

КИЇВСЬКА ШКОЛА ЕКОНОМІКИ

МАГІСТЕРСЬКА ПРОГРАМА З ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ВРЯДУВАННЯ

ДИПЛОМНА РОБОТА

**“Від підзвітності до співдії: трансформація адміністративного нагляду на
прикладі Тернопільської області”**

Студент: Гнида Остап

Наукова керівниця: Койдель Олександра

**Для здобуття освітнього ступеня: Магістр
за спеціальністю: 281 Публічне управління та адміністрування**

Київ 2025

ЗМІСТ

ВСТУП	4
ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ	8
ТЕОРЕТИЧНА РАМКА	11
МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ДИЗАЙН	18
РЕЗУЛЬТАТИ	23
ВИСНОВКИ	32
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ	37
ДОДАТКИ	42

Анотація. Україна досі є єдиною державою в Європі, де не впроваджений адміністративний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Разом з тим запровадження є неоднозначним та доволі політизованим питанням в національному політичному дискурсі насамперед через відсутність релевантного досвіду та достатніх досліджень, які викривали би багатовимірність нагляду та аналізували вже наявний в Україні досвід. Це дослідження покликане на прикладі пілотного проєкту з удосконалення взаємодії місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування, який впроваджується у Тернопільській області, дослідити, як результати пілоту вплинули на модель взаємодії між центральними та місцевими органами самоврядування та на рівень міжінституційної довіри. Результати показали, що взаємодія між місцевою державною адміністрацією та громадами стала більш відкритою, практичною, конструктивною та із чіткими обрисами партнерства. Водночас зростання довіри до місцевої державної адміністрації як інституції не спостерігалось - позитивні зміни пов'язані переважно із суб'єктивними факторами. Проте пілотний проєкт засвідчує потенціал консультативного нагляду, але потребує інституціоналізації через законодавчі зміни.

Ключові слова: адміністративний нагляд, спільне врядування, міжінституційна довіра, партнерство

Кількість слів: 9568

ВСТУП

Реформа децентралізації в Україні розпочалась у 2014 році та з того часу була визнана однією з найуспішніших реформ та важливим фактором стійкості України до російського вторгнення (Council of Europe, [2023](#), Rabinovych et al, [2023](#)). Одним з основних результатів реформи стала передача управлінських повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування (Романова, В., & Умланд, А., [2021](#)). Проте розширення меж повноважень тягне за собою зростання як політичної, так і правової відповідальності для їх органів врядування.

Проблема політики: регулювання адміністративного нагляду в Україні

Україна досі є єдиною державою в Європі, де не впроваджений адміністративний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Проте формально в Конституції та окремих Законах України передбачаються певні положення, які дозволяють скасовувати незаконні рішення органів місцевого самоврядування. Наприклад, у статті 144 Конституції України встановлено, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції та законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду (Верховна Рада, [1996](#)). Більш детально питання нагляду за законністю регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року і Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року. Статтею 4 Закону України «Про місцеве самоврядування» встановлено, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється на основі принципу законності, судового захисту прав місцевого самоврядування, а частиною 10 статті 59 цього Закону передбачено, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку (Верховна Рада, [1997](#)). Закон України «Про місцеві державні адміністрації» деталізує повноваження місцевих державних адміністрацій щодо нагляду за дотриманням законності в діяльності органів місцевого самоврядування. Статтею 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено, що до основних завдань місцевих державних адміністрацій віднесено забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян на відповідній території, взаємодія з органами місцевого самоврядування. Згідно пункту 3 статті 25 цього Закону місцева державна адміністрація володіє повноваженнями в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян і з цією метою, зокрема, забезпечує розгляд

звернень громадян та їх об'єднань, контролює стан цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території (Верховна Рада, [1999](#)). Проте Конституція та ті ж окремі законодавчі акти не містять детально виписаних процедур здійснення нагляду за законністю в діяльності місцевого самоврядування.

Це створило законодавчий вакуум, який активно використовувався правоохоронними органами та прокуратурою. Про це зазначає Олександр Корінний, голова правління Всеукраїнської Асоціації ОТГ, голова Новоукраїнської міської територіальної громади Кіровоградської області, в рамках [регіонального круглого столу](#) Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ «Нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування: хто має здійснювати і яким чином»:

“Кожного дня в моїй невеличкій громаді як не вилучення документів, так прохання їх надати, передати. Я вбачаю в цьому тиск на всі громади. До нас приходять 11 запитів від прокуратури щодня. ДБР, СБУ, всі у нас, всім щось від органів місцевого самоврядування треба. Так партнерські відносини не побудуються.”

На теперішньому етапі інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні запровадження наглядового механізму є логічним продовженням реформи децентралізації, курсу на зближення українського законодавства із *acquis communautaire* та із нормами Європейської Хартії місцевого самоврядування. Донедавна на розгляді Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування перебував лише один законопроект - [№4298](#) “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні”. Саме в цьому законопроекті були випасані норми, які мали стати каркасом для нової моделі системи державного управління, яку Україна зобов'язалася запровадити, реформуючи місцеві державні адміністрації. Законопроектом виконання наглядових функцій покладається на обласні та районні державні адміністрації, перетворюючи їх на органи префектурного типу. Районні військові адміністрації здійснюють нагляд за рішеннями сільських, селищних та міських рад (крім обласного центру), тоді як обласна військова адміністрація здійснює контроль за виконавчими органами місцевих рад та може втручатися у випадку порушень законності (Децентралізація, [2025](#)).

Запровадження адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування як у центральному, так і у регіональному політичному дискурсах України є неоднозначним питанням та джерелом безлічі дискусій. Серед органів місцевого самоврядування існує великий ступінь недовіри та страху щодо запровадження нагляду як потенційного інструменту посилення центральної влади та можливостей тиску на органи місцевого самоврядування, що потенційно може мати негативний вплив на успіхи реформи децентралізації.

Аналітична проблема: баланс між контролем та партнерством

Варто зазначити, що ці побоювання не є безпідставними. З одного боку, надання додаткових важелів контролю місцевим адміністраціям може посилити вплив центру на регіони і таким чином підсилити централізацію влади. Гібридним режимам, які поєднують елементи як авторитаризму, так і демократії (Karl, [1995](#)), притаманне тяжіння до централізації влади. До прикладу, в Угорщині (Hoffman, I., & Rozsnyai, K., [2015](#)) та Туреччині (Alici, O. V., [2021](#)) після муніципальної реформи нагляд за органами місцевого самоврядування лише посилювали. В Україні тенденції до посилення центральної влади проглядались за різних політичних систем, а війна лише поглибила цю проблему. Хоча в умовах надзвичайних ситуацій централізація влади задля ефективності є природною реакцією системи (Darkovich, A., Hnyda, O., [2024](#)), втім можна констатувати факт, що запровадження воєнного стану помітно змінило динаміку взаємодії між центральною владою та місцевим самоврядуванням. Зокрема, відбулося розширення повноважень військових адміністрацій (Верховна Рада, [2015](#)), а експерти одночасно зауважили зростання напруженості у відносинах між урядом і місцевим самоврядуванням (Umland, A., Burkovskiy, P., [2023](#)).

З іншого боку, запровадження наглядового механізму покликане запровадити чіткі правила гри та межі контролю, заповнити законодавчий вакуум, яким зловживали правоохоронні органи та прокуратура, та потенційно сприятиме трансформації взаємодії органів місцевого самоврядування із органами місцевої державної влади від моделі ієрархічного управління до парадигми партнерства (Sørensen & Torfing, [2005](#)), а також сприятиме їх більшій підзвітності у цьому партнерстві. Майбутній закон повинен виступати як певний регламентний документ, який покликаний врегулювати механізм діяльності обласних адміністрацій по відношенню до органів місцевого самоврядування. Це має зменшити свавілля правоохоронних органів та прокуратури, залучати органи місцевого самоврядування до напрацювання проєктів

документів розпоряджень, які мають прямий вплив на територіальні громади, зменшити частку прийнятих рішень з порушенням регламенту органами місцевого самоврядування. Такі зміни є важливими в контексті підвищення якості та ефективності процесу управління, планування та реалізації політики на місцях, а також зниження градусу конфліктності.

Виходячи з аналітичної проблеми я формулюю таке аналітичне запитання: **Як запровадження адміністративного нагляду в Україні впливає на модель взаємодії між центральними та місцевими органами самоврядування та на рівень міжінституційної довіри?**

Це дослідження може стати цінним доробком в наукову літературу щодо регулювання взаємовідносин, побудови довіри та партнерської співпраці між різними рівнями місцевого врядування.

Для дослідження я використовую якісний пошуковий дизайн. За його допомогою я вивчаю та інтерпретую особисті сприйняття, розуміння ситуації та досвіду респондентів.

Моя магістерська кваліфікаційна робота складається зі вступу, огляду літератури, теоретичної рамки, методологічного дизайну, результатів дослідження, висновків та рекомендацій до публічної політики.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

Міжурядові відносини вже майже сотню років залишаються предметом академічних досліджень та важливим питанням на порядку денному для різних адміністративних та політичних систем, зокрема федеративних та унітарних (Wright, D. S., [1974](#)). Міжурядові відносини в найпростішому розумінні передбачають взаємовідносини між різними гілками влади, рівнями державного врядування, зокрема між державою та органами місцевого самоврядування.

Фактично є дві базові моделі міжурядових відносин: горизонтальна та вертикальна. Горизонтальна модель стосується спільної діяльності за участі двох або більше акторів, з акцентом на співпрацю (Gerber, E. R., & Loh, C. G., [2015](#)). Зі свого боку вертикальна модель розглядається як відносини владної залежності між різними рівнями врядування (Sawyer, D. O., & Gamm, L. D., [1981](#)).

Вертикальна взаємодія в своїй суті передбачає механізми внутрішнього контролю та підзвітності. Це особливо важливо в контексті місцевого самоврядування, яким через політику децентралізації делегується ряд повноважень “зверху-вниз”, які повинна забезпечувати держава за принципом субсидіарності. Задля забезпечення ефективності виконання делегованих повноважень в державі повинен існувати механізм притягнення агента до відповідальності за прийняті рішення та інструменти для санкцій (Lindberg, S. I., [2013](#)).

У своїй концептуальній роботі Dollery, B., O’Keefe, S., & Crase, L. ([2009](#)), базуючись на двох фундаментальних працях Zimmerman, J. F. ([1995](#)) та Berman, D.R. (2003), розробив типологію потенційних моделей урядування штатами місцевим самоврядуванням у США. За контрольної моделі автономія самоврядування є жорстко обмеженою, майже ефемерною. Фактично місцеві ради перетворюються на органи, які просто виконують державне регулювання на місцевому рівні (B., O’Keefe, S., & Crase, L., [2009](#)). На відміну від контрольної моделі, превентивна модель передбачає набагато менше примусових приписів і заборон, а натомість спирається на певний рівень взаємодії з місцевими органами влади. Проте превентивна модель ґрунтується на тому самому припущенні про неспроможність місцевого самоврядування, тому контроль широко зберігається (B., O’Keefe, S., & Crase, L., [2009](#)). Згідно з рятівною моделлю, державні регуляторні органи займають "відсторонену" позицію по відношенню до місцевих рад і втручаються лише за потреби (B., O’Keefe, S., & Crase, L., [2009](#)). Проте межі автономії дуже широкі.

Останньою моделлю є власне автономна модель, проте автор не стверджує, що вона має практичне застосування. За цієї моделі місцеві ради мають високий рівень самостійності у прийнятті рішень без втручання держави.

Lindberg, S. I., [2013](#) у своїй типології підзвітності зробив спробу об'єднати всі її існуючі типи, концептуалізуючи підзвітність за трьома вимірами: джерело контролю, сила контролю та напрямок взаємовідносин. Його типологія підзвітності є крос-секторальною та доводить неможливість екстраполяції результатів з однієї сфери підзвітності в іншу через різницю в характеристиках суб'єктів так і їх цінностях. Проте для публічної політики Lindberg, S. I. надає важливий практичний індикатор - "сила контролю", адже в емпіриці ми знаходимо різні варіанти організації підзвітності у багаторівневому врядуванні, зокрема і за цим індикатором.

Більшість академічної літератури у типологізуванні державного нагляду звертаються до моделей правового та функціонального нагляду (Harbich, J., [2009](#), Page, E., & Goldsmith, M., [1987](#), Shala, M., & Shala, S., [2016](#)). Правовий нагляд дослідники розуміють як нагляд за зобов'язаннями муніципалітетів, визначених законом і прийнятими рішеннями, а також за законністю їхньої адміністративної діяльності. Функціональний нагляд розуміється як нагляд за делегованими повноваженнями.

Проте сучасна держава відіграє не просто роль наглядача з обмеженою дієздатністю. Harbich, J., ([2009](#)) пише, що навпаки держава повинна підтримувати органи місцевого самоврядування у виконанні їхніх функцій і це зобов'язання значно ширше, ніж так званий репресивний нагляд. Це може здійснюватись в формах консультування, підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування тощо. Дослідник також зазначає, що консультативна функція держави зросла за останні кілька десятиліть і може бути пов'язаною з тим, що відносини між муніципалітетами і державою перетворилися на партнерські відносини взаємної довіри (Harbich, J., [2009](#)).

В Україні дискусія про запровадження механізму адміністративного нагляду ведеться лише в контексті посилення вертикальності взаємодії між різними рівнями місцевого врядування. Це безумовно породжує напругу між органами місцевого самоврядування та державою, яка посилюється насамперед через відсутність досвіду та достатніх досліджень, які викривали би багатовимірність цього

механізму та аналізували вже наявний в Україні досвід. Це створює потребу в аналітичному дослідженні впливу адміністративного нагляду на характер взаємодії між різними рівнями місцевого врядування. Звідси я формулюю аналітичне запитання наступним чином: **“Як запровадження адміністративного нагляду в Україні впливає на модель взаємодії між центральними та місцевими органами самоврядування та на рівень міжінституційної довіри?”**

ТЕОРЕТИЧНА РАМКА

Теоретична рамка цього дослідження базується на концепції *спільного врядування* (Ansell and Gash, [2008](#), Emerson et al., [2012](#)), що розглядається як ефективний підхід до взаємодії різних стейкхолдерів в межах публічної політики. Така взаємодія передбачає не лише вертикальні, а й горизонтальні моделі підзвітності (Lee, S., & Ospina, S. M., [2022](#)), де важливим компонентом є *цикли зворотного зв'язку* (Fuerth, L., [2011](#)) для спільного напрацювання рішень. Водночас іншим ключовим елементом спільного врядування виступає довіра, зокрема *процедурна довіра* (Rapp, C., [2020](#)) - впевненість різних акторів, що встановлені правила є справедливими, прозорими та легітимними, та вони виконуються.



Рисунок 1. Візуалізація теоретичної рамки дослідження

Спільне врядування (collaborative governance)

Теоретик міжурядових відносин Harbich, J., [2009](#), який у своєму дослідженні описував роль сучасної держави не як наглядача з обмеженою дієздатністю, а як партнера органів місцевого самоврядування, у своєму баченні фактично викрив чіткі відтінки теорії про спільне врядування. Така стратегія управління сформувалась три десятки років тому як альтернатива більш конфліктно-орієнтованим способам управління (Ansell and Gash, [2008](#)). Той же Ansell і Gash визначають спільне врядування як:

“Механізм управління, за якого одна або кілька державних установ безпосередньо залучають недержавні зацікавлені сторони до колективного процесу прийняття рішень, який є формальним, орієнтованим на консенсус, дорадчим і має на меті розробку або реалізацію державної політики чи управління державними програмами або активами”.

Аналізуючи літературу, я знаходжу здебільшого подібні визначення і у інших дослідників спільного врядування. Finkelstein ([1995](#)), Rosenau ([1992](#)) та Purdy ([2012](#)) визначають спільне врядування як багатосторонній процес управління із залученням широкого кола зацікавлених сторін, як-от органи виконавчої влади, бізнес, громадянське суспільство та профспілкові організації для співпраці над проблемами, що становлять взаємний інтерес. Zadek ([2008](#)) визначає спільне врядування через призму зміни поведінки, проте завдяки *“дорадчій співпраці між багатьма зацікавленими сторонами”*.

Але попри загалом консолідовану позицію стосовно визначення спільного врядування у академічній літературі, я говоритиму про цей концепт лише в контексті взаємодії між різними рівнями органів врядування. Фактично в цій роботі я визначаю спільне врядування як *“формальний, орієнтований на консенсус, дорадчий механізм взаємодії між різними рівнями органів врядування, направлений на вироблення спільних рішень та забезпечення законності у реалізації державної та місцевої політики”*. Таке дещо специфіковане визначення може використовуватись та застосовуватись для майбутніх досліджень щодо міжінституційних взаємовідносин всередині системи органів державного врядування.

Спільне врядування також передбачає моделі підзвітності, проте на відміну від традиційної школи публічного врядування спільне врядування включає як вертикальні, так і горизонтальні моделі (Lee, S., & Ospina, S. M., [2022](#)). Перші все ще відсилають до традиційних норм і законів, а другі відсилають до більш неформальних форм взаємодії. У своїй інтегративній концепції спільного врядування Emerson et al. ([2012](#)) описують три взаємодіючі компоненти, які визначають динаміку співпраці: **принципова участь, спільна мотивація та спроможність до спільних дій**. Кожен компонент робить свій внесок у синергетичний «добродесний цикл», який стимулює спільні дії (Rapp, C., [2020](#)).

Спроможність до спільних дій Emerson et al. ([2012](#)) розуміють як поєднання чотирьох необхідних елементів: процедурних та інституційних механізмів, лідерства, знань та ресурсів. Процедурні та інституційні механізми забезпечують чіткі структури та норми для адміністрування та управління, сприяючи прозорості та довірі. Лідерство фактично визнається рушієм та основним компонентом спільного врядування. Знання забезпечують обґрунтованість рішень і прогнозування наслідків, а ресурси - матеріальну базу для реалізації ініціатив. Всі описані елементи важливі самі по собі, проте у поєднанні вони утворюють комплексну систему, яка забезпечує спроможність генерувати бажані результати.

Принципове залучення формується протягом тривалого часу через ітерацію чотирьох основних елементів процесу: відкриття (discovery), визначення (definition), обговорення (deliberation) та рішучість (determination). Завдяки цьому ітеративному процесу партнери виробляють спільне відчуття мети і спільне розуміння спільних дій для досягнення цієї мети (Emerson et al., [2012](#)).

Цикли зворотного зв'язку (feedback loops)

На цьому етапі дуже важливими є цикли зворотного зв'язку. Представники каузального підходу визначають зворотний зв'язок з точки зору “політичних результатів” та “політичної траєкторії” (Moynihan, D. P., & Soss, J., [2014](#)). З іншого боку представники конструктивістського підходу спираються на аргументи партисипативної демократії про те, що громадяни - як окремі особи, так і колективи - формуються через досвід взаємодії з політичними інститутами (O'Mahony, T., [2017](#)), O'Connor, A., & McCurtin, A., [2021](#), Moynihan, D. P., & Soss, J., [2014](#)).

Зворотний зв'язок є одним з ключових аспектів зменшення ризиків і підвищення спроможності реагувати на критичні події на ранніх, а не на пізніх стадіях (Fuerth, L., [2011](#)). Фактично зворотний зв'язок надає можливість відстежувати і коригувати політику відповідно до початкових очікувань на основі постійного вимірювання наслідків порівняно з очікуваннями, що дозволяє вчитися на власному досвіді та за необхідності вносити корективи в політики (Fuerth, L. S., [2013](#)).

Цикли зворотного зв'язку прямо впливають на ефективність прийнятих рішень. Ба більше, ефективність навіть зростає завдяки тому, що регіональна виконавча влада і місцеве самоврядування можуть спільно формувати політики. Цикли зворотного зв'язку сприяють побудові партнерських відносин, адже можуть підвищити

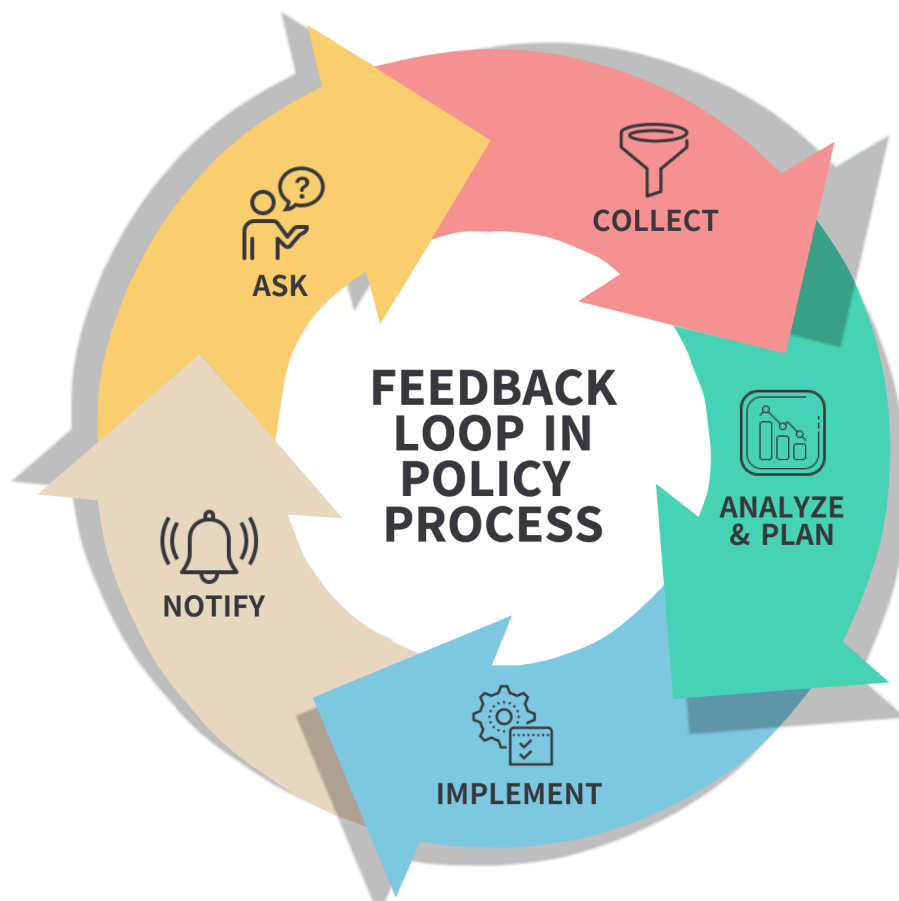


Рисунок 2. Діаграма циклу зворотного зв'язку в процесі формування політики. Джерело: Автор

процедурну легітимність оцінювання окремих учасників і самої співпраці (Lee, S., & Ospina, S. M., [2022](#)).

Спільну мотивацію Emerson et al. (2012) визначають як цикл, що самопідсилюється і складається з чотирьох елементів: взаємної довіри, розуміння, внутрішньої легітимності та відданості. Саме вироблення спільної мотивації може допомогти партнерам подолати труднощі на шляху до розробки спільних дій. І ключовим компонентом спільної мотивації є саме довіра.

Довіра та процедурна довіра (procedural trust)

Довіра залишається предметом численних наукових досліджень у контексті місцевого самоврядування. Проте більшість цих досліджень зосереджуються на визначенні та аналізі факторів, що впливають на формування довіри до органів місцевого самоврядування, або до державних інституцій загалом (Lamothe, M., & Lamothe, S., 2012, Hatsko, V., 2024, Tamilina, L., & Ma, W., 2024, Baldassare, M., 1985, Grimmelikhuijsen, S. G., 2010, Christensen, T., Yamamoto, K., & Aoyagi, S., 2020). Я зі свого боку хочу говорити про довіру інституції до інституції, органів місцевого самоврядування до місцевих органів державної влади.

Міжінституційну довіру можуть визначати як формальні, так і неформальні зв'язки та контакти. Дослідження Darkovich, A., Hnyda, O. (2024) підтверджує, що в Україні неформальні зв'язки, а саме міжособистісні відносини, походження та партійна приналежність керівництва органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій сприяє більш неформальній взаємодії та підвищує міжінституційну довіру. Попри очевидний вплив неформальних зв'язків на динаміку довіри та співпраці, ця робота хоче дослідити вплив запровадження саме формального механізму на міжінституційну довіру. В цьому контексті я говоритиму про процедурну довіру.

Процедурна довіра є специфічною саме для “систем”, а не для окремих осіб чи груп (Rapp, C., 2020). Визначення цього поняття є доволі гомогенними в академічній літературі. Під процедурною довірою насамперед розуміють **впевненість** різних акторів, що встановлені правила є справедливими, прозорими та легітимними, та вони виконуються (Schnaudt, C., Hahn, C., & Heppner, E., 2021, Rapp, C., 2020). У літературі зазначається, що така легітимність може виникати з різних джерел, включаючи спільну розробку процедур, прозорість у прийнятті рішень, розподіл влади та справедливий розподіл вигод і ризиків (Gezelius, S. S., 2002, Levi, M., Stoker, L., 2000, Suchman, M. C., 1995, Stern, M. J., & Coleman, K. J., 2015).

Фактично процедурна довіра може замінювати всі інші форми довіри (Stern, M. J., & Coleman, K. J., [2015](#)). Норми в будь-якому випадку забезпечують базову безпеку всіх сторін взаємовідносин, якщо ті їх дотримуються. Проте процедурна довіра усуває більш особистісну довіру припускаючи, що працюють саме норми, а не бажання партнера дотримуватись цих норм.

Теоретична категорія	Основні ідеї	Джерела
Міжурядові відносини	Горизонтальна (співпраця) та вертикальна (ієрархія) взаємодія	Wright, D. S., (1974), Gerber, E. R., & Loh, C. G., (2015), Sawyer, D. O., & Gamm, L. D., (1981)
Моделі державного нагляду	Правова, функціональна, консультативна	Harbich, J., (2009), Page, E., & Goldsmith, M., (1987), Shala, M., & Shala, S., (2016)
Спільне врядування	Формалізованість, консенсус, горизонтальна та вертикальна підзвітність, партнерство, спільна мотивація	Ansell and Gash, (2008), Emerson et al., (2012), Lee, S., & Ospina, S. M., (2022)
Зворотний зв'язок	Підзвітність, спільне прийняття рішень, ефективність управління	Fuerth, L., (2011)
Процедурна довіра	Довіра до процедур, норм, що правила гри дотримуються	Rapp, C., (2020)

Таблиця 1. Теоретичні основи дослідження

Відповідно до огляду літератури та теоретичної рамки я формулюю декілька теоретичних очікувань:

1. Запровадження адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування сприятиме побудові партнерських взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та обласними адміністраціями.

2. Використання циклів зворотного зв'язку сприятиме підвищенню якості прийнятих рішень за рахунок спільного напрацювання нормативних документів.

№	Теоретичне очікування	Обґрунтування
1.	Запровадження адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування сприятиме побудові партнерських взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та обласними адміністраціями.	Завдяки консультативній функції держави, а не репресивній (Harbich, J., 2009), а також інструментам спільного врядування (Ansell and Gash, 2008)
2.	Використання циклів зворотного зв'язку сприятиме підвищенню якості прийнятих рішень за рахунок спільного напрацювання нормативних документів.	Базується на практичних результатах теорії випереджуючого управління (anticipatory governance) (Fuerth, L., 2011)

Таблиця 2. Теоретичні очікування та їх обґрунтування в межах дослідження

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ДИЗАЙН

Щоб дослідити вплив наглядового механізму на динаміку та якість взаємодії органів місцевого самоврядування із місцевою державною адміністрацією було проведено якісне пошукове дослідження методом case-study. Цей метод є релевантним для мого дослідження, оскільки саме якісні методи дозволяють дослідникам зрозуміти хід думок та сприйняття інших людей (Berg, B. L., [2004](#)), зрозуміти їхню реальність, мотивацію та страхи.

Кейс

Для case-study обрано пілотний проєкт з удосконалення взаємодії місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування, який впроваджується Тернопільською обласною військовою адміністрацією з листопада 2024 року. Цей кейс є унікальним: на прикладі Тернопільської області, єдиної в Україні, вже зараз пілотуються елементи адміністративного нагляду обласною військовою адміністрацією за діяльністю органів місцевого самоврядування. Пілотний проєкт є наочним прикладом того, як механізм нагляду може функціонувати у разі запровадження місцевих державних адміністрацій префектурного типу. Останнє можливе тільки після внесення змін до Конституції, що буде можливим не швидше, ніж через два роки після завершення війни.

Метою цього пілоту фактично є показати, що навіть в межах чинного законодавства можна впроваджувати окремі елементи нагляду. За основу було взято законодавство щодо процедури оголошення та проведення сесій місцевих рад, а також контроль за делегованими повноваженнями. Результати цього пілотного проєкту ляжуть в основу майбутнього законодавства.

До 2023 року Тернопільську обласну військову адміністрацію очолював Труш Володимир Любомирович. До зміни керівництва та початку пілотного проєкту в Тернопільській області існувала звична для України жорстка вертикальна модель взаємовідносин між різними рівнями місцевого врядування, яка базувалась на неформальних (в негативній конотації) практиках управління. Проте завдяки призначенню на посаду Неоди В'ячеслава Андроновича, його експертності, лідерству та змоги “продати” ідею пілоту представникам Ради Європи, пілотний проєкт втілюється в життя.

З огляду на вищезазначене, основними респондентами були обрані саме громади Тернопільської області та сама Тернопільська обласна військова адміністрація.

Збір даних

Базовим інструментом збору даних виступили глибинні напівструктуровані інтерв'ю.

Глибинні інтерв'ю є одним з основних інструментів збору даних у якісних дослідженнях (Legard, Keegan & Ward, [2003](#)). Перевагою цього інструменту є те, що крім організованої структури інтерв'ю, залишається місце для більш змістовно широких висловлювань респондентів, які можуть виникати під час бесіди, та завдяки своїй гнучкості і можливості задавати уточнюючі та додаткові запитання дозволяє ширше розкрити предмет дослідження.

Протягом лютого-квітня 2025 року мною було проведено 7 інтерв'ю: 6 з керівниками громад (3 міські, 2 сільські, 1 селищна) та одну із керівним складом Тернопільської обласної військової адміністрації. Метою цих інтерв'ю я вбачав у визначенні вже наявного досвіду здійснення наглядових повноважень та того, як змінилась якість взаємодії органів місцевого самоврядування з обласною військовою адміністрацією.

Всі інтерв'ю були проведені в онлайн-форматі за допомогою інструменту Google meet та тривали від 12 до 60 хвилин. Транскрибовані інтерв'ю склали 50 сторінок тексту. Варто зазначити, що попри політизованість теми нагляду в Україні респонденти були дуже відкритими та розлогими в своїх відповідях, навіть якщо питання здавалися їм суперечливими.

Особлива увага приділялась дотриманню етичних норм та нейтральності. Перед кожним інтерв'ю респонденту було пояснено тему і мету мого дослідження, було отримано усну згоду на подальшу обробку отриманої від них інформації, з умовою збереження анонімності їх цитат, та що результати будуть використані виключно в наукових цілях. Я як дослідник зберігав повну нейтральність, не нав'язуючи респонденту яких-небудь думок чи переконань, поважав право респондента на власні судження і висновки (які, власне, і несуть дослідницьку цінність). Це демонструється через запитання, які не наводять на потребу в певній відповіді навіть ненавмисно.

Питання для інтерв'ю із представниками громад:

1. Які форми взаємодії із обласною військовою адміністрацією практикувались протягом останніх шести місяців? Щодо яких питань відбувалась ця взаємодія та яким чином?
2. Чи відрізняється теперішній досвід взаємодії із обласною військовою адміністрацією із тим, що було до проведення пілотного проєкту з удосконалення взаємодії місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування?
3. Чи стикалися ви з якимись новими викликами та бар'єрами у взаємодії із обласною військовою адміністрацією?
4. Згадайте останній випадок розробки проєкту якогось нормативно-правового документу, який напряду мав вплив на вашу громаду. Чи консультувалась обласна військова адміністрація із громадою щодо його змісту? Якщо так, то яким чином відбувались ці консультації? Якщо ні, то чи пробували ви проактивно надати зворотний зв'язок і з яким результатом?
5. Чи почали ви частіше звертатися до обласної військової адміністрації за консультаціями, роз'ясненнями чи іншими формами поради? Якщо так, то що на це вплинуло?
6. Чи користувалась обласна військова адміністрація своїми повноваженнями у сфері нагляду протягом останніх шести місяців? Щодо яких питань реалізовувався нагляд та як це виглядало? Яка була ваша реакція? Яка була реакція обласної військової адміністрації?
7. Як ви оцінюєте зміну у якості взаємодії громади із обласною військовою адміністрацією? Чому ваша оцінка саме така?
8. Чи обласна військова адміністрація інформувала про початок проведення пілотного проєкту з удосконалення взаємодії місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування? Якщо так, то яким чином?

Питання для інтерв'ю з представником Тернопільської обласної військової адміністрації:

1. Що спонукало обласну військову адміністрацію запровадити пілотний проєкт з удосконалення взаємодії місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування?
 - Чому саме Тернопільська обласна військова адміністрація?
 - Коли розпочалась реалізація пілотного проєкту?
2. Як ви комунікували проведення пілотного проєкту громадам?

3. Які форми взаємодії із органами місцевого самоврядування практикувались протягом останніх шести місяців? Щодо яких питань відбувалась ця взаємодія та яким чином?
4. Що змінилось після початку пілотного проєкту у взаємодії з органами місцевого самоврядування?
5. Чи стикалися ви з якимись новими викликами та бар'єрами у взаємодії з органами місцевого самоврядування? Які це типи громад?
6. Згадайте приклади розробки різних нормативно-правових документів, які мають прямий вплив на територіальні громади. Чи проводите ви консультації з громадами щодо змісту документів? Якщо так, то в якому форматі відбувались ці консультації? Чи виникали труднощі у залученні громад до надання зворотного зв'язку?
7. Чи почали громади частіше ініціювати консультації, роз'яснення чи інші форми порад?
8. Чи використовувала обласна військова адміністрація свої повноваження у сфері нагляду протягом останніх шести місяців? Щодо яких питань реалізовувався нагляд та у яких форматах? Яка була реакція громад?
9. Як ви оцінюєте зміну у якості взаємодії адміністрації з органами місцевого самоврядування? Чому ваша оцінка саме така?
10. Чи відповідають результати перших шести місяців вашим очікуванням?

Аналіз даних

Для опрацювання результатів інтерв'ю я використав метод контент-аналізу. Цей метод є релевантним, адже контент-аналіз дозволяє аналізувати значення та взаємозв'язок між словами і поняттями та робити якісні висновки. Також для аналізу даних я використав MAXQDA - програмне забезпечення, що дозволило зручно закодувати, а потім проаналізувати всі 7 інтерв'ю та отримати візуалізації висновків.

Для кодування даних я використав дедуктивний та індуктивний підходи - тобто частина кодів були визначені заздалегідь, базуючись на теоріях, які лежать в основі цього дослідження, а частина кодів були виведені вже під час самого процесу аналізу (Додаток 1) (Fereday, J., & Muir-Cochrane, E., [2006](#), Schadewitz, N., & Jachna, T., [2007](#)). Використання гібридного підходу є звичною комбінацією в якісних дослідженнях, адже, з одного боку, це дає змогу перевірити існуючі теоретичні

концепції або гіпотези, з іншого, дозволяє розкрити додаткові теми, які не були передбачені заздалегідь.

Обмеження методології

Методологія цього дослідження має декілька суттєвих обмежень. Загальним обмеженням якісних методів дослідження є їх суб'єктивність, адже кожна людина може інтерпретувати те, що вона чує чи бачить по-своєму. Іншим вагомим обмеженням є відтворюваність результатів. Оскільки люди мають різні почуття та досвід, при використанні тих самих методів за схожих обставин ми можемо отримувати різні результати (Mwita, K. M., [2022](#)).

Різновид якісного методу - метод case study - часто містить ухил до верифікації, тобто тенденцію до підтвердження упереджених уявлень дослідника (Starman, A. B., [2013](#)). Також зазначається, що використання цього методу не дає змоги робити узагальнені висновки на основі окремого випадку, а отже, case study не може сприяти науковому розвитку (Starman, A. B., [2013](#)). Це обмеження в межах цього дослідження особливо актуальне, адже я аналізую єдиний для України кейс, результати якого не можуть бути екстрапольовані на всю територію країни. Ще критики методу case study зазначають, що може бути важко встановити причинно-наслідкові зв'язки, щоб дійти об'єктивних висновків (Queirós, A., Faria, D., & Almeida, F., [2017](#)).

Одним з основних недоліків глибинних інтерв'ю є невеликий розмір вибірки, хоча це необхідно для здійснення дослідження з огляду на велику потребу в часі як для проведення інтерв'ю, так і для аналізу отриманих даних. Також часто успіх інтерв'ю залежить від навичок інтерв'юера та його здатності встановити контакт (Rutledge, P. B., & Hogg, J. L. C., [2020](#)).

РЕЗУЛЬТАТИ

Проаналізувавши дані, я можу виділити декілька ключових патернів щодо взаємодії органів місцевого самоврядування із Тернопільською обласною військовою адміністрацією.

Code System	Селищні громади	Міські громади	Сільські громади	ОВА	SUM
Міжінституційна довіра (+)	4	26	5	1	36
Бар'єри (+)					0
Ні	1	2	2		5
Так				1	1
Механізми контролю (+)	2	6	9	4	21
Характеристика співпраці громад	5	10	1	5	21
Загальна оцінка взаємодії з ОВА		3	1		4
Негативна					0
Помірно позитивна		3			3
Задовільна			1		1
Позитивна (+)	4	3	2		9
Цикли зворотного зв'язку				2	2
Форми взаємодії (+)	5	7	8	9	29
Запити від громад на консультації		4			4
Мали негативний попередній		1			1
Не змінилось	1	2	2	1	6
Стали частіше		1			1
Стала рідше					0
Механізми зворотного зв'язку (+)	2	12	5	2	21
Спільне врядування (+)		1		1	2
Ступінь формалізованості (+)	1	2			3
Формалізована та неформалізована	1		1		2
Неформалізована	2	4	1	1	8
Формалізована	1	5	2	2	10
Роль громад в прийнятті рішень	4	6	4	2	16
Санкції (+)					0
Ні	1	2	2	1	6
Так					0
Допомога з боку громад ОВА (+)		8			8
SUM	34	108	46	32	220

Рисунок 3. Система кодів. Джерело: MAXQDA

- Фактично всі громади відзначають покращення взаємодії із обласною військовою адміністрацією після початку пілотного проєкту**

За їх свідченнями взаємодія стала більш практичною, конструктивною, діловою і професійною. Також громади зазначають про збільшення відкритості адміністрації та полегшення комунікації з нею. Обласна військова адміністрація у своїй щоденній комунікації використовує всі її формальні та неформальні форми: регулярні наради як наживо, так і онлайн, листування, зустрічі, офіційні розпорядження, інформативні листи, телефонні дзвінки, чати в месенджерах тощо. Один із представників громад відзначає:

“Було створено більше спільних з обласною військовою адміністрацією та її структурними підрозділами спеціалізованих чатів у месенджерах, де можна швидко та оперативно комунікувати” (Сільська громада 1).

Також в громад є чат з головою обласної військової адміністрації та його заступниками, де вони можуть задавати свої запитання напяму. Громади вважають цю ітерацію обласної військової адміністрації доволі відкритою і зазначають, що зараз відсутні будь-які бар'єри для взаємодії.

Ба більше, деякі громади зазначають, що їх взаємодія із обласною військовою адміністрацією стала більш партнерською:

“Я не раз пропонував профільним заступникам якісь ініціативи, ідеї для того, щоб їм нав'язати якісь міжнародні контакти, допомогти їм в цьому” (Міська громада 1).

“Інколи мені так видається, що в нашій взаємодії я більше пропоную якихось ідей, ніж щось прошу” (Міська громада 1).

Проте дані показують і відчутну різницю цього компоненту для різних типів населених пунктів. На рисунку вище ми спостерігаємо те, що лише міські громади зазначають про спробу чи бажання допомогти обласній військовій адміністрації із певними специфічними викликами, які перед ними поставали. Ще до вторгнення міські громади мали вищі людські та фінансові можливості (Даркович А., Сависько М., [2023](#)) та визнавалися більш спроможними, ніж сільські та селищні. А війна лише посилює цей дисбаланс. Можна припустити, що **спостережувані відмінності можуть свідчити про те, що тип населеного пункту та наявні ресурси впливають на здатність громад до партнерства**. З огляду на це, є доцільним підтримувати менш спроможні громади через навчальні програми із побудови партнерств та мереж, а також організувати обміни досвідом із тими громадами, які

вже мають успішні практики партнерств. Такі ініціативи можуть сприяти зменшенню дисбалансу у спроможності громад до партнерства та посилити горизонтальні зв'язки між ними та місцевими державними адміністраціями.

Хоча відповіді свідчать про загальний тренд до покращення взаємовідносин між обласною військовою адміністрацією та органами місцевого самоврядування, тут варто зазначити те, що найбільш імовірно на ці покращення пілотний проєкт прямого впливу не мав. Наприкінці серпня указом Президента України Володимира Зеленського головою Тернопільської обласної військової адміністрації було призначено Негоду В'ячеслава Андроновича. З відповідей громад стає очевидним, що **на динаміку взаємодії скоріше повпливав суб'єктивний фактор та стиль управління нового голови обласної військової адміністрації, аніж якийсь процедурний аспект.**

“Негода завжди стає на нашу сторону” (Селищна громада 1).

“Він завжди нас захищає в законному полі, тільки в законному, там немає чогось такого, він на нашій стороні” (Міська громада 2).

“Голова адміністрації, старається відвідати кожну громаду” (Міська громада 3).

Суб'єктивний фактор підсилюється на контрасті зі специфікою управління попереднього голови обласної військової адміністрації.

“Раніше попередній голова обласної адміністрації вирішив, що, наприклад, голови громад мають брати дозвіл в нього для відпустки, чи для якогось відрядження і так далі. Законом це ніде не передбачено. Це більше таке, ну знаєте, особисті такі були побажання. Це не було письмово, це було усно. Але він, звичайно, завжди хотів, щоб йому написали, чи подзвонили і попросили відпустити. В'ячеслав Андронович після призначення скасував цю ідею. Він зразу сказав, що нема в нього таких повноважень, щоб давати головам дозвіл, або не давати” (Міська громада 1).

“Раніше була така практика, як погодження військовою адміністрацією порядку денного сесії громад. Це законодавством не є передбачено. Це попереднє керівництво запровадило таку ідею. В'ячеслав Андронович скасував цю практику” (Міська громада 1).

“Там не було так на нашій стороні, там більше було треба і все, там була вимога” (Селищна громада І).

Коментарі вище свідчать про переважаючі неформальні практики у інструментарії менеджменту попередньої адміністрації. І про “неформальність” я говорю саме в негативній конотації, адже такі практики не мали під собою законної підстави та були до певної міри “феодалними”. Рішення В’ячеслава Андроновича скасувати такі практики громади очікувано сприйняли схвально, що безперечно сприяло позитивним змінам у динаміці взаємодії обласної військової адміністрації з органами місцевого самоврядування. Проте знову хочу наголосити, що у фундаменті цих змін є саме зміна керівництва і стилю управління в Тернопільській обласній військовій адміністрації, а не процедурні інструменти.

2. Тепер в громад питають думку щодо рішень, які їх стосуються

В межах пілотного проєкту Тернопільська обласна військова адміністрація тестує нову практику погодження та консультацій проєктів актів, які вона засилає громадам для надання пропозицій до їх змісту.

“Будь-який розпорядчий документ, який прямо чи опосередковано стосується повноважень територіальних громад, ми перед тим як його видати, засилаємо проєкт цього документу на громади для того, щоб вони дали позицію щодо нього. Тобто що ми цим виграємо? Ми виграємо те, що ті рішення, які приймає ОВА завідомо прокомуніковані, ОМС підготовлених, якщо були якісь норми, які були некоректні, то вони прибрані” (Представник ОВА).

Громади не приховують, що до початку пілотного проєкту такого не практикували. Ще задовго до мого збору даних у телеграм-каналі “Децентралізація” голова Борсуківської територіальної громади Роман Кухарський коментував нову практику так:

“Нарешті ми бачимо, що інтереси громад, їхніх мешканців справді враховуються в рішеннях виконавчої влади. Наведу приклад нашої Борсуківської громади, на території якої є стави, котрі орендує одне з державних підприємств. А землі під цими ставами – у сфері управління обласної військової адміністрації. Тобто стави не наші, але на нашій території. І ось тільки тепер нас вперше запитали, які умови прописати в договорі між ОВА і державним підприємством, щоб були

забезпечені інтереси мешканців громади. А люди давно просять почистити стави, облаштувати місця для купання, просять забезпечити можливість риболовлі. Ми, як орган місцевого самоврядування, не мали права витратити бюджетні кошти на благоустрій того, що нам не належить. Тепер, коли нас нарешті запитали, ми надали свою позицію для врахування. Громади вітають таке рішення голови ОВА В'ячеслава Негоди”.

Це сумжіно із даними, які отримував я.

“Питання того, що нам потрібно буде погоджувати проекти актів - для мене це була новинка. Особливо, коли такий лист надійшов нам і там попросили нашої думки, щоб погодити певний акт, чи внести якісь корективи. Для мене це було дивно. Та і не тільки для мене, а і для працівників. Вони не дуже знали, як реагувати на такий лист” (Сільська громада 1).

“Погоджували декілька проектів розпоряджень Голови, яке до того не практикувалося” (Сільська громада 2).

“Що стосується документів ОВА, проводяться, як ми вже говорили, наради, де запитується думка голів. Голови мають можливість сформулювати свою пропозицію. Нерідко, скажем так, ці пропозиції враховуються в тих чи інших документах” (Міська громада 1).

“Громада могла спокійно дати свої зауваження або прокомунікувати з військовою адміністрацією про неможливість чи можливість виконання певних завдань” (Міська громада 2).

Попри загалом позитивні відгуки щодо нововведення, обласна військова адміністрація зазначає про певні труднощі у залученні всіх громад до надання пропозицій. Найчастіше через інертність певних акторів. Це виливається у залучення лише певної частини найактивніших громад до прийняття рішень. Зі свого боку зовні це може створювати ілюзію фаворитизму до окремих громад з боку обласної військової адміністрації, що може негативно впливати на загальний мікроклімат та взаємодію в межах області.

“На наради запрошуються ті, кого питання стосується, або тих, хто має більший досвід і кращу експертизу” (Представник ОВА).

3. Обласна військова адміністрація уважно контролює громади на предмет виконання ними делегованих повноважень та за прозорістю їх діяльності

Нещодавно Тернопільська обласна військова адміністрація презентувала проміжні результати пілотного проєкту з удосконалення взаємодії місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування. У рамках пілотного проєкту було проаналізовано прозорість діяльності місцевих рад Тернопільщини та виявлено, що **лише 58% місцевих рад забезпечують своєчасне оприлюднення відеозаписів засідань, а 60% сайтів громад не містять обов'язкових розділів, передбачених законодавством** (Децентралізація, [2025](#)).

“Сказати, що це якась доленосна проблема, яка заважає працювати органам місцевого самоврядування я не можу, бо це об'єктивно так не є, але з точки зору юридичної складової, якщо займатися критикою юридичною, то в будь-якій інстанції суду - першого, другого чи третього - ви виграєте суд з точки зору процесу. Якщо орган місцевого самоврядування допустив помилки, не витримав норму закону, і відповідно рішення визнано незаконним, це вже може мати дуже серйозні наслідки, причому прямий вплив на економіку” (Представник ОВА).

Громади до контролю ставляться доволі нейтрально, адже через контрольний механізм обласна військова адміністрація повідомляє їх про порушення законодавства в частині, як зазначалось, процедури оголошення та проведення сесії місцевих рад.

“Зараз здійснюється контроль, наприклад, за оприлюдненням рішень громад. Це досить допомагає, бо не завжди ти пам'ятаєш. От минуло 5 днів, треба рішення опублікувати і ОВА нагадують” (Сільська громада 1).

“Додалося, в хорошому розумінні, я так би сказав, буквоїдства - увага до юридичних деталей, до таких нюансів більш прискіпливе відношення. Тут мається на увазі щодо дотримання законодавства в деталях” (Міська громада 1).

“ОВА стали не те що контролювати, але, скажемо, привела громади до того, що всі правильно дотримуються регламенту проведення сесій” (Міська громада 3).

Можна констатувати факт, що **громади Тернопільської області не сприйняли встановлення контролю за одним із елементів їх повноважень вороже**. Я це пов'язую із форматом нагляду. Запропонований Тернопільською обласною

адміністрацією нагляд не є завідомо наглядово-примусовим механізмом. Зараз нагляд здійснюється у формі рекомендацій/консультацій.

“Якщо мова про використання нагляду як піти в суд, то ні, ні разу, навіть не було таких передумов. Якщо мова йшла про консультації як форма нагляду, то ОВА використовувала його абсолютно з усіх питань, з якими вона комунікувала з громадами” (Представник ОВА).

Оскільки питання запровадження адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування є дуже політизованим, то цей пілот також допомагає зібрати дані самій владній вертикалі щодо проблем функціонування обласних адміністрацій у форматі префектур. Представник Тернопільської обласної військової адміністрації у своєму коментарі ділиться одним із основним внутрішніх завдань пілотного проєкту:

“Ця співпраця, яку ми зараз запропонували, наглядом, впринципі, складно назвати в канонічному понятті, яке там артикулюється в 4298, але це такі перші ластівки, щоб навіть, як то кажуть, відкалібрувати працівників обласної державної адміністрації, у який спосіб вони мають обмінюватися інформацією з органами місцевого самоврядування і не впливати на них через адміністративну силу, чи через якусь адміністративну процедуру, а виносити рекомендації”.

Вже зараз можна ідентифікувати певний результат пілотного проєкту. Можна констатувати факт, що завдяки впровадженню елементів адміністративного нагляду **об'єднані територіальні громади зменшили свої ризики в частині проходження судових процедур щодо рішень, які приймаються на сесіях місцевих рад. Це суттєво підняло прозорість, доступність та зрозумілість органу місцевого самоврядування для мешканців, для громадського середовища та бізнесу.**

4. Попри загальну тенденцію покращення якості взаємодії обласної військової адміністрації з органами місцевого самоврядування, відповіді не відображають зростання міжінституційної довіри

Хоча представники громад в цілому позитивно оцінюють співпрацю з обласною військовою адміністрацією після зміни керівництва, їхні **відповіді не відображають зростання довіри до обласної військової адміністрації як до інституції.**

“Реформа децентралізації абсолютно не доторкнулася до регіонального рівня, там просто вертикаль. Тому бувають спускаються різні непрактичні завдання, які ти бачиш по очах, що обласна адміністрація не знає, як його зробити. І вони просто є заручниками того, що знаходяться у вертикальній структурі, якими би класними вони не були” (Міська громада 3).

“Структура всерівно залишається вертикальною, всерівно незручно і незвично” (Міська громада 3).

“Залишилися абсолютно ті самі повноваження в обласній адміністрації, здебільшого залишилися ті самі спеціалісти і керівники структурних підрозділів” (Селищна громада 1).

Відповідь на питання “чому так?” я вбачаю в актуальному законодавстві. Зараз голова обласної адміністрації призначається указом Президента України. Тобто посада є політичним призначенням. Це якраз зумовлює залежність інституту голови обласної адміністрації від владної вертикалі. В контексті України надмірна політизованість органу надає голові адміністрації та її структурним підрозділам простір для зловживання владою, що не сприяє довірі до обласної адміністрації як до інституції та не сприяє партнерським взаємовідносинам.

“В законодавстві має бути дуже здоровий баланс, щоб не залежати від людського фактору. Тобто що я маю на увазі. Сьогодні прийшов хороший демократичний голова, наприклад, В'ячеслав Андронович. Він по своїй суті демократ, він по своїй суті хороша людина і так далі. Він це законодавство використовує так, що воно нікому не шкодить, воно наводить лад в справах і так далі, все окей. А от можемо змодельовати ситуацію, що на місце такого голови приходить інша людина з більш диктаторськими підходами, з більш агресивною своєю політикою і так далі. І він те саме законодавство використовує вже зовсім у іншому форматі, створюючи певний там політичний тиск на голів, створюючи контроль і навіть вплив, я б сказав, на прийняття тих чи інших рішень, деколи навіть може бути з певною вигодою для себе. Тому мають бути в законодавстві чіткі запобіжники, щоб умовний голова ОВА не мав незаконного впливу на прийняття рішень тої чи іншої ради в своїх інтересах” (Міська громада 1).

“Структура всерівно залишається вертикальною, комунікувати всерівно незручно і незвично, особливо порівнюючи з іншими країнами, коли все-таки обласна рада має більшу вагу. А в нас така система, що часто просто одноосібно приймаються всі рішення головою адміністрації військової. Фінансові рішення. Ну це трохи

забагато. І якщо просто надіятись на те, що на цю посаду потрапить хороша людина, то це класно. У нашому випадку попала хороша людина. Але це дуже така рулетка” (Міська громада 3).

“Хотілося би, щоб все-таки більше ролі грала обласна рада” (Міська громада 3).

На жаль, такого запобіжника в нашому законодавстві ще немає. Це був покликаний виправити законопроект №4298, проте від його ухвалення в Парламенті поки що відмовились. Також законопроект був покликаний врегулювати взаємовідносини між різними рівнями місцевого врядування.

“4298 має багато гарних редакційних речей, які вже не будуть мати двочитань, і вже кожен працівник ОВА буде розуміти, як працювати з ОМС” (Представник ОВА).

Про умовність довіри до обласної військової адміністрації як до інституції також свідчить те, що **органи місцевого самоврядування не почали частіше звертатись до обласної військової адміністрації за консультаціями чи іншими формами поради.**

“Це буде дуже рідкісний кейс, якщо будь-яка громада буде дзвонити в обласну адміністрацію щось питати, щось радитись. Вони не звикли так працювати, тому що вони вертикаль, а ми горизонталь. І відповідно ми подзвонимо в 100 громад інших і можливо аж на 101 раз в ОВА” (Міська громада 3).

ВИСНОВКИ

Україна є унікальним прикладом здійснення демократичних реформ під час війни. За 11 років війни та 3 роки повномасштабного вторгнення ми пройшли шлях від сателіта російської федерації до політичного рішення про вступ до Європейського союзу у 2030 році. Звісно, це не було би можливим без успіхів України як на передовій фронті, так і в політичній площині.

Окремий приклад впровадження пілотного проєкту з удосконалення системи моніторингу рішень органів місцевого самоврядування та механізму координації виконання завдань на місцях Тернопільською обласною військовою адміністрацією черговий цьому приклад. Дослідження, проведене в межах цієї магістерської роботи, засвідчило, що навіть у складних умовах невизначеності, спричинених війною, можливо розбудовувати більш підзвітну, прозору, демократичну та партнерську модель взаємодії між різними рівнями місцевого врядування. Емпіричний приклад Тернопільської обласної військової адміністрації свідчить, що це можна робити навіть в межах чинного законодавства, але при правильному управлінському підході.

Усі опитані громади відзначили зростання інтенсивності та якості комунікації із обласною військовою адміністрацією, характеризуючи її як практичну, конструктивну, ділову та професійну. Важливо, що відповіді деяких громад також свідчать про перші паростки двостороннього партнерства та спільній роботі не лише над викликами, які стоять перед громадами, а й перед викликами, які стоять перед обласною військовою адміністрацією. Проте, варто зазначити, що поки це лише притаманне міським, більш спроможним громадам. Але ця зміна є безперечно позитивною і я розглядаю її як важливий крок до подолання історично сформованої недовіри органів місцевого самоврядування до державних інституцій.

Запровадження практики консультацій щодо змісту документів розпоряджень обласної військової адміністрації напевне стало основним елементом пілотного проєкту в контексті покращення динаміки взаємовідносин між різними рівнями місцевого врядування. Ба більше, інституціоналізацію механізмів зворотного зв'язку я розглядаю як один з ключових елементів міжінституційної довіри.

*“Коли відносини краще, тоді хочеться більше звертатися, бо є кращий фідбек”
(Міська громада 1).*

Зазначені вище практики мають чіткі обриси концепції спільного врядування (collaborative governance), яка в контексті України до цього залишалась радше теоретичною моделлю.

Звісно, пілотний проєкт Тернопільської області є унікальним для місцевого врядування в Україні. Практики, які були впроваджені там, в цілому не є інституціоналізованими чи вкоріненими в нашій управлінській традиції. Тому моє дослідження також показує доволі сильну прив'язку результатів пілотного проєкту до суб'єктивного фактору - зміни керівництва Тернопільської військової адміністрації та призначення на посаду голови Неоду В'ячеслава Андроновича та його складу заступників. В умовах, коли таку вагому роль грають суб'єктивні фактори, на жаль, не можна говорити про зростання довіри до обласної адміністрації як до інституції з боку органів місцевого самоврядування. Результати дослідження показують, що цього і не сталося. Це ставить під сумнів універсальність отриманих мною результатів. Проте також вони показують чітку законодавчу прогалину, яку треба заповнювати тим, хто має політичну можливість приймати рішення.

Порівнюючи мої теоретичні очікування з отриманими результатами я можу констатувати, що очікування щодо сприяння запровадження елементів адміністративного нагляду побудові партнерських взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та обласними адміністраціями справдилось лише частково. Як вже зазначалось, дані свідчать, що деякі громади (переважно міські, більш спроможні) дійсно почали активніше ініціювати пропозиції, а не лише реагувати на запити обласної військової адміністрації. Це дає підстави говорити про перші паростки переходу від жорсткої вертикальної моделі взаємодії до більш горизонтальної. Водночас інші громади демонструють певну інертність, що свідчить про нерівномірність цього процесу.

Моє друге теоретичне очікування щодо використання циклів зворотного зв'язку (feedback loops) як інструменту сприяння підвищенню якості прийнятих рішень за рахунок спільного напрацювання нормативних документів підтвердилось повністю. Громади високо оцінюють запровадження такої практики. Завдяки механізму консультацій та циклів зворотного зв'язку інтереси громад та їхніх мешканців тепер справді враховуються в рішеннях виконавчої влади, що підвищує їх прозорість, практичну можливість реалізації та вводить можливість подвійної верифікації змісту тексту на предмет помилок чи законодавчих колізій.

Варто зазначити декілька обмежень, які могли мати вплив на отримані дані. Насамперед я стикнувся із деякою закритістю громад та неохочою комунікацією при зверненні щодо проведення інтерв'ю. Це обмеження завадило мені опитати більшу кількість громад. Також тривалість пілотного проєкту з удосконалення взаємодії місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування занадто коротка, щоб можна було прослідкувати відчутні зміни у якості та динаміці взаємодії між різними рівнями місцевого врядування. Варто зазначити, що результати пілотного проєкту неможливо екстраполювати на всю країну. Додатково, як я зазначав вище, для того, щоб адміністрації префектурного типу в Україні запрацювали на повну силу потрібно прийняти профільний закон, а пізніше ще внести зміни до Конституції України, що буде можливим не швидше, ніж через два роки після завершення війни. Тому пілотний проєкт є бета-версією того нагляду, який може запрацювати в Україні у майбутньому. Водночас отриманих даних достатньо, щоб зробити первинну оцінку специфіки функціонування елементів адміністративного нагляду в Україні.

В будь-якому випадку, ця робота є лише початком подальших досліджень та аналізу генези впровадження наглядового механізму в Україні та його впливу на якість міжрівневого врядування. Я вважаю, що для того, щоб подальші дослідження могли зібрати відмінні від моїх результати, їх варто проводити вже через два роки після початку пілотного проєкту, а надалі вже після інституціоналізації адміністративного нагляду профільним законом та внесення змін до Конституції України. Оскільки інституційно-правова рамка ще формується, я певен, що результати будуть різнитися відповідно до часу та історично-політичного ландшафту.

ПРОПОНОВАНІ ЗМІНИ ДО ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Питання запровадження адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування витає в українському політичному дискурсі вже 11 років, аж з початку реформи децентралізації. Проте лише інколи воно попадало в порядок денний виконавчих та законодавчої структур. За цей час було напрацьовано безліч редакцій законопроектів, які були покликані запровадити наглядовий механізм в Україні. Відповідно зміни до актуального законодавства чітко сформульовані вже давно і не мною, а експертним середовищем. Проте на основі зібраних мною даних та проведеного їх аналізу, я формулюю подібний набір рекомендацій, які сприятимуть глибшій інституціоналізації довіри між різними рівнями місцевого врядування.

Насамперед, та напевне найважливіше, ми повинні **змінити статус голів місцевих державних адміністрацій та їх заступників** та надати їм статус держслужбовців. Для цього потрібно чітко прописати процедури їхнього добору, призначення, навчання відповідно до європейських практик. При консервації теперішнього статусу голів місцевих державних адміністрацій та його заступників, вони залишатимуться політичними призначенцями. Результати дослідження чітко показують, що пряма залежність посади від владної вертикалі не сприяє розвитку довірливих партнерських відносин.

По-друге, варто **створити виконавчі органи обласних і районних рад**. Ця зміна потребує внесення змін до Конституції України. Зараз місцеві державні адміністрації фактично виконують функції виконавчих органів обласних і районних рад як органів місцевого самоврядування. Переплетення повноважень органу місцевого самоврядування та держави в одній інституції на пряму суперечить пункту 1 статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування: *«Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи»*. Без цього реформа не принесе користі і може навіть нашкодити, поглибивши існуючі протиріччя всередині системи (Council of Europe, [2024](#)).

По-третє, ми повинні **розмежувати повноваження між центральними органами виконавчої влади і майбутніми префектурами. А також між центральною та місцевою владою**. У поєднанні з великою кількістю повноважень місцевих

державних адміністрацій за умови відсутності чіткого розмежування повноважень та за відсутності посилянь на принцип субсидіарності у здійсненні наглядової функції, це може призвести до ре-централізації та містить потенціал для зловживань (Council of Europe, [2024](#)). Також це породжує управлінський хаос, який впливає і на ефективність надання послуг.

По-четверте, **нагляд повинен бути лагідним (консультативним) та політично незаангажованим.** Нагляд у формі рекомендацій, а не лише примусу, забезпечить більш конструктивний та спільний підхід до вирішення управлінських проблем, а деполітизація взаємодії сприятиме побудові глибших довірливих відносин. Нагляд пропонується довірити районним державним адміністраціям, які зможуть виконувати наглядові функції як незаангажований політично державний контролер через пряме підпорядкування Кабінету Міністрів України.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

- Alici, O. V. (2021). The tendency towards centralization experienced in the management of metropolitan municipalities in Turkey. *Journal of Mehmet Akif Ersoy University Economics and Administrative Sciences Faculty*, 8(3), 1622-1636.
- Darkovich, A., & Hnyda, O. (2024). (De)Centralisation? Trends In The Interaction Of Local Self-Government And State Authorities.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Baldassare, M. (1985). Trust in local government. *Social science quarterly*, 66(3), 704.
- Berg, B. L. (2004). Methods for the social sciences. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Boston: Pearson Education, 191.
- Berman, D.R. (2003), *Local Government and the States: Autonomy, Politics, and Harmony*. M. E. Sharpe, London.
- Burkovskiy, Petro & Umland, Andreas. (2023). Внутрішньополітичні події в Україні воєнного часу від лютого 2022 року.
- Christens en, T., Yamamoto, K., & Aoyagi, S. (2020). Trust in local government: Service satisfaction, culture, and demography. *Administration & Society*, 52(8), 1268-1296.
- Council of Europe. *Council of Europe supports continuation of decentralisation reform*. November, 2023.
<https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/council-of-europe-supports-continuation-of-decentralisation-reform>
- Council of Europe. (2024). Висновок щодо проєкту Закону "Про внесення змін до Закону України 'Про місцеві державні адміністрації' та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні" (№4298) <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/44007.pdf>
- Dollery, B., O'Keefe, S., & Crase, L. (2009). State oversight models for Australian local government. *Economic Papers: A journal of applied economics and policy*, 28(4), 279-290.

- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.
- Fereday, J., & Muir-Cochrane, E. (2006). Demonstrating rigor using thematic analysis: A hybrid approach of inductive and deductive coding and theme development. *International journal of qualitative methods*, 5(1), 80-92.
- Finkelstein, L. S. (1995). What is global governance?. *Global governance*, 1, 367.
- Fuerth, L. (2011). Operationalizing anticipatory governance. *Prism*, 2(4), 31-46.
- Fuerth, L. S. (2013). Anticipatory governance: Winning the future. *The Futurist*, 47(4), 42.
- Gerber, E. R., & Loh, C. G. (2015). Spatial dynