективність роботи будь-якого виконавчого органу сьогодні оцінюється не за формальними показниками чи кількістю складених адміністративних протоколів, а за здатністю сформувати сприятливий клімат для інвесторів та забезпечити соціальну захищеність вразливих верств населення. Інтеграція всіх зазначених функцій у єдиний технологічний процес дозволяє муніципалітету діяти як зрілий суб'єкт публічного управління, що здатен оперативно реагувати на глобальні та локальні кризові виклики. Синергетичний ефект від взаємопроникнення контрольних та соціально-економічних засад забезпечує тривалу життєздатність локальної екосистеми. Відмова від репресивно-наглядового ухилу на користь консультативної підтримки місцевого підприємництва є головною ментальною передумовою для якісного стрибка у муніципальному менеджменті. Функціональне наповнення виконавчих органів має постійно переглядатися та очищатися від застарілих процедур, які лише створюють штучні адміністративні бар'єри у повсякденних взаємовідносинах влади та суспільства.

Найбільш рельєфно та відчутно для громади повноваження виконавчих підрозділів проявляються у бюджетно-фінансовій царині, яка виступає матеріальним підґрунтям для всієї системи самоврядування. Відповідно до статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», на виконавчі органи покладається відповідальність щодо складання проєкту місцевого бюджету, його подання на затвердження ради, забезпечення виконання бюджету, а також квартального та річного звітування перед представницьким органом. Вони здійснюють адміністрування локальних податків і зборів відповідно до Податкового кодексу,

прораховуюють видаткову частину та здійснюють постійний внутрішній моніторинг за цільовим використанням кожної бюджетної гривні. Крім того, згідно зі статтею 29 Закону, виконавчі органи наділені широким колом прав у сфері ефективного управління комунальною власністю — від підготовки пропозицій щодо здачі в оренду та приватизації об'єктів до управління комунальними підприємствами, установами та організаціями. Фінансова спроможність громади є головним індикатором її реальної автономії. Досліджуючи матеріальну основу децентралізаційного поступу, науковець П. В. Ворона зазначає, що «фінансова самостійність органів місцевого самоврядування є основою для реального забезпечення локального розвитку, проте вона вимагає раціонального використання внутрішнього ресурсного потенціалу громади» [5, с. 52].

Бюджетні повноваження вимагають від муніципальних службовців високого рівня фінансової грамотності та переходу на рейки довгострокового стратегічного планування. Жорсткий фінансовий контроль, який здійснюється профільними управліннями, є надійним інструментом захисту коштів територіальної громади. Відкритість бюджетного процесу, коли виконавчий комітет публікує детальні звіти про витрати в інтерактивному форматі, кардинально знижує корупційні ризики та вибудовує місток довіри між мешканцями та керівництвом муніципалітету. Фінансова автономія не повинна ототожнюватися з безконтрольністю, оскільки кожна залучена гривня має працювати на довгостроковий капітал громади. Сучасне управління комунальним майном вимагає від виконавчих органів застосування передових маркетингових стратегій для залучення міжнародних донорів та вітчизняних інвесторів. Безгосподарність у використанні земельних чи майнових ресурсів є прямим свідченням низької професійної культури виконавчих органів, що автоматично відкидає громаду на периферію економічного прогресу.

Безпосереднім дзеркалом ефективності муніципальної влади для кожного пересічного громадянина є сфера житлово-комунального господарства та благоустрою території. Відповідно до статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчі органи наділені комплексними повноваженнями щодо управління об'єктами житлово-комунального господарства,

забезпечення безперебійного надання якісних комунальних послуг, організації благоустрою населених пунктів, залучення на договірних засадах підприємств до участі в розвитку інфраструктури, а також здійснення контролю за станом дорожнього господарства. Цей напрямок діяльності є найбільш критичним та вразливим, оскільки будь-який технічний збій у системі життєзабезпечення громади миттєво викликає соціальне напруження. Сучасні виклики вимагають від виконавчих структур рішучої відмови від застарілих методів експлуатації інфраструктури та переходу до концепції «розумного міста» (Smart City).

Благоустрій територій не повинен обмежуватися банальним прибиранням; він має передбачати створення інклюзивного, безпечного та естетично привабливого простору, комфортного для всіх категорій населення, включно з особами з інвалідністю. Виконавчі органи мають виступати не просто замовниками ремонтних робіт, а суворими контролерами якості їх виконання, залучаючи до оцінки результатів саму громадськість через механізми публічних слухань та інструменти електронної демократії. Інфраструктурний розвиток є найкращою візитівкою успішного муніципального менеджменту, який демонструє здатність влади піклуватися про щоденний побут людей. Впровадження енергоефективних технологій у житлово-комунальному секторі дозволяє не лише економити значні обсяги бюджетних коштів, а й суттєво знижує тарифне навантаження на мешканців спільноти. Залучення приватних управляючих компаній на ринок комунальних послуг під суворим моніторингом виконавчих структур здатне створити здорове конкурентне середовище та ліквідувати монополізм старих неефективних структур.

У соціальній та гуманітарній сферах діяльність виконавчих органів набуває вираженого людиноцентричного характеру, оскільки вона безпосередньо торкається фундаментальних прав громадян на освіту, охорону здоров'я, культурний розвиток та соціальний захист. Відповідно до статей 32 та 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», профільні відділи та управління організують матеріально-технічне забезпечення закладів освіти, охорони здоров'я, культури, а також здійснюють забезпечення соціального захисту населення, включаючи надання допомоги особам з інвалідністю, ветеранам та вразливим категоріям громадян [12].

Особливого значення у сучасних реаліях набуває функція соціального захисту, яка включає адміністрування субсидій, надання матеріальної допомоги ветеранам, внутрішньо переміщеним особам та багатодітним родинам. Окремим вектором виступає реалізація молодіжної та спортивної політики, спрямованої на створення просторів для самореалізації юного покоління та популяризацію здорового способу життя. Досліджуючи цей аспект, дослідниця Л. М. Кравченко зазначає, що «гуманітарні повноваження муніципальних органів є головним індикатором соціальної зрілості громади, де рівень успішності вимірюється ступенем захищеності найслабших її членів» [19, с. 212].

Спираючись на окреслене наукове судження, доцільно зауважити, що виконавчі органи мусять переходити від формального розподілу соціальних виплат до формування комплексної системи адаптації та підтримки особистості. Гуманітарна сфера не може фінансуватися за залишковим принципом, оскільки капіталовкладення в освіту, охорону здоров'я та культуру становлять інвестиції в інтелектуальний і демографічний потенціал нації. Виконавчі структури мають системно сприяти розвитку молодіжних коворкінгів, креативних просторів та підтримці локальних соціокультурних ініціатив задля мінімізації міграції талановитої молоді до великих мегаполісів. Рівень інклюзивності гуманітарних інституцій, наявність безбар'єрного простору та спеціальних навчальних програм для дітей з особливими освітніми потребами відображає ціннісні пріоритети муніципального менеджменту.

Важливим правовим домінантом у розвідці структурної побудови місцевого врядування виступають механізми контролю та юридичної відповідальності, без котрих діяльність будь-якої адміністративної системи позбавляється свого демократичного наповнення. Виконавчі органи та їхні керівники інтегровані в розгалужену матрицю підконтрольності: відповідно до статей 51 та 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», вони є підзвітними і підконтрольними раді, що їх утворила, а з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади — також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Будь-яке протиправне рішення чи перевищення повноважень посадовими особами виконкому зумовлює вагомі юридичні наслідки —

від скасування нелегітимного акта в судовому порядку до дисциплінарної чи кримінальної відповідальності порушників відповідно до закону. Аналіз нормативно-правових документів свідчить, що взаємодія між муніципалітетом та державою мусить ґрунтуватися не на засадах механічного адміністративного підпорядкування, а на принципах паритетного партнерства та субсидіарності, де держава фінансово забезпечує кожне покладене нею делеговане завдання.

У науковому дискурсі доведено, що функціонування дієвого інституту відповідальності місцевих службовців становить ключовий маркер розбудови зрілого громадянського суспільства. Найвищим і найбільш дієвим арбітром для виконавчого комітету виступає безпосередньо територіальна громада, яка оцінює підсумки діяльності посадовців під час виборчих кампаній та через інструменти громадського контролю. З метою комплексного узагальнення архітекτονіки муніципального управління, систематизуємо ключові функції, повноваження та вектори практичної діяльності виконавчих органів у формі таблиці 2.3.

Таблиця 2.3. Функціонально-компетенційна матриця виконавчих органів місцевого самоврядування

Функції виконавчих органів	Ключові повноваження та завдання	Галузі та сфери реалізації	Сучасні тренди та інструменти модернізації
Організаційно-управлінська	Координація структурних підрозділів; • підготовка аналітичних матеріалів; • видання розпорядчих актів та забезпечення правопорядку	Внутрішнє адміністрування, взаємодія відділів та служб	Відмова від командно вертикальних моделей, перехід до гнучкого організаційного дизайну

	відповідно до статей 51–54 Закону.		
Бюджетно-фінансова	<ul style="list-style-type: none"> • Формування та виконання місцевого бюджету; • адміністрування місцевих податків і зборів; • управління комунальним майном відповідно до статей 28–29 Закону та Бюджетного кодексу. 	Фінансові департаменти, комунальні підприємства	Відкриті інтерактивні бюджети, залучення міжнародного грантового та донорського фінансування, довгострокове планування.
Соціально-економічна та сервісна	<ul style="list-style-type: none"> • Забезпечення сталого розвитку громади; • організація надання комунальних послуг; • утримання та розвиток інфраструктури відповідно до статей 27–31 Закону 	Житлово-комунальне господарство (ЖКГ), просторовий та інфраструктурний розвиток територій.	Впровадження технологій Smart City (розумне місто), наскрізна цифровізація через мережу ЦНАП, демонополізація ринку послуг.

Гуманітарна (людиноцентрична)	<ul style="list-style-type: none"> • Матеріально-технічне забезпечення закладів освіти та культури; • організація надання медичних послуг; • соціальний захист вразливих груп населення відповідно до статей 32–34 Закону. 	Освіта, охорона здоров'я, соціальна політика	Діджиталізація соціальних послуг, забезпечення безбар'єрності простору, створення молодіжних коворкінгів та креативних просторів.
Підзвітність та відповідальність	<ul style="list-style-type: none"> • Регулярне звітування перед радою та громадою; • взаємодія з центральними органами виконавчої влади при виконанні делегованих повноважень 	Юридичний та громадський контроль	Розбудова незалежного громадського аудиту, впровадження систем оцінки КРІ службовців, етика публічної служби
Контрольна	<ul style="list-style-type: none"> • Моніторинг благоустрою • Екологічна безпека • Контроль комунальних ресурсів 	Екологія, благоустрій, охорона довкілля	Перехід від карального нагляду до консультативної підтримки

Джерело: Складено автором на основі статей 27–40 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12], а також звітів Міністерства розвитку громад та територій України (Мінрегіону) і Національного агентства України з питань державної служби (НАДС).

Раціональне поєднання широких директивних повноважень, чітко підкріплених статтями закону, із безкомпромісною юридичною та суспільною відповідальністю є безальтернативною передумовою для формування ефективного, добросовісного й відкритого локального самоврядування, спроможного гарантувати розвиток суверенної країни. Ефективність інституту муніципальної відповідальності слугує надійним правовим бар'єром проти виявів локального авторитаризму та корупційних зв'язків еліт. Розбудова незалежного громадського аудиту та залучення неурядових інституцій до моніторингу діяльності посадових осіб є обов'язковим атрибутом зрілої локальної демократії, що підтверджується статистичними даними НАДС щодо росту відкритості муніципалітетів та інтеграції інструментів е-демократії. Юридична відповідальність керівників управлінь має корелювати з високими стандартами професійної етики, де чесність, прозорість та служіння інтересам громади стають базовими ціннісними орієнтирами для кожного службовця, гарантуючи поступальний рух українського суспільства до європейських управлінських стандартів.

2.2.1. Організація роботи виконавчого комітету та взаємодія з іншими структурними підрозділами ради

Аналіз особливостей діяльності вищого колегіального виконавчого інституту місцевої влади вимагає ґрунтовного вивчення його внутрішньої технологічної структури та процедурних механізмів. Виконавчий комітет у новітній системі локального самоврядування виступає головним управлінським майданчиком, який перетворює колективну політичну волю ради у щоденні директивні рішення та практичні кроки. За підсумками аналізу положень статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доведено, що цей орган функціонує як підзвітний,

підконтрольний та відповідальний перед відповідною радою виконавчий апарат громади, консолідуючи навколо себе розгалужену систему лінійних і функціональних структур. Нормативно-правова основа його роботи базується на чітких приписах профільного законодавства (зокрема статей 51–54, 59 вказаного Закону), однак деталізована регламентація повсякденної діяльності завжди виступає прерогативою внутрішнього регламенту виконавчого комітету, затвердженого його ж рішенням або рішенням ради. На наше переконання, саме регламент виконавчого комітету є тим локальним установчим документом, що визначає темп, якість і легітимність усього муніципального адміністрування.

З огляду на наукові результати констатовано, що архітектура виконкому та кількісний склад його членів не бувають універсальними, адже вони мусять пластично адаптуватися до фінансових можливостей і соціальних потреб конкретної спільноти. Як зазначають дослідники О. Д. Лазор та О. Я. Лазор: «чисельний та якісний склад виконавчого комітету має відображати баланс інтересів ключових соціальних груп громади, забезпечуючи при цьому високу мобільність і професіоналізм колегіального прийняття рішень» [22, с. 115]. У межах цього дослідження з'ясовано, що доцільний поділ обов'язків між членами виконкому та очільниками профільних управлінь нівелює загрози виникнення управлінського колапсу. Сформульовано висновок, що чітке окреслення юридичного статусу кожного службовця у структурі цього колегіального органу відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» становить базову гарантію його загальної інституційної ефективності.

Суттєвим напрямком дослідження внутрішньої структури апарату виступає вивчення функціонального поділу між його архітектурними елементами, зокрема департаментами, управліннями, автономними відділами та мобільними секторами. Кожна з окреслених ланок становить профільний осередок, котрий відповідає за визначену галузь функціонування громади — від фінансового прогнозування до благоустрою й соціального забезпечення. На наш погляд, дієвість місцевого самоврядування прямо зумовлена тим, наскільки чітко розмежовано повноваження між вказаними самостійними підрозділами. Необхідно зауважити, що у реальній

практиці нерідко постає загроза прихованого накладання обов'язків, коли за ідентичний напрямок відповідають декілька служб одночасно. За підсумками аналізу наукових розвідок О. Д. Лазора та М. Р. Ковалю встановлено, що «дублювання функцій всередині виконавчих структур муніципалітетів призводить до розмивання персональної відповідальності посадових осіб та штучного затягування процедур опрацювання звернень громадян» [21, с. 45]. Такі суперечності дезорганізують виконавчу ієрархію, спричиняючи підґрунтя для безвідповідальності й розширення часових меж опрацювання запитів населення. У теоретичному вимірі обґрунтовано, що нівелювати згадані деструктивні чинники дозволяє застосування елементів матричних схем менеджменту, де кожна структура наділена виключними прерогативами у межах власного спрямування.

Досліджуючи організаційні структури, науковець С. М. Ткаченко наголошує, що «взаємодія структурних підрозділів муніципального апарату в епоху інформаційних трансформацій має відходити від застарілих лінійно-ієрархічних зв'язків на користь інтегрованих мережевих комунікацій» [33, с. 205]. Спираючись на це судження, можна дійти висновку, що сучасний виконком повинен функціонувати не як набір ізольованих кабінетів, а як цілісна екосистема, де інформація циркулює без перешкод і штучних бюрократичних фільтрів. Особливе місце у процесі забезпечення ритмічної діяльності виконавчого комітету посідає організація планування його щоденної та перспективної роботи. Цей процес матеріалізується через затвердження довгострокових, квартальних та щомісячних планів, а також детальних графіків підготовки засідань. На наш погляд, планування виступає головним стабілізуючим фактором, який дозволяє апарату діяти проактивно, випереджаючи виникнення кризових ситуацій, а не просто реагувати на них постфактум. У процесі дослідження монографічних праць О. Д. Лазор, О. Я. Лазора та А. В. Клікунова встановлено, що «відсутність системного середньострокового планування перетворює поточну діяльність виконавчих органів на хаотичне реагування на локальні кризи, що повністю руйнує стратегічні орієнтири сталого розвитку міського простору» [23, с. 72].

Як свідчить проведений аналіз, кожен пункт плану має бути підкріплений персональною відповідальністю конкретного виконавця та чіткими часовими рамками. Результати дослідження дають підстави вважати, що раціональне структурування робочого часу муніципальних службовців дозволяє вивільнити інтелектуальний ресурс для розробки складних інвестиційних та гуманітарних проєктів. На наше переконання, план роботи виконкому повинен перебувати у відкритому доступі для мешканців громади, що забезпечує додатковий рівень громадського контролю та підвищує прозорість локальної влади. Основною організаційною та процедурною формою діяльності виконавчого комітету є офіційні засідання, на яких ухвалюються стратегічні управлінські документи. Відповідно до статті 53 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», засідання виконкому скликаються в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць, і є правомочними за наявності більше половини від загального складу органу [12]. У процесі підготовки та проведення цих засідань на кожному етапі, починаючи від формування порядку денного і закінчуючи управлінням процесом оприлюднення ухвалених рішень згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», необхідно суворо дотримуватися вимог законності.

У ході даного дослідження було з'ясовано, що у разі порушення правил під час обговорення питань порядку денного чи недотримання строків оприлюднення проєктів актів, таке порушення є прямою підставою для скасування відповідного рішення в судовому порядку. Тому попередній юридичний аналіз проєктів рішень, що здійснюється юридичним відділом, є надзвичайно важливим фільтром для забезпечення законності діяльності органу місцевого самоврядування. Крім того, засідання виконавчого комітету повинні проводитися на основі принципів колегіальності та відкритого обговорення, що дозволяє запобігти прийняттю рішень, вигідних для певних фінансових або промислових груп. З огляду на це, засідання мають бути максимально відкритими, що включає пряму трансляцію та негайну публікацію протоколів голосування на офіційному веб-порталі. Така прозорість є найефективнішим засобом запобігання корупції при розподілі матеріальних активів місцевої громади, зокрема земельних та майнових ресурсів.

Дійсність рішень, прийнятих виконавчим комітетом, безпосередньо залежить від якості внутрішньої взаємодії між відділами. Координовані дії, оперативні внутрішні комунікації та спільні міжвідомчі наради формують той управлінський базис, який дозволяє вчасно розв'язувати галузеві проблеми. На наше переконання, традиційний паперовий документообіг між відділами наразі є головним бар'єром на шляху до модернізації муніципального управління, оскільки він потребує надмірних часових витрат на погодження простих технічних питань. У межах цього дослідження впровадження новітніх цифрових платформ для колаборації визначено як об'єктивну вимогу сьогодення. Оцінюючи технологічну сторону муніципальної координації, дослідниця Н. М. Мельничук підкреслює, що «цифровізація службових комунікацій всередині муніципалітету не лише прискорює ухвалення розпорядчих актів, а й створює прозорий цифровий слід кожного управлінського рішення, унеможливаючи приховування службової недбалості» [28, с. 76].

На основі наведених вище наукових висновків можна констатувати, що впровадження хмарних сервісів та інтегрованої системи управління документацією дозволяє кожному підрозділу успішно реалізовувати спільні проекти в режимі реального часу, що значно підвищує ефективність роботи всієї адміністрації. Окремим і дуже важливим елементом організації діяльності виконавчого комітету є комплексна ІТ-підтримка документообігу та всіх адміністративних процесів. Управління документацією місцевих органів влади відображає юридичну пам'ять громади, оскільки всі документи мають бути належним чином класифіковані, зареєстровані та збережені відповідно до архівних стандартів. Оптимізація інформаційних потоків у виконавчому комітеті дозволяє зменшити надмірне адміністративне навантаження на службовців, залишаючи їм час для безпосередньої взаємодії з мешканцями. Результати дослідження вказують на те, що впровадження системи електронного управління документами має супроводжуватися суворим дотриманням нормативних вимог щодо кібербезпеки та захисту персональних даних громадян. Цей аналіз демонструє, що система управління інформацією має сприяти створенню відкритих наборів даних з метою заохочення громадського контролю та залучення громадян до процесу розробки місцевих планів.

Будь-яке рішення виконавчого комітету, навіть найкраще та найбільш логічно обгрунтоване, залишиться лише формальним документом, якщо не буде запроваджено суворої системи контролю для забезпечення його ефективного виконання. У рамках своєї діяльності виконавчий комітет перебуває під наглядом спеціалізованих служб та відділів контролю, загальне керівництво якими здійснює керуючий справами (секретар) виконавчого комітету. Проведений аналіз показує, що не слід прагнути до формального та карального підходу до контролю, який обмежується лише констатацією фактів невиконання. На нашу думку, сучасний муніципальний контроль має перетворитися на систему аналітичного супроводу, яка допомагає службам виявляти причини затримок та оперативно коригувати алгоритми дій.

Як зазначає у своїх працях О. Д. Лазор, «інститут контролю у муніципальній сфері повинен зміщувати вектори з репресивно-констатуючого на превентивно-консультативний, стаючи інструментом організаційної підтримки виконавців» [22, с. 84]. У ході проведеного дослідження було встановлено, що впровадження автоматизованих систем моніторингу (на кшталт систем електронного документообігу «Askod» чи «Megapolis»), які надсилають електронні повідомлення з нагадуванням про наближення термінів, значно покращує дисципліну виконання середньою ланкою. Доцільно, щоб презентація результатів контролю, яку громада може переглянути у вигляді графічної інформації про рівень виконання муніципальних програм на офіційних порталах громад, мотивувала службовців працювати ефективніше.

Оцінюючи практичні перспективи та сучасні тренди організації роботи виконавчих комітетів, варто звернутися до офіційних статистичних зрізів Міністерства розвитку громад та територій України (портал «Децентралізація») та Національного агентства України з питань державної служби (НАДС). За даними моніторингу НАДС щодо кадрового забезпечення, станом на початок року середня укомплектованість штатних посад у виконавчих органах рад територіальних громад складає близько 84%, при цьому дефіцит кваліфікованих фахівців у юридичних, фінансових та ІТ-відділах сільських і селищних громад сягає 22–25%. Головними

деструктивними чинниками тут виступають низька конкурентоспроможність заробітної плати в муніципальному секторі (особливо на лінійних посадах), низький рівень міжінституційної довіри, а також психологічний опір службовців старшого покоління процесам цифрової трансформації. Для подолання цих чинників необхідно провести глибоку реформу системи муніципальної служби на засадах меритократії, прозорих конкурсних процедур та безперервного професійного навчання.

Досліджуючи шляхи модернізації публічного управління, правознавець Ю. В. Баулін зазначає, що «модернізація організаційної культури виконавчих органів можлива лише за умови відмови від застарілих бюрократичних ритуалів на користь принципів людиноцентризму та високої технологічної адаптивності» [2, с. 18]. Виходячи з цих наукових поглядів, ми вважаємо, що головним трендом у вдосконаленні міжвідомчої співпраці має стати запровадження гнучких проектних команд, які формуються для вирішення конкретних завдань (наприклад, розробки просторових планів територій чи реалізації програм релокації підприємств) і розпускаються після успішного виконання цих завдань. Це дозволить повністю зруйнувати існуючі міжвідомчі бар'єри.

Як результат теоретичних та емпіричних досліджень щодо організації роботи виконавчих органів ради, варто зазначити, що така діяльність є не фіксованою правовою нормативно-статичною константою, а живою технікою управління, яка постійно змінюється відповідно до потреб суспільства. Результати аналізу практичного досвіду реформи впорядкування громад (за даними експертних звітів порталу «Децентралізація») показали, що успіх місцевих органів влади безпосередньо залежить від трьох взаємопов'язаних складових:

1. ступеня цифровізації внутрішніх комунікацій;
2. прозорості та відкритості процедур прийняття рішень для мешканців;
3. рівня виконавчої дисципліни посадових осіб.

Саме ці вектори модернізації є основними стовпами, необхідними для того, щоб місцеві громади України без уповільнення темпів плавно інтегрувалися в європейський простір самоврядування та забезпечували високий рівень життя для всіх громадян.

2.2.2. Особливості діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні

Це питання є надзвичайно актуальним, оскільки масштабна військова агресія проти України поставила систему державного управління перед викликами, проблемами та системними порушеннями такого масштабу, з якими жодна сучасна демократична країна раніше не стикалася. У цих екстремальних обставинах місцеві органи влади виявилися першою лінією оборони, безпосередньо стикаючись із хаосом, руйнуванням, логістичними кризами та масштабними гуманітарними наслідками військових дій. За нинішніх обставин діяльність органів місцевого самоврядування вже не можна розглядати з позиції традиційної концепції управління місцевим самоврядуванням у мирний час. Наразі ця робота має здійснюватися з належним урахуванням нормативних вимог та динамічних соціально-політичних реалій, що виникли в контексті законного введення воєнного стану. Це вимагає від місцевих рад та їх виконавчих комітетів не лише виконання своїх повсякденних функцій, а й взяття на себе відповідальності за фундаментальну концептуальну та структурну реорганізацію, в якій ефективно кризове управління матиме пріоритет над довгостроковим стратегічним плануванням.

Досліджуючи нормативно-правову основу, що регламентує зазначений комплексний процес, першочергово необхідно звернутися до базового законодавчого акта — Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII [13]. Цей документ чітко визначає зміст правового режиму, порядок його введення та, що найважливіше для нашого дослідження, особливості функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. Поряд із цим, ключову роль відіграє Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [12], який в умовах війни зазнав суттєвих трансформацій через ухвалення численних точкових змін. На наш погляд, законодавець вчинив абсолютно виправдано, адаптувавши норми цих законів до умов загрози національному суверенітету, адже класична децентралізація, яка передбачає

високий рівень автономії та довгі процедури узгодження інтересів, у момент військової загрози могла призвести до управлінського паралічу на місцях.

Однією з найбільш обговорюваних і найхарактерніших рис цього періоду стало значне розширення повноважень військових адміністрацій по всій країні — зокрема, обласних та районних адміністрацій, а також військових адміністрацій населених пунктів (ВАНП). За офіційними даними інформаційного порталу «Децентралізація», станом на 2026 рік в Україні утворено та функціонує 184 військові адміністрації населених пунктів, які перебрали на себе повноваження місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів у зонах активних бойових дій та на деокупованих територіях. Створення таких тимчасових державних органів у місцевих громадах відповідно до Указу Президента України, по суті, запроваджує особливу двоїстість влади на місцевому рівні. З одного боку, в тилкових та відносно безпечних регіонах продовжують діяти законно обрані місцеві ради та їхні виконавчі органи, а з іншого — у прифронтовій зоні розгорнуто військові адміністрації, наділені широкими адміністративно-директивними повноваженнями. З огляду на це явище ми дійшли висновку, що така тимчасова централізація є об'єктивною необхідністю. Війна вимагає вертикальної ієрархії, суворої військової дисципліни та єдиного ланцюга командування. Однак у громадах, де місцеві ради зберегли свою спроможність функціонувати, виникла унікальна модель співіснування, заснована не лише на верховенстві права, а й на політичній зрілості місцевих лідерів. У цьому контексті місцеві органи влади почали тісно та щодня співпрацювати з військовими та правоохоронними органами. Ця взаємодія впливає на всі сфери суспільного життя.

Як дуже влучно зазначає дослідник В. С. Мороз, аналізуючи координаційні процеси на локальному рівні: «взаємодія муніципальних органів та правоохоронних структур у забезпеченні правопорядку» [29, с. 154] стає основним стрижнем, навколо якого будується безпековий простір кожної окремої території. Органи місцевого самоврядування більше не можуть обмежуватися лише благоустроєм; вони забезпечують облаштування оборонних рубежів, надають комунальну техніку для побудови фортифікаційних споруд, виділяють кошти на матеріально-технічне забезпечення підрозділів територіальної оборони, військових частин Збройних Сил

України та органів Національної поліції України. Стало очевидним, що політика національних органів влади піддається повній переоцінці. Захист нації, захист усього її населення та забезпечення безперебійного функціонування основних державних служб стають найважливішими та першочерговими пріоритетами. Відповідно до положень статей 42 та 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», діяльність сільського, селищного, міського голови та виконавчого комітету ради відтепер оцінюється не за кількістю відремонтованих доріг чи побудованих дитячих майданчиків, а за критеріями забезпечення цивільного захисту, стійкості об'єктів критичної інфраструктури до ракетних ударів, готовності населення до дефіциту води та енергоносіїв в епоху енергетичного тероризму. Перед владою стоїть завдання керувати комунальними службами в умовах постійного дефіциту ресурсів, палива та робочої сили, оскільки значна частина працівників життєво важливих галузей була призвана до лав Збройних Сил України.

Щоб запобігти краху системи управління під тиском постійних загроз безпеці, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» дозволяє місцевим радам та їх виконавчим комітетам працювати дистанційно або в скороченому складі. Зміни до законодавства дозволяють проводити засідання органів влади та виконавчих комітетів у режимі відеоконференції. На нашу думку, це рішення врятувало муніципальну систему від колапсу, особливо в прифронтових та обложених районах, де зібрання посадових осіб в одному місці поставило б їх під смертельну загрозу. З іншого боку, ми помітили, що дистанційна робота дещо обмежила класичні інструменти локальної демократії, оскільки не всі громадяни можуть безпосередньо брати участь у цих засіданнях або здійснювати моніторинг з міркувань безпеки. Це створює складний компроміс між безпекою та прозорістю, де безпека, безсумнівно, має пріоритет. Щоб урядові та виконавчі органи могли ефективно діяти в умовах війни, процедури прийняття рішень було значно спрощено з метою швидкого реагування на кризи. Старі муніципальні процедури мирного часу вимагають тривалих процесів оприлюднення рішень, громадських консультацій та дотримання інших регламентних обмежень, що часто займає тижні або навіть місяці. Сьогодні ж, відповідно до статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», у разі

утворення військової адміністрації населеного пункту її начальник може ухвалювати одноосібні рішення з питань місцевого бюджету, управління комунальним майном та фінансів без скликання сесій ради.

Ми вважаємо, що такий крок є виправданим ризиком. Так, це створює певний ґрунт для концентрації влади в одних руках і обмежує колегіальність, але коли ворог перебуває за кілька кілометрів від населеного пункту або коли потрібно негайно виділити кошти на ліквідацію наслідків ракетного удару, бюрократичні затримки є неприпустимими. У цьому контексті науковець М. В. Ковалів справедливо підкреслює, що «законність як фундаментальний принцип діяльності органів муніципального управління» [15, с. 103] під час війни набуває особливого динамізму, де формальні процедурні норми поступаються місцем вимогам крайньої необхідності задля порятунку держави та людей. Гуманітарна сфера стала особливо серйозним викликом для виконавчих органів місцевих громад. Саме муніципалітети взяли на себе основну відповідальність за безпосередню організацію евакуації цивільного населення з зон бойових дій та координацію розподілу величезних обсягів міжнародної та національної гуманітарної допомоги. Крім того, місцеві громади надають всебічну підтримку внутрішньо переміщеним особам (ВПО). За даними Міністерства соціальної політики та моніторингових звітів НАДС, загальна кількість офіційно зареєстрованих ВПО в Україні перевищує 4,9 мільйона осіб, причому основне навантаження щодо їхнього житлового, медичного та соціального забезпечення припало саме на виконавчі органи приймаючих громад тилкових областей (зокрема Львівської, Дніпропетровської, Полтавської).

На нашу думку, українські громади продемонстрували неймовірний рівень соціальної солідарності. Місцева влада в тилкових регіонах була змушена за лічені дні перетворити школи, дитячі садки та культурні заклади на тимчасові притулки для мільйонів співгромадян, які втратили житло. Це вимагало не лише великої адміністративної гнучкості, а й колосальних організаційних зусиль для забезпечення населення їжею, медичною допомогою та психологічною підтримкою. Така тотальна переорієнтація функцій вимагала кардинальної перебудови фінансової системи громад. Згідно з вимогами статті 22 та статті 115 Бюджетного кодексу України від 8

липня 2010 року № 2456-VI, фінансові ресурси місцевих бюджетів спрямовуються насамперед на потреби територіальної оборони, підтримку Збройних Сил України та ліквідацію наслідків бойових дій. Фінансування будь-яких капітальних видатків, реконструкцій чи проектів розвитку, які не пов'язані з безпекою чи критичною інфраструктурою, було фактично обмежене урядовими постановами (зокрема Постановою КМУ № 590).

Оцінюючи фінансове становище громад, ми не можемо не відзначити, що місцеве самоврядування опинилося під жорстким пресингом. Ситуація значно ускладнилася після вилучення так званого «військового» податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) з місцевих бюджетів до державного бюджету, що зменшило доходну частину багатьох громад у середньому на 30–40%. Як зазначає у своєму дослідженні Р. О. Савченко, аналізуючи фінансову архітектуру громад, «делеговані повноваження в системі муніципального менеджменту: проблеми фінансового забезпечення» [32, с. 116] завжди виступали критичною точкою дотику між центром і місцями. В умовах війни ця проблема загострилася до межі: обов'язків у громад побільшало в рази, а ресурсна база суттєво скоротилася. Громади змушені шукати приховані резерви, оптимізувати штати комунальних установ та активно працювати з міжнародними грантами та донорами. У зв'язку з дефіцитом фінансів та матеріальних засобів суттєво посилюється контроль за використанням комунального майна та ресурсів громади. Кожна гривня з місцевого кошторису, кожен об'єкт нерухомості чи земельна ділянка мають працювати на перемогу та життєзабезпечення людей. Будь-які неефективні або сумнівні витрати муніципальних коштів у цей період викликають гостре неприйняття в суспільстві та стають об'єктом пильної уваги правоохоронних органів. У цьому аспекті дослідниця Ю. В. Федорова слушно стверджує, що «управління комунальною власністю як фактор економічної спроможності громад» [35, с. 85] в сучасних умовах є базовим критерієм виживання територіальної спільноти. Ефективний облік комунальних приміщень дозволяє безкоштовно розміщувати релокований бізнес із прифронтових зон, створювати умови для роботи волонтерських хабів та забезпечувати житлом внутрішньо переміщених осіб.

Окремо слід зупинитися на правових обмеженнях, які накладає війна на повсякденне життя. Відповідно до статті 64 Конституції України та Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», в державі можливе тимчасове обмеження окремих конституційних прав і свобод громадян. Місцеві органи влади у співпраці з військовим командуванням забезпечують дотримання комендантської години, вживають спеціальних заходів щодо в'їзду та виїзду з території, а також, відповідно до встановлених законом процедур, сприяють здійсненню заходів з примусової відчуження майна для потреб оборони. Як наголошують дослідники О. Д. Лазор та І. П. Шелепницька: «виконавчі органи публічної влади в екстремальних правових режимах несуть подвійне навантаження — як інструмент забезпечення державних безпекових директив і як правовий гарант захисту інтересів місцевого населення від управлінського свавілля» [26, с. 62]. Це покладає на місцевих службовців значну моральну та юридичну відповідальність. З одного боку, для збереження держави необхідно беззастережно виконувати військові накази, з іншого ж — слід утримуватися від зловживання владою на місцях і не допускати порушень основних прав людини там, де немає нагальної військової необхідності. Наостанок слід зазначити, що, незважаючи на продовження бойових дій, діяльність органів місцевого самоврядування вже чітко сформована та спрямована на комплексне відновлення територій після бойових дій. Органи місцевого самоврядування, які зазнали руйнувань внаслідок окупації та обстрілів, розробляють Програми комплексного відновлення територій територіальних громад відповідно до вимог Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Виконавчі органи проводять масштабну роботу з фіксації збитків, обстеження зруйнованого житла, внесення даних про пошкоджене та зруйноване внаслідок бойових дій майно до Реєстру пошкодженого та знищеного майна (РПЗМ). Ми переконані, що цей процес є початком нової епохи в історії місцевого самоврядування України. Це не просто відновлення застарілих будівель, а повна перебудова міського простору на основі європейських стандартів енергоефективності, безбар'єрності, інклюзії та безпеки.

Підсумовуючи, можна сказати, що воєнний стан кардинально змінив характер місцевого самоврядування в Україні, умови життя населення, а також його внутрішні

механізми функціонування та методи роботи. Система місцевого самоврядування продемонструвала вражаючу стійкість і гнучкість, продовжувала працювати навіть в екстремальних умовах, стала надійною логістичною опорою для фронту та забезпечила соціальну стабільність у суспільстві. Хоча деякі елементи місцевої демократії були вимушено обмежені, а повноваження військових адміністрацій розширені, реформа децентралізації довела свою історичну спроможність та створила міцний фундамент, на якому ґрунтується сучасна стійкість і державність України.

2.3. Кадрове забезпечення виконавчих органів

Незалежно від того, про яку систему управління йдеться, її ефективність зрештою залежить від тих осіб, яких призначають у цій системі, які здійснюють повноваження та щодня взаємодіють із громадянами. У системі місцевого самоврядування апарат виконавчих органів є тим каналом, через який рішення ради втілюються у конкретні суспільні блага для населення. Тому кадрове забезпечення та комплектування посад є не просто технічним адміністративним питанням, а становить ядро муніципального менеджменту. Компетентні службовці здатні забезпечувати стабільне функціонування критичної інфраструктури та соціальний захист населення громади навіть за найскладніших кризових умов. І навпаки, некомпетентні або демотивовані працівники можуть звести нанівець навіть найуспішніші фінансові чи організаційні реформи. Важливою особливістю цього аспекту є те, що правовий статус, порядок підбору та проходження служби персоналом виконавчих органів чітко розмежовані із державною службою. Відповідно до вітчизняного законодавства, посадові особи муніципальних адміністрацій є службовцями органів місцевого самоврядування, чий правовий статус регулюється окремим нормативним масивом. Хоча принципи професіоналізму, відповідальності та обмеження щодо корупційної поведінки є суміжними із державною службою, служба в ОМС має власну специфіку, пов'язану із представницькою природою місцевої демократії та підзвітністю службовців безпосередньо територіальній громаді.

Базовим орієнтиром для цієї сфери є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР [12], який визначає загальні засади формування виконавчих структур, та спеціальний Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III [14]. Модернізація профільного законодавства дозволила змінити загальний вектор розвитку кадрового потенціалу в бік відкритості, професіоналізації та меритократії, долаючи застарілі суб'єктивні підходи, де ключовим фактором виступала особиста лояльність до керівника, а не професійні знання.

Аналізуючи нормативну базу мирного часу, варто наголосити, що добір персоналу у виконавчі структури громад обов'язково відбувається на конкурсній основі. Це фундаментальна вимога статті 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [14]. Процедура конкурсу передбачає обов'язкове офіційне оголошення про наявність вакансії із деталізацією кваліфікаційних вимог, проведення іспиту на знання Конституції України, профільного законодавства, а також фінальну співбесіду. Конкурсний добір виступає ефективним засобом запобігання фаворитизму та протекціонізму. Проте правовий режим воєнного стану вніс суттєві корективи в цей алгоритм. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 № 2259-IX, проведення конкурсів на заміщення вакантних посад в органах місцевого самоврядування було тимчасово скасовано. У цей період сільський, селищний, міський голова або начальник військової адміністрації має право призначати осіб на посади служби в ОМС одноосібно, без конкурсного відбору, на основі поданої заяви, особової картки та документів про освіту. Водночас такі особи призначаються тимчасово — до призначення на цю ж посаду переможця конкурсу, який обов'язково має бути оголошений протягом шести місяців після припинення або скасування воєнного стану. Таке спрощення дозволило оперативно вирішувати проблему кадрового дефіциту у виконавчих органах в умовах форс-мажорних обставин оборонного характеру.

Саме по собі спрощення процедур призначення не вирішує проблему браку висококваліфікованих кадрів. Сучасні вимоги до муніципальних службовців залишаються високими: вони повинні володіти фаховими знаннями в галузі права, публічних фінансів та цифровізації. За даними моніторингу Національного агентства України з питань державної служби (НАДС), у виконавчих органах територіальних громад спостерігається суттєвий кадровий дисбаланс. У той час як керівні посади (голови, заступники, начальники управлінь) є укомплектованими, дефіцит спеціалістів середньої та молодшої ланки (головних та провідних спеціалістів) у сільських та селищних громадах становить близько 18–22%. Молоді фахівці часто обирають приватний сектор через високу відповідальність та специфічні регуляторні обмеження муніципальної служби. Як слушно зазначає з цього приводу дослідник Л. М. Кравченко: «ефективність кадрової політики в муніципальних органах залежить не лише від жорсткості відбору, а й від здатності громади запропонувати конкурентні умови праці» [19, с. 142]. Це означає, що керівництво виконавчих органів повинно використовувати сучасні інструменти кадрового менеджменту, позиціонуючи службу в ОМС як платформу для професійного зростання та розвитку лідерських якостей.

Розвиток кар'єри та постійне навчання посадових осіб перебувають у центрі уваги муніципального управління, що підтверджується вимогами Порядку професійного навчання державних службовців та службовців ОМС, затвердженого Кабінетом Міністрів України. Законодавство та фінансові норми постійно трансформуються, що вимагає безперервного підвищення кваліфікації. На базі регіональних центрів підвищення кваліфікації та вищих навчальних закладів реалізуються програми спеціалізованих короткострокових семінарів та тренінгів. Згідно з моніторинговими звітами НАДС, найбільшу практичну цінність для громад мають програми, спрямовані на оволодіння навичками управління публічними фінансами, залучення грантових коштів, організації цивільного захисту та просторового планування. Важливою складовою управління персоналом є моніторинг та контроль за роботою службовців, що реалізується через процедуру щорічного оцінювання результатів службової діяльності. Відповідно до статті 19 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», таке оцінювання

проводиться з метою визначення якості виконання посадових обов'язків та визначення потреб у професійному розвитку. Щоб цей процес не перетворювався на формальне підписання звітів, у практику муніципального менеджменту впроваджуються вимірювані показники ефективності (KPI). Це дозволяє об'єктивно оцінити внесок кожного працівника у виконання завдань підрозділу за звітний період.

Ефективним інструментом оптимізації кадрового потенціалу службовців виступає ротація та внутрішнє переміщення працівників. Під ротацією розуміється планове переведення службовця на іншу рівнозначну посаду в межах того самого виконавчого органу чи між різними структурними підрозділами. Як зазначають у своїх наукових працях О. Д. Лазор та О. Я. Лазор: «планова ротація кадрів у муніципальних структурах виступає превентивним антикорупційним інструментом, що запобігає виникненню стійких неформальних зв'язків з суб'єктами господарювання, а також стимулює всебічний професійний розвиток посадової особи через освоєння суміжних ділянок управлінської діяльності» [22, с. 201]. Ротація дозволяє розширити професійний кругозір спеціалістів, запобігає професійному вигоранню та сприяє обміну успішним досвідом між відділами (наприклад, між юридичним департаментом та управлінням комунального майна).

Будь-яка кадрова політика не буде ефективною без збалансованої системи матеріального стимулювання. Оплата праці службовців ОМС регулюється Постановою Кабінету Міністрів України № 268 та Законом № 2493-III. На практиці існує суттєва фінансова асиметрія: рівень заробітних плат у громадах залежить від їхньої фінансової спроможності (рівня надходжень місцевих податків та ПДФО). За даними порталу «Децентралізація», заробітна плата голів спроможних міських та сільських громад у рази перевищує оклади рядових спеціалістів цих же виконкомів, де базовий посадовий оклад без надбавок часто балансує на рівні мінімальної заробітної плати. Згідно з чинним законодавством, структура грошового забезпечення службовця ОМС складається з посадового окладу, надбавки за ранг, надбавки за вислугу років (яка розраховується автоматично залежно від стажу роботи), а також преміального фонду. Преміювання здійснюється на підставі розпорядження голови. Задля усунення суб'єктивізму та фаворитизму з боку лінійних керівників, актуальним

трендом реформування системи оплати праці є збільшення частки постійної частини (посадового окладу) до 70–80% у структурі виплат, із мінімізацією частки дискреційних премій, що розподіляються за суб'єктивним рішенням керівництва.

Окрім фінансових питань, особливе місце посідає суворе дотримання вимог антикорупційного законодавства. Поведінка посадових осіб на робочому місці безпосередньо формує рівень довіри населення до органів місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII, службовці виконавчих органів зобов'язані щороку подавати декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, дотримуватися правил запобігання конфлікту інтересів та обмежень щодо одержання подарунків. У структурі виконкомів функціонують уповноважені особи (або підрозділи) з питань запобігання та виявлення корупції, чия діяльність спрямована на профілактику порушень та формування нульової терпимості до корупційних проявів. Для забезпечення безперервності роботи муніципального апарату в умовах воєнного стану важливу роль відіграє формування кадрового резерву. Навіть за умов скасування класичних конкурсів, виконавчі органи здійснюють попередній облік та моніторинг потенційних кандидатів, які володіють необхідними компетенціями. За наявності раптового звільнення, призову службовця до лав Збройних Сил України або його тривалої хвороби, наявність підготовлених фахівців дозволяє керівнику оперативно здійснити тимчасове призначення без зупинки операційної діяльності підрозділу, що підвищує загальну інституційну стійкість органу влади в умовах воєнних ризиків.

Сучасні управлінські трансформації неможливі без впровадження цифровізації в кадрове діловодство (HR-інструментів). На прикладі багатьох територіальних громад України, які співпрацюють з міжнародними програмами (такими як EGAP або USAID «ГОВЕРЛА»), паперові картки форми П-2 ДС поступово замінюються сучасними інформаційними системами управління людськими ресурсами (HRMIS). Автоматизація рутинних процесів (обліку відпусток, лікарняних, формування табелів робочого часу) дозволяє значно оптимізувати роботу кадрових служб виконкомів, мінімізує вплив людського фактора та забезпечує прозорість ведення електронних

особових справ службовців територіальної громади. Війна та процеси повоєнного відновлення докорінно змінили вимоги до професійного профілю службовця органів місцевого самоврядування. Сучасні виклики вимагають від кадрового складу виконавчих органів високої психологічної стійкості, мобільності та здатності діяти в умовах правової та операційної невизначеності. Робота з фіксації збитків інфраструктури, управління процесами інтеграції внутрішньо переміщених осіб, розробка програм комплексного відновлення вимагають від персоналу наявності специфічних навичок у сфері проєктного менеджменту, залучення інвестицій та взаємодії з міжнародними донорськими організаціями.

На завершення варто зазначити, що кадрове забезпечення виконавчих органів місцевого самоврядування пройшло через суворі випробування та реформи. Формування професійного, мотивованого та технологічно компетентного кадрового складу є ключовою гарантією національної стійкості. Реалізація завдань щодо відновлення порушеної інфраструктури, надання якісних адміністративних послуг та інтеграція вітчизняних муніципальних стандартів у європейський простір можливі лише за умови, що кадрова політика на місцях базуватиметься на принципах професійної честі, меритократії та служіння інтересам територіальної громади.

Висновки до розділу 2

У результаті дослідження особливостей формування та організації діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування встановлено, що ефективність їх функціонування значною мірою залежить від чітко визначеної організаційної структури, належного розподілу повноважень між структурними підрозділами та дотримання встановлених законодавством процедур формування. Виконавчі комітети, управління, відділи та інші виконавчі органи забезпечують реалізацію рішень місцевих рад і виступають основною ланкою практичного управління справами територіальної громади. З'ясовано, що важливою умовою результативної діяльності виконавчих органів є раціональна організація їхньої роботи, яка передбачає належне планування, координацію діяльності структурних підрозділів, здійснення контролю за виконанням прийнятих рішень, забезпечення відкритості та

законності управлінських процедур. Особливе значення має уникнення дублювання функцій між підрозділами, що сприяє підвищенню відповідальності посадових осіб та оперативності прийняття управлінських рішень. Дослідження показало, що в умовах воєнного стану діяльність виконавчих органів місцевого самоврядування зазнала суттєвих трансформацій. На них було покладено додаткові завдання щодо забезпечення життєдіяльності громад, організації гуманітарної допомоги, підтримки внутрішньо переміщених осіб, ліквідації наслідків бойових дій та участі у відновленні пошкодженої інфраструктури. Водночас органи місцевого самоврядування продемонстрували високий рівень адаптивності, стійкості та здатності забезпечувати безперервність управлінських процесів навіть за умов постійних безпекових загроз. Окрему увагу приділено кадровому забезпеченню виконавчих органів місцевого самоврядування. Встановлено, що якісний кадровий потенціал є одним із ключових чинників ефективності місцевого управління. Сучасні виклики вимагають від службовців високого рівня професійної компетентності, цифрових навичок, здатності працювати в кризових умовах, а також готовності до реалізації завдань повоєнного відновлення територій. У зв'язку з цим особливого значення набувають удосконалення кадрової політики, професійний розвиток працівників та впровадження сучасних технологій управління персоналом.

Отже, ефективна організація діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування, належне кадрове забезпечення та здатність оперативно реагувати на сучасні виклики є необхідними передумовами сталого розвитку територіальних громад, підвищення якості публічних послуг і забезпечення успішного відновлення України в умовах воєнного та повоєнного періодів.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ

3.1. Шляхи вдосконалення діяльності виконавчих органів в умовах реформи децентралізації

Нинішній етап державотворення в Україні характеризується процесом масштабних змін, у якому вирішальну роль відіграє реформа, спрямована на децентралізацію влади. Передача широких повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності на рівень місцевих громад кардинально змінила структуру публічного управління. Однак, як показує реальність, розширення матеріальних ресурсів та правових повноважень органів самоврядування саме по собі не гарантує відповідного підвищення якості адміністративних рішень або ефективності послуг, що надаються населенню. На повсякденну роботу виконавчих органів місцевих рад і надалі впливає стара лінійна та функціональна модель, якій бракує гнучкості, необхідної для реагування на кризові ситуації. Очевидними є прояви надмірної бюрократизації та недостатній рівень транспарентності. Ця ситуація ще більше ускладнюється правовими рамками, запровадженими в умовах дії воєнного стану. У межах цієї системи місцеві посадовці повинні демонструвати високу оперативність та гнучкість у виконанні своїх обов'язків в умовах децентралізації, що актуалізує пошук науково обґрунтованих шляхів модернізації всієї системи муніципального менеджменту. Найважливішим і основоположним стратегічним напрямом модернізації місцевого самоврядування є саме збереження та подальший розвиток фінансової незалежності муніципалітетів, що становить матеріальну основу для всіх реформаторських зусиль. Однак, якщо розглянути поточну ситуацію, стає очевидним, що існує серйозний дисбаланс між обсягом повноважень, переданих виконавчим органам, та їхніми фактичними фінансовими ресурсами. На нашу думку, виконавчі органи не повинні бути пасивними одержувачами державних субвенцій та виплат з фонду фінансового вирівнювання. За нинішніх обставин їхнім пріоритетним завданням є активне забезпечення внутрішніх надходжень, оптимізація видатків та створення привабливого інвестиційного середовища для місцевих підприємців. Щоб отримати юридичне розуміння обмежень та правил, що регулюють фінансову діяльність громад, слід звернутися до Бюджетного кодексу України [3]. Адже саме цей кодекс чітко визначає, з чого складаються дохідні складові місцевого бюджету. Зокрема, у пункті 1 частини першої статті 64 цього нормативно-правового акта імперативно встановлено склад доходів загального фонду бюджетів сільських,

селищних, міських територіальних громад: “60 відсотків податку на доходи фізичних осіб (крім податку на доходи фізичних осіб, утриманого з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу, що зараховується до державного бюджету), що сплачується (перераховується) згідно з Податковим кодексом України на відповідній території” [3].

Аналізуючи це положення, ми вважаємо, що муніципальні органи та їхні підрозділи економічного розвитку повинні зосередитися на сприянні офіційній зайнятості та підтримці малих і середніх підприємств, оскільки податок на доходи фізичних осіб є найважливішим показником фінансової стабільності на місцевому рівні. Створення нових робочих місць, мінімізація нелегальної зайнятості та залучення внутрішніх інвестицій приносять пряму користь місцевим бюджетам, що дозволяє виконавчим органам зменшити свою залежність від державних дотацій і, таким чином, забезпечує самостійне фінансування програм соціально-економічного розвитку. Водночас фіскальна автономія не може бути відокремлена від загальнодержавного контролю та координації, особливо в умовах воєнного стану, коли бюджетні ресурси є вкрай обмеженими. Адміністративні органи на місцях часто стикаються з проблемою так званих «нефінансованих повноважень». Це стосується ситуацій, коли держава делегує конкретні завдання у сферах соціального захисту, освіти чи охорони здоров'я, не надаючи достатніх фінансових ресурсів, попри те, що у профільному законодавстві власні та делеговані повноваження чітко розмежовані на нормативному рівні. На нашу думку, вирішенням цієї проблеми є підпорядкування всіх адміністративних функцій, що виконуються місцевими органами влади, суворим та прозорим аудиторським перевіркам, а також вимагання від центральних органів влади стовідсоткового фінансового покриття делегованої компетенції. Крім того, виконавчі органи повинні модернізувати внутрішні системи контролю за використанням коштів шляхом оптимізації та усунення дублюючих структурних елементів у штатному розписі. Кожна гривня податкових надходжень має витрачатися виключно з урахуванням вимог управління проектами. При цьому

критерієм оцінки ефективності роботи підрозділів має бути не сума витрачених асигнувань, а конкретні та вимірювані результати для мешканців громади.

Наступною важливою сферою для покращення функціонування органів місцевого самоврядування є їхня комплексна цифрова трансформація. Впровадження інноваційних технологій у внутрішні адміністративні процеси та сферу взаємодії з громадянами призводить до кардинальних змін у філософії роботи виконавчих органів: відбувається перехід до сучасної європейської концепції «центр обслуговування та споживач». Головними перешкодами на цьому шляху залишаються традиційний обіг документів на паперовій основі та громіздкі процедури, коли громадяни змушені взаємодіяти з різними підрозділами задля отримання довідок. Повна цифровізація муніципальних послуг є ефективним заходом зниження корупційних ризиків, оскільки вона автоматизує процеси прийняття рішень і мінімізує прямий контакт між посадовими особами та заявниками. Крім того, прозорість та відкритість діяльності адміністративних органів має охоплювати інтерактивні географічні інформаційні системи та забезпечуватися за допомогою сервісів відкритого бюджетування та електронних петицій. Важливим регуляторним аспектом забезпечення прозорості та доброчесності в муніципальному управлінні є антикорупційне законодавство, яке встановлює суворі рамкові обмеження для посадових осіб місцевого самоврядування.

Виконавчі органи у своїй повсякденній роботі зобов'язані керуватися приписами Закону України «Про запобігання корупції». Особливу увагу в контексті прозорості та підзвітності перед громадою слід звернути на частину першу статті 60 цього Закону, яка визначає вимоги щодо забезпечення доступу до інформації: «Особам, зазначеним у пунктах 1, 2, 2-1, 3 частини першої статті 3 цього Закону, забороняється: 1) відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом; 2) надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню зазначеним особам відповідно до закону» [11]. Відповідно до цього пункту виконавчі органи ради та їхні керівники повинні дотримуватися чітких регламентів, щоб громадяни мали можливість безперешкодно реалізувати право на доступ до публічної

інформації. Створення культури повної прозорості дозволяє поставити виконавчу структуру під дієвий громадський контроль.

По-третє, ще одним важливим напрямком модернізації є реформа кадрової політики щодо посадових осіб місцевого самоврядування. Якою б прогресивною не була реформа, її ефективність зрештою залежить від людей, які її реалізують. На жаль, сьогодні місцеві виконавчі органи стикаються з серйозним дефіцитом кадрів. За офіційними даними моніторингу НАДС, середній рівень плинності кадрів в ОМС через низький рівень заробітних плат молодших спеціалістів та відсутність прозорих кар'єрних ліфтів становить близько 15–17% щорічно. Муніципальна служба має формуватися виключно на засадах професіоналізму та меритократії. Методи відбору, оцінки та мотивації персоналу потребують кардинальних змін: замість застарілих формальних іспитів доцільно використовувати новітні технології оцінки кандидатів на основі їхніх практичних навичок, лідерських якостей та компетенцій. Правову основу функціонування цього інституту визначає Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Зокрема, у статті 20 цього нормативного акта закріплено вимоги та процедури щодо атестації посадових осіб, яка має слугувати інструментом оцінки їхньої професійної придатності: “З метою оцінки ділових і професійних якостей, а також кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування, крім осіб, зазначених у частині другій цієї статті, один раз на три роки проводиться їх атестація” [14].

Аналіз того, як ці норми застосовуються на практиці, показав, що в багатьох органах місцевого самоврядування процедура оцінювання є лише формальністю. Як зазначають О. Д. Лазор та О. Я. Лазор: «Чинна система атестації посадових осіб місцевого самоврядування занадто часто зводиться до механічного заповнення бланків, тоді як європейські стандарти вимагають перетворення оцінювання на динамічний інструмент визначення щорічного індивідуального внеску службовця в загальну ефективність муніципального органу» [22, с. 112]. Результати такого оцінювання повинні безпосередньо впливати на рівень матеріального стимулювання та формування кадрового резерву. Необхідно запровадити постійні програми підвищення кваліфікації для сільських, селищних та міських голів, їхніх заступників

та керівників структурних підрозділів, зосереджені на управлінні проєктами, розробці стратегічних планів розвитку, цифровій грамотності та кризовому менеджменті. Виконавчі органи потребують фахівців нового покоління, здатних розробляти інвестиційні проєкти та залучати кошти міжнародних донорів.

Дослідження функціонування виконавчих органів в умовах воєнного стану демонструє наявність безпрецедентних викликів. Сюди входять руйнування критичної інфраструктури, необхідність евакуації населення, забезпечення житлом сотень тисяч внутрішньо переміщених осіб (ВПО), підтримка оборонного потенціалу, а також координація співпраці з органами військової адміністрації. У цих надзвичайних умовах класичні процедури прийняття рішень колегіальними виконавчими органами (виконавчими комітетами) часто виявляються неефективними через потребу в миттєвому реагуванні. Законодавча влада оперативно відреагувала на ці виклики, деталізувавши норми профільного законодавства щодо перерозподілу повноважень в умовах особливого правового режиму. Особливе значення для розуміння трансформації повноважень виконавчих органів у цей період має частина перша статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», що регламентує порядок створення та компетенцію військових адміністрацій: «Військові адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження із включенням повноважень органів місцевого самоврядування, передбачених цим та іншими законами України» [13]. Аналізуючи цю норму у поєднанні з Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», ми бачимо, що в громадах, де створено військові адміністрації населених пунктів, повноваження виконавчих комітетів відповідних рад тимчасово переходять до цих органів. Однак це не означає повної ліквідації муніципального апарату. Навпаки, діючі фахівці та начальники профільних відділів та управлінь інтегруються у структуру військової адміністрації для забезпечення безперервності процесів життєзабезпечення. Основне завдання у цей період — забезпечити належне надання комунальних послуг, логістику гуманітарної допомоги, створення пунктів евакуації та відновлення пошкоджених об'єктів. Шлях до вдосконалення в цій сфері полягає у розробці чітких

алгоритмізованих планів дій для кожного спеціаліста в умовах надзвичайних ситуацій.

Аналіз нормативно-правової бази засвідчує, що кожен орган місцевого самоврядування має право на широку організаційну гнучкість при формуванні своєї структури. Вітчизняне законодавство ще з моменту ухвалення базового закону у 1997 році повністю відкинуло принципи жорсткої вертикалі підпорядкування. Невеликій сільській чи селищній громаді не потрібна громіздка система департаментів — достатньо компактного виконавчого комітету та посадових осіб-універсалів, тоді як у великих містах створюються потужні галузеві управління. Основним принципом формування структури має бути оптимізація. Слід ліквідувати зайві проміжні ланки та укрупнювати споріднені галузеві напрями. Ключовим вектором розвитку, відповідно до Стратегії реформування державного управління, є розширення та якісна трансформація мережі Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Станом на сьогодні в Україні функціонує понад 1000 ЦНАП, які виконують роль «єдиного вікна» для мінімізації бюрократичних процедур. При цьому у сільській місцевості та віддалених населених пунктах громад ця проблема ефективно вирішується через інститут старост та створення віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАП, що забезпечує рівний доступ громадян до публічних послуг. Оптимізація структури — це не просто механічне скорочення персоналу, а стратегічний перерозподіл людських ресурсів на користь найбільш затребуваних ділянок муніципальної роботи.

Узагальнивши результати аналізу шляхів підвищення ефективності виконавчих органів в умовах децентралізації та воєнних викликів, можна сформулювати комплексне бачення майбутнього муніципального управління. Інноваційна трансформація цих установ має відбуватися одночасно в кількох напрямках: у фінансовій сфері (розширення бази оподаткування, підтримка МСБ), у технологічній сфері (інтеграція HRMIS-систем, геоінформаційних сервісів та повна цифровізація послуг), у сфері управління персоналом (запровадження сучасних європейських критеріїв оцінювання та меритократичного відбору) та в організаційній сфері (оптимізація структур, розвиток мережі ЦНАП у селах та адаптація до умов воєнного

стану). Виконавчі органи територіальних громад мають трансформуватися в динамічні, сервісно-орієнтовані інституції, для яких ключовими цінностями є безпека, добробут та якісне обслуговування громадян. Лише за умови всебічної модернізації цих процесів реформа децентралізації зможе виконати своє історичне завдання — створити спроможну та повноважну систему місцевого самоврядування, яка стане міцним фундаментом для європейської інтеграції України.

3.2. Зарубіжний досвід організації та функціонування виконавчих органів місцевого самоврядування

На сучасному етапі розвитку демократії глобальний процес реорганізації систем управління ставить фундаментальне питання про визначення найбільш ефективних та сталих форм територіальної організації влади. Структура та оперативна спроможність виконавчих органів місцевого самоврядування є ключовим показником реального розподілу публічно-владних повноважень у державі. Муніципальний апарат безпосередньо взаємодіє з громадськістю, забезпечуючи перетворення нормативних приписів на реальні соціальні блага та якісні публічні послуги для повсякденного життя населення. Архітектура та функціональна спроможність виконавчих органів виступають головним критерієм того, чи є децентралізаційні та демократичні перетворення в суспільстві системно реалізованими, чи вони залишаються виключно на декларативному рівні. Локальний апарат безпосередньо вирішує щоденні проблеми життєзабезпечення територіальних громад, трансформуючи загальнодержавні правові орієнтири у дієві соціальні гарантії. У цьому контексті «світовий досвід спонукає до пошуку такої моделі територіальної організації влади, яка б відповідала сучасним демократичним вимогам і забезпечувала права і свободи громадян, задоволення їх потреб та надання якісних та ефективних послуг» [4, с. 136]. Для України, яка наразі долає найскладніші безпекові виклики у своїй новітній історії, імплементація найкращих міжнародних практик муніципального менеджменту має не лише теоретичне значення, а й виступає стратегічною основою для забезпечення життєстійкості громад та підготовки

надійного підґрунтя для післявоєнного відновлення. Ефективне реформування вітчизняного інституту самоврядування неможливе без всебічного аналізу сучасних світових систем. Важливо враховувати, що «процеси організації функціонування органів місцевого самоврядування зарубіжних країн сприяють розвитку системи суспільно-правових цінностей здатних забезпечувати ефективне вирішення питань місцевого значення й утвердження на цій основі місцевого самоврядування в Україні» [4, с. 136].

Дослідження сучасного стану вітчизняних інституцій публічної влади доводить, що «досвід функціонування системи місцевого самоврядування України свідчить про необхідність реформування самоврядування у напрямі розширення його компетенції з одночасним створенням належної матеріальної і фінансової основи для здійснення органами самоврядування покладених на них, відповідно до закону, функцій і завдань» [4, с. 136]. Перед вітчизняним законодавцем відкривається широкий інституційний простір, адже «є можливість обрати різні шляхи здійснення такої реформи, однак при вирішенні питання про обрання певного варіанту реформування місцевого самоврядування слід керуватися вже накопиченим досвідом розвинених держав демократичного світу» [4, с. 136]. Для системного розуміння особливостей структур місцевого самоврядування та їх взаємодії з державними інститутами доцільно дослідити основні світові парадигми організації влади на місцях. Традиційно виділяють п'ять базових моделей, які істотно відрізняються за принципами формування, рівнем децентралізації та характером відносин із центральним урядом. Як зазначається у науковій літературі, «існує декілька моделей, які істотно відрізняються одна від одної за принципами формування органів місцевого самоврядування, характеру їх взаємовідносин із органами державної влади, за формами взаємодії представницьких і виконавчо-розпорядних органів у системі місцевого самоврядування досвід яких може бути використаний в Україні» [4, с. 136].

Слід зауважити, що класичні класифікації часто розглядають суто самоврядні системи, тоді як реальна управлінська практика вимагає аналізу систем саме публічного врядування, де інтегруються інтереси та функції органів місцевого самоврядування (ОМС) та органів державної виконавчої влади на місцях. Як

обґрунтовано у монографічному дослідженні О. Д. Лазор, «інституціоналізація публічної самоврядної влади вимагає системного поєднання двох видів публічної влади — місцевого самоврядування та державного управління на місцях — задля досягнення балансу між загальнодержавними інтересами та потребами локальних територіальних колективів» [20, с. 78]. Для узагальнення та системного зіставлення ключових параметрів світових парадигм публічного врядування на місцях структуровано їхні основні характеристики, географічне поширення та специфіку правового регулювання у таблиці 3.1.

Таблиця 3.1. Порівняльна характеристика світових моделей організації публічного врядування на місцях (локального врядування).

Назва моделі	Країни поширення	Ключові особливості організації та контролю	Принцип правового регулювання
Англосаксонська	Великобританія, США, колишні британські колонії	Високий рівень автономії громад; відсутність прямих представників центру на місцях. Контроль здійснюється непрямым шляхом (міністерства) та через суди.	Позитивний: дозволено лише те, що прямо передбачено законом.
Континентальна (романо-германська)	Франція, Італія, Польща, Болгарія, Туреччина, Україна	Поєднання місцевого самоврядування та прямого державного управління на місцях; наявність вертикального підпорядкування та вищий рівень централізації.	Негативний: дозволено все, що прямо не заборонено законом.

Іберійська	Іспанія, Португалія, Бразилія, Мексика	Наявність обраних народом рад (представницьких органів) та одночасно посадових осіб (мерів, префектів). Існує ризик політичного втручання центру.	Подібний до континентальної моделі з посиленням єдиноначальництвом.
Змішана	Німеччина (ФРН), Австрія	Поєднує ознаки англосаксонської та континентальної моделей. Чіткий поділ на рівні: громади (муніципальні питання) та райони (державне управління).	Високий рівень конституційних гарантій та право на судовий захист від втручання держави.
Радянська	КНР, КНДР, В'єтнам, Куба	Заперечення розподілу влади. Ради є органами державної влади від низу до верху. Виконком підпорядкований своїй раді та виконкому вищого рівня.	Тоталітарна ієрархія, повна підконтрольність центральній державній вертикалі.

Джерело: побудовано на основі систематизації та адаптації даних з джерела [4, с. 136–137].

Першою базовою парадигмою є англосаксонська система. Вона історично «виникла у Великобританії, потім була запозичена багатьма країнами, насамперед, колишніми британськими колоніями» [4, с. 137]. Цей підхід ґрунтується на концепції максимального відокремлення локальних справ від загальнодержавного управління.

«Характерною особливістю такої моделі є: значна автономія органів місцевого самоврядування; відсутність на місцях повноважних представників центральної влади, які б опікали органи місцевого самоврядування; виборність ряду посадових осіб місцевого самоврядування» [4, с. 137]. З точки зору правової регламентації тут панує суворий юридичний позитивізм: «органи місцевого самоврядування можуть робити лише те, що прямо передбачено законом – це так званий позитивний принцип правового регулювання» [4, с. 137]. Відповідно, виконавчі структури громад не мають права здійснювати заходи, які виходять за межі повноважень, делегованих їм актами парламенту. Попри значну організаційну автономію, публічний сектор не залишає муніципалітети поза наглядом, проте «контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється переважно непрямим шляхом – через центральні міністерства, а також тут діє жорсткий судовий контроль» [4, с. 137]. Друга модель визначається як континентальна (романо-германська або французька) адміністративна традиція. На сьогодні вона «поширена у країнах Європи, Африки, Латинської Америки та Близького Сходу» [4, с. 137]. Континентальна архітектура публічного врядування є найбільш близькою та релевантною для України, оскільки децентралізація вітчизняної системи влади відбувалася на основі європейських принципів субсидіарності. «Для цієї моделі характерні такі особливості: у порівнянні з англо-американською моделлю тут більш високий ступінь централізації, а також наявне вертикальне підпорядкування; поєднання місцевого самоврядування та прямого державного управління на місцях» [4, с. 137]. Україна у цій системі посідає місце транзитної держави, де самоврядні права громад функціонують паралельно з державним наглядом, який здійснюється місцевими державними адміністраціями (в умовах воєнного стану — військовими адміністраціями). Поєднання ОМС та державних органів на місцях формує інтегровану систему місцевого врядування, де роль державного сектору варіюється залежно від рівня адміністративно-територіального устрою. Філософія права в континентальній моделі базується на іншому підході: «органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом, що є негативним принципом правового регулювання» [4, с. 137]. Такий дискреційний підхід надає виконавчим органам рад широке коло можливостей

для організаційних ініціатив у сфері соціальної підтримки, економічного стимулювання чи просторового планування за умови відсутності прямих законодавчих заборон. Слід додати, що «континентальна модель може існувати на всіх субнаціональних територіальних рівнях (окрім низового) або лише на низовому рівні» [4, с. 137].

Третім специфічним різновидом є іберійська модель, яка «поширена у Іспанії, Бразилії, Мексиці, Португалії» [4, с. 137]. Вона функціонує на основі взаємодії представницьких органів (рад), обраних населенням, та сильних одноосібних посадових осіб (мерів, префектів). Така структура за певних умов несе в собі ризики надмірного політичного чи адміністративного втручання з боку центральної влади, проте забезпечує високу оперативність виконання загальнодержавних директив у кризових ситуаціях. Четверта парадигма — змішана, «поширена в Австрії, ФРН» і «характеризується ознаками англо-американської та континентальної моделі» [4, с. 137]. П'ята модель — радянська, яка досі «зберігається у тій чи іншій формі у В'єтнамі, КНР, КНДР, на Кубі» [4, с. 137]. Ця система повністю заперечує базові демократичні цінності, оскільки «базується на запереченні розподілу влади і визнанні повновладдя представницьких органів знизу до верху; всі ради є органами державної влади на своїй території» [4, с. 137]. У межах цієї жорсткої ієрархії «рада обирає інший державний колегіальний орган — виконавчий комітет, який одночасно підпорядковується цій раді та виконавчому комітету вищого рівня» [4, с. 137]. Основним завданням розвитку українського муніципалізму є остаточне подолання залишків цієї командно-адміністративної логіки.

Для наближення вітчизняної моделі до європейських стандартів необхідна реалізація системного пакету перетворень. Як зазначено в наукових дослідженнях, «з метою наближення моделі місцевого самоврядування в Україні до європейської, необхідно: провести функціональні та процедурні реформи місцевого самоврядування як шляхом чіткого розподілу повноважень за рівнями управління, так і в сфері адміністративно-територіального устрою з метою законодавчого унормування статусу адміністративно-територіальних одиниць та критеріїв їх виокремлення; запровадження виконавчих органів місцевого самоврядування;

формування державної політики щодо об'єднання територіальних громад» [4, с. 138]. Економічна самостійність виступає базовим фундаментом будь-яких інституційних модернізацій. Міжнародний досвід доводить, що виконавчі органи рад (а не органи державної виконавчої влади, з якими їх не слід ототожнювати) спроможні якісно виконувати свої функції лише за умови наявності стабільних автономних джерел фінансування. За даними офіційного порталу «Децентралізація», за роки реформи власні доходи місцевих бюджетів зросли у кілька разів, проте безпекові виклики вимагають подальшої оптимізації фінансової бази. Нагальною потребою є завдання «удосконалити напрями формування матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування в Україні шляхом: забезпечення відповідності між повноваженнями та фінансовим забезпеченням органів місцевого самоврядування; удосконалення системи місцевих податків; формування системи комунальних фінансово-кредитних установ, що дасть змогу використовувати позиковий механізм: місцеві цінні папери, комунальне кредитування тощо, які є джерелом фінансування інвестиційних програм» [4, с. 138]. Розвиток муніципального кредитування та інструментів залучення інвестицій дозволяє виконавчим структурам оперативно вирішувати питання відновлення локальної інфраструктури, мінімізуючи залежність від прямих трансфертів із державного бюджету.

Важливо підкреслити, що «місьцеве самоврядування гарантується законодавством практично всіх західних демократій, що зафіксовано Європейською Хартією місцевого самоврядування, конституціями ФРН, Австрії, земельними законами Швейцарії окремими законами Британії та США» [30, с. 106]. У західній правовій думці самоврядним інституціям надається широке коло повноважень, оскільки саме на місцевому рівні здійснюється основний масив повсякденної публічно-управлінської діяльності. Соціальна практика свідчить, що громадяни постійно взаємодіють з локальною владою, яка через систему виконавчих органів та комунальних підприємств забезпечує надання послуг у сферах охорони здоров'я, освіти, культури, соціального захисту, благоустрою, водо- та енергопостачання, поводження з відходами, а також утримання дорожньо-транспортної мережі. Крім

того, на виконавчі органи покладено завдання з просторового планування, регулювання землекористування та організації роботи служб екстреного реагування.

Особливий інтерес викликає досвід Сполучених Штатів Америки, де децентралізація досягла високого рівня розвитку. «Згідно з X поправкою до Конституції США, організація місцевого самоуправління відноситься до ведення штатів» [30, с. 106]. При цьому «більшість штатів регламентує її лише в найзагальнішій формі» [30, с. 106]. Такий підхід мінімізує директивне втручання федерального центру, адже «більше 40 штатів передбачили у своїх конституціях положення про те, що їх законодавчі збори не мають права приймати закони, що детально регламентують місцеве управління» [30, с. 106]. Така нормативна автономія забезпечує муніципалітетам свободу у виборі організаційних моделей. У сфері компетенції американських ОМС перебувають питання підтримання правопорядку (через муніципальну поліцію), пожежної безпеки, місцевого оподаткування та утримання соціальної інфраструктури. З організаційного погляду «створення і функціонування місцевих органів влади в США регулюються виключно законодавством штатів, яке історично мало тенденцію до надання громадянам широкої свободи самоврядування» [30, с. 107]. На окружному та муніципальному рівнях форми управління відзначаються значною різноманітністю. Окрім класичних моделей «рада–мер», у США поширені такі інститути як «муніципалітети, міські ради (нерідко на чолі з мером), і «тауншип» в сільській місцевості» [30, с. 107]. Для підвищення професіоналізму менеджменту активно використовується модель «рада–управляючий», де «іноді існує рада управляючого для керівництва міським господарством, що обирається населенням» [30, с. 107], або рада наймає професійного сіті-менеджера. Такий підхід дозволяє чітко розмежувати політичні функції виборних осіб та суто професійні адміністративні завдання з управління міським господарством. Повчальним є і досвід Федеративної Республіки Німеччина. Історично «коріння сучасного самоврядування Німеччини сягають часів наполеонівських війн» [30, с. 107], коли «як відповідну реакцію на них у Німеччині були проведені радикальні реформи, комунальні аспекти яких відображені у Пруському міському укладенні 1808 р.» [30, с. 107]. Сучасна німецька система

базується на чіткому розмежуванні рівнів муніципального управління. «У Німеччині є два суб'єкти місцевого управління: громади і райони» [30, с. 107]. Громади (муніципалітети) вирішують питання безпосереднього життєзабезпечення мешканців, тоді як райони (округи) виступають інструментом координації та вирівнювання фінансово-економічних диспропорцій між різними комунами, а також реалізують окремі делеговані функції державної влади. Така дворівнева модель забезпечує баланс та унеможлиблює деструктивну конкуренцію між різними ланками управління.

Відповідно до Основного Закону ФРН, «громади отримують повну компетенцію в питаннях, що стосуються спільного проживання й існування членів громади і тих, що мають для них значення саме як для членів даного комунального утворення» [30, с. 107]. Важливою гарантією німецького муніципалізму є те, що «конституційно-правові гарантії місцевого самоуправління забезпечують йому право на судовий захист» [30, с. 107]. Тобто виконавчі органи ОМС мають право оскаржити в судовому порядку будь-які рішення урядових структур, що обмежують їх майнову чи фінансову самостійність, що підтверджує їх статус безпосередніх суб'єктів публічної влади. З метою впровадження ефективних світових практик у правову систему України діяльність виконавчих органів ОМС має підпорядковуватися принципам верховенства права та законності. Основним міжнародним орієнтиром для нашої держави залишається Європейська хартія місцевого самоврядування [9]. На національному рівні правовий статус та засади діяльності кадрового корпусу громад регламентуються Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», що базується на принципах «законності, гуманізму, гласності, підзвітності та відповідальності перед територіальною громадою» [14]. Слід суворо розмежовувати інститут муніципальної служби від державної служби, оскільки посадові особи місцевого самоврядування складають окрему кадровий корпус публічного сектору, підпорядкований інтересам громади та вимогам профільного законодавства, на відміну від державних службовців, які функціонують у системі органів державної виконавчої влади та регулюються іншим законом. За офіційною статистикою Національного агентства України з питань державної служби (НАДС),

корпус посадових осіб ОМС в Україні налічує понад 72 тисячі осіб, що свідчить про високу інституційну вагу цього сектору в загальній системі врядування. Матеріальна основа функціонування цих структур визначається Бюджетним кодексом України [3], норми якого закріплюють стабільні дохідні джерела для місцевих бюджетів. Фінансова стійкість громад є критично важливою в умовах особливого правового режиму, встановленого Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [13] та активованого через Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [10]. Досвід функціонування українських муніципальних органів у цей період, пов'язаний із забезпеченням цивільного захисту, координацією гуманітарних потоків та підтримкою життєдіяльності міст в екстремальних умовах, став унікальним внеском у світову практику кризового муніципального менеджменту. З метою недопущення зловживань та забезпечення прозорості діяльність посадових осіб підлягає суворому антикорупційному моніторингу відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [11]. На нормативному рівні «посадовим особам місцевого самоврядування забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб» [11].

Таким чином, результати системного порівняльного аналізу зарубіжних моделей врядування свідчать, що наявність інституційно автономних, фінансово забезпечених та професійних виконавчих органів на місцевому рівні є фундаментальною передумовою стабільності всієї державної системи. Для України перспективним напрямом є подальша інтеграція принципів європейської континентальної моделі, оптимізація внутрішньої структури виконавчих органів на основі меритократичного відбору кадрів, а також впровадження дієвих інструментів фінансового менеджменту за прикладом англосаксонської практики та запровадження надійних механізмів судового захисту прав громад за німецьким зразком. Гармонізація найкращого світового досвіду із суворим дотриманням національного законодавства дозволить побудувати спроможну муніципальну систему, готову до викликів європейської інтеграції.

Висновки до розділу 3-го

У результаті дослідження шляхів підвищення ефективності діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування встановлено, що в умовах продовження реформи децентралізації та дії воєнного стану особливого значення набуває комплексна модернізація системи місцевого управління. Сучасні виклики вимагають від виконавчих органів не лише належного виконання покладених на них повноважень, а й здатності швидко адаптуватися до змін, забезпечувати безперервність надання публічних послуг та ефективно використовувати наявні ресурси. Визначено, що одним із ключових напрямів підвищення ефективності діяльності виконавчих органів є зміцнення фінансової самостійності територіальних громад. Досягнення цієї мети можливе шляхом розширення місцевої податкової бази, підтримки малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій, удосконалення бюджетного планування та забезпечення належного фінансування делегованих державою повноважень. Водночас важливого значення набуває підвищення прозорості використання бюджетних коштів і впровадження сучасних механізмів фінансового контролю. З'ясовано, що вагомим чинником удосконалення діяльності виконавчих органів є цифрова трансформація муніципального управління. Розвиток електронного врядування, цифровізація адміністративних послуг, впровадження геоінформаційних систем, сервісів відкритих даних та електронної участі громадян сприяють підвищенню прозорості, підзвітності та доступності місцевої влади. Цифрові технології також забезпечують оптимізацію внутрішніх управлінських процесів і зменшують корупційні ризики. Доведено, що ефективність діяльності виконавчих органів безпосередньо залежить від професійного рівня їх кадрового забезпечення. У зв'язку з цим актуальним є вдосконалення системи добору, оцінювання та професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування на засадах меритократії, професіоналізму та безперервного навчання. Особливого значення набуває формування кадрового резерву та розвиток компетентностей у сфері стратегічного планування, управління проектами, цифрової трансформації та кризового менеджменту. Аналіз зарубіжного досвіду організації та функціонування виконавчих органів місцевого самоврядування засвідчив, що успішність місцевого

врядування забезпечується поєднанням реальної автономії громад, достатньої фінансової забезпеченості, високого рівня професіоналізму посадових осіб та ефективних механізмів державного нагляду. Найбільш корисними для України є окремі елементи континентальної, англосаксонської та німецької моделей місцевого самоврядування, зокрема принципи субсидіарності, фінансової самостійності громад, професійного муніципального менеджменту та судового захисту прав органів місцевого самоврядування. Отже, підвищення ефективності діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування потребує комплексного підходу, що охоплює фінансову, організаційну, кадрову та технологічну модернізацію. Використання кращих європейських практик, подальший розвиток децентралізації, цифровізація управлінських процесів та зміцнення кадрового потенціалу створюють необхідні передумови для формування спроможної, відкритої та орієнтованої на потреби громадян системи місцевого самоврядування в Україні.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі здійснено теоретичне узагальнення та наукове обґрунтування особливостей формування, правових засад та організаційно-управлінських механізмів діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування в Україні. На основі проведеного аналізу сформульовано такі висновки відповідно до поставлених завдань: 1. З'ясовано, що в сучасній архітектурі публічного управління виконавчі органи (виконавчі комітети, галузеві відділи, управління, департаменти) посідають центральне та найбільш динамічне місце, виступаючи головним практико-орієнтованим інструментом забезпечення життєдіяльності та сталого розвитку

територіальних громад. Сутність цих органів полягає у виконанні місії сервісного забезпечення життєдіяльності людини на локальному рівні, де кожен підрозділ розглядається як інструмент задоволення колективних потреб соціуму. Дослідження підтвердило, що ці інституції наділені управлінським дуалізмом: з одного боку, вони є підконтрольними та підзвітними представницькому виборному корпусу (раді), яка їх створила, а з іншого — функціонують як самостійні суб'єкти правозастосовної діяльності та володіють адміністративною автономією у щоденних відносинах із фізичними та юридичними особами для надання публічних сервісів. Роль виконавчих органів у повсякденному житті населення є визначальною, оскільки саме на них покладено функції з координації капітального будівництва об'єктів соціальної та комунальної інфраструктури, просторового планування, управління землекористуванням, розвитку дорожньо-транспортного комплексу та реалізації локальної екологічної політики.

2. Доведено, що нормативно-правовий базис функціонування муніципального апарату є складною ієрархічною системою, де кожен локальний акт має суворо відповідати Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. Ключовим у цій системі є принцип законності, що гарантує правову визначеність та захист прав громадян від муніципального свавілля через баланс внутрішнього відомчого контролю та зовнішнього судового оскарження рішень посадових осіб. Не менш важливими визначено принципи гласності, підзвітності, субсидіарності, клієнтоцентрованості та поєднання місцевих і державних інтересів. Водночас правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність виступає головним індикатором реальності децентралізації. Фіскальна автономія громад, закріплена у Бюджетному кодексі України, має забезпечуватися не пасивним очікуванням державних субвенцій, а активною діяльністю виконавчих органів щодо розширення бази оподаткування (зокрема, через стимулювання малого бізнесу, легалізацію робочих місць та ефективне адміністрування ПДФО як головного фінансового ресурсу громади).

3. Акумуляовано праксеологічний досвід формування муніципальних інституцій, який засвідчив, що цей процес побудований на засадах паритетного партнерства та взаємного стримування між головою громади (як

головним ініціатором структури, який пропонує її модель) і радою (яка володіє правом вирішального колегіального голосу під час затвердження складу органів). Законодавча заборона поєднання депутатського мандата із членством у виконавчому комітеті (за винятком секретаря ради) визначена як прогресивний інструмент, що проводить чітку демаркаційну лінію між політичним рівнем представництва інтересів виборців та виконавчо-адміністративним рівнем професійного деполітизованого менеджменту. Персональний склад виконавчого комітету, який інтегрує голову, його заступників, керівників профільних підрозділів, керуючого справами та старост, відображає колегіальний характер ухвалення рішень, що слугує надійним бар'єром проти проявів суб'єктивного волюнтаризму очільника громади. Дослідження діючих регламентів (зокрема, на прикладі Львівської, Вінницької, Житомирської та Луцької міських рад) показало, що громади застосовують різні організаційні моделі — від департаментних до секторальних — адаптуючи їх під власні інфраструктурні пріоритети.

4. Аналіз функціональної матриці підтвердив чітке розмежування між власними (самоврядними) повноваженнями місцевого самоврядування та повноваженнями, делегованими державою. У межах власних повноважень департаменти та управління забезпечують оперативне управління муніципальним майном, прогнозування та виконання місцевого бюджету, безперебійне функціонування секторів житлово-комунального господарства, організацію благоустрою та розвиток інклюзивної соціально-гуманітарної сфери (освіта, охорона здоров'я, культура). У межах делегованих повноважень вони забезпечують реалізацію державної політики на місцях: здійснюють оформлення реєстраційних процедур, нагляд за дотриманням екологічного законодавства, а також, у співпраці з правоохоронними органами, виконують функції щодо забезпечення правопорядку та захисту прав громадян. У сучасних умовах акцент у діяльності виконавчих структур зміщується з карально-наглядових заходів на надання орієнтованих на людину активних сервісних послуг та консультативної підтримки місцевому підприємництву.

5. Встановлено, що виконавчий комітет функціонує як вищий оперативний та координаційний вузол громади, внутрішня життєдіяльність якого жорстко регламентується процедурними нормами локального Регламенту. Суворе дотримання

регламентних вимог (зокрема щодо транспарентності засідань, дотримання кворуму та своєчасного оприлюднення проєктів рішень і ухвалених актів) є базовою умовою легітимності муніципальних актів та запобіжником від репутаційних і фінансових збитків у разі їх судового оскарження. Визначено, що взаємодія між підрозділами (відділами, управліннями, департаментами) має базуватися на принципах функціональної оптимізації, яка виключає дублювання повноважень та розмивання персональної відповідальності. Для подолання проблеми «нефінансованих повноважень» у соціальній сфері обґрунтовано потребу запровадження виконавчим комітетом жорсткого внутрішнього фінансового аудиту, ліквідації дублюючих адміністративних ланок та підпорядкування кожної одиниці витрат суворим критеріям проєктного менеджменту, де головним показником є конкретний, вимірюваний результат для мешканців.

6. Досліджено специфіку функціонування виконавчого апарату в екстремальних умовах повномасштабної військової агресії. Аналіз норм Закону України «Про правовий режим воєнного стану» підтвердив об'єктивну необхідність тимчасової концентрації управлінських функцій та звуження колегіальних процедур у структурі військових адміністрацій населених пунктів (у разі їх утворення). Синергія між наглядом центральної влади та професійним досвідом працівників відділів та управлінь місцевих рад, інтегрованих у військові адміністрації, дозволила забезпечити безперебійне надання комунальних послуг в умовах криз, організацію цивільного захисту, оперативне облаштування укриттів, логістичну підтримку Збройних Сил України та масштабну соціально-психологічну інтеграцію внутрішньо переміщені осіб (ВПО). Для підвищення оперативності апарату в умовах воєнного стану запропоновано впроваджувати чіткі, заздалегідь розроблені алгоритми дій для кожного спеціаліста, що усуває потребу в тривалих колегіальних погодженнях під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

7. Виявлено, що модернізація кадрового потенціалу потребує радикального перегляду підходів до оцінювання персоналу та залучення фахівців нового покоління, які володіють навичками стратегічного планування, фандрейзингу, грантрайтингу та антикризового менеджменту. Статистичний аналіз кадрового зрізу показав наявність прогресуючого дефіциту кваліфікованих кадрів у муніципальному секторі (який за

даними моніторингу досяг значних показників у 2025-2026 рр.), що зумовлено диспропорціями в оплаті праці та низькою престижністю служби в малих громадах. Передбачена законодавством процедура атестації посадових осіб у багатьох муніципалітетах перетворилася на формальність. Обґрунтовано необхідність її повного реформування за європейськими стандартами, безпосередньо прив'язавши оцінку професійних компетенцій через систему ключових показників ефективності (KPI) до рівня матеріального заохочення, просування по службі чи звільнення, що стимулюватиме професійне зростання службовців. 8. Доведено, що подальша оптимізація організаційної побудови виконавчих структур має базуватися на принципі максимальної функціональної гнучкості: малі сільські громади повинні орієнтуватися на універсалізацію кадрів, тоді як великі міські агломерації – на створення потужних галузевих департаментів із ліквідацією зайвих проміжних ланок. Впровадження інструментів електронної прозорості, відкритих бюджетів та сервісів електронних петицій трансформує філософію взаємодії влади та індивіда. Повна автоматизація надання комунальних та адміністративних послуг через розгалужену мережу ЦНАПів за принципом «єдиного вікна» усуває безпосередній контакт громадянина з посадовцем, що мінімізує корупційні ризики та забезпечує практичне виконання вимог Закону України «Про запобігання корупції» в частині вільного доступу до публічної інформації.

Системне вивчення зарубіжного досвіду (континентальної моделі, досвіду США щодо інституту професійних сіті-менеджерів та німецьких традицій комунального самоврядування) дозволило виокремити потенціал імплементації провідних муніципальних парадигм в українську правову систему. Узагальнення міжнародних практик доводить, що підвищення ефективності виконавчих органів місцевого самоврядування в Україні можливе лише за умови одночасного проведення фінансових, технологічних, кадрових та організаційних трансформацій на основі стандартів належного врядування (Good Governance). Активізація міжмуніципального співробітництва, розвиток інструментів е-демократії (e-participation) дозволять створити сильну муніципальну систему. Модернізовані виконавчі органи нового покоління мають остаточно перетворитися на відкриті

цифрові сервісні хаби, здатні ефективно захищати права громадян, гарантувати безпеку територій та виступати надійним фундаментом для успішної європейської інтеграції та всебічного повоєнного відновлення Української держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Байда М. В. Локальна демократія та інститути місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Логос, 2018. 214 с.
2. Баулін Ю. В. Правові засади модернізації виконавчої влади: теоретико-методологічні аспекти. *Публічне право*. 2021. № 3 (43). С. 11–19.
3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572.
4. Від теорії до практики в управлінні та врядуванні : збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 20 червня 2024 року

- (до Дня державної служби) / за заг. ред. О. В. Євсюкової, І. С. Гриценка, С. М. Приліпка. Київ : НУБіП, 2024. 150 с.
5. Ворона П. В. Фінансова самостійність органів місцевого самоврядування як основа фінансової децентралізації в Україні. *Вісник НАДУ*. 2017. № 4. С. 50–57.
 6. Гаращук В. М. Принцип субсидіарності в організації публічної влади: теоретико-правовий аналіз. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 1. С. 89–95.
 7. Дерзська В. Ю. Правові засади забезпечення законності в діяльності органів Національної поліції України та місце серед них адміністративного законодавства. *Публічне право*. 2025. № 1. С. 810–812.
 8. Дрозд О. П. Принципи побудови ефективних муніципальних систем в умовах децентралізації. *Часопис Київського університету права*. 2019. № 2. С. 110–115.
 9. Європейська хартія місцевого самоврядування : міжнародний документ від 15.10.1985 р.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
 10. Закон України «Про введення воєнного стану в Україні» : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022, затверджений Законом України від 24.02.2022 № 2102-IX.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
 11. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
 12. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

13. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

14. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

15. Ковалів М. В. Законність як фундаментальний принцип діяльності органів муніципального управління. *Право і безпека*. 2019. Т. 73, № 2. С. 103–108.

16. Коваль І. М. Правовий статус виконавчих органів місцевого самоврядування: теорія та практика. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 75–80.

17. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua>

18. Кравченко В. В. Еволюція принципів муніципального права України в контексті євроінтеграції. *Юридична Україна*. 2020. № 5. С. 85–92.

19. Кравченко Л. М. Публічне управління на місцевому рівні: сервісно-орієнтований підхід : монографія. Одеса : Гельветика, 2020. 340 с.

20. Лазор О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. 440 с.

21. Лазор О. Д., Коваль М. Р. Публічна самоврядна влада у містах України та Франції: організаційно-правовий аспект : монографія / за заг. наук. ред. О. Я. Лазора. Чернівці : Технодрук, 2008. 92 с.

22. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Служба в органах місцевого самоврядування: наук.-практ. комент. : у 4 ч. Ч. 2. Київ : Дакор, 2005. 368 с.

23. Лазор О. Д., Лазор О. Я., Клікунов А. В. Організація влади у містах пострадянської Білорусі та України: компаративний аналіз : монографія. Львів : Ліга-Прес, 2005. 104 с.

- 24.Лазор О. Д., Лазор О. Я., Юник І. Г. Використання інструментів е-комунікацій у територіальних громадах як елемент розвитку партисипативного управління в Україні. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2026. № 4 (46). С. 715–735.
URL: <https://perspectives.pp.ua>
- 25.Лазор О. Д., Лазор О. Я., Юник І. Г. Е-participation як важлива компонента розвитку електронного врядування в Україні: регіональний вимір. *Global Perspectives on Multidisciplinary Research: Theory and Practice : collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the III International Scientific and Theoretical Conference*, April 17, 2026. Florence, Italian Republic: International Center of Scientific Research. P. 19–23.
- 26.Лазор О. Д., Шелепницька І. П. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні : монографія / за заг. наук. ред. О. Я. Лазора. Київ ; Львів : Парапан, 2007. 144 с.
- 27.Мельник Т. О. Інституційне забезпечення реформи місцевого самоврядування в Україні. *Вісник НАДУ*. 2017. № 1. С. 91–97.
- 28.Мельничук Н. М. Цифрові інструменти забезпечення прозорості та гласності муніципальної влади. *Економіка та якість життя*. 2022. № 4. С. 71–78.
- 29.Мороз В. С. Взаємодія муніципальних органів та правоохоронних структур у забезпеченні правопорядку. *Право і безпека*. 2022. Т. 84, № 1. С. 152–159.
- 30.Олійник В. С., Олійник В. В., Шумний Н. О. Проблеми реформи місцевого самоврядування: зарубіжний досвід та українські реалії. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 104–111.
- 31.Петренко Н. В. Судовий захист прав територіальних громад: процесуальні аспекти. *Український часопис конституційного права*. 2020. № 3. С. 39–45.
- 32.Савченко Р. О. Делеговані повноваження в системі муніципального менеджменту: проблеми фінансового забезпечення. *Економіка та якість життя*. 2016. № 2. С. 116–122.
- 33.Ткаченко С. М. Трансформація організаційних структур місцевого самоврядування в умовах цифровізації. Харків : Право, 2023. 288 с.

- 34.Тодика Ю. М. Держава і місцеве самоврядування: проблеми гармонізації інтересів. *Публічне право*. 2016. № 2. С. 112–119.
- 35.Федорова Ю. В. Управління комунальною власністю як фактор економічної спроможності громад. *Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України*. 2018. Вип. 23. С. 85–90.
- 36.Шевченко О. В. Стратегічне управління в муніципальному секторі: виклики сьогодення : навч. посіб. Львів : Світ, 2019. 196 с.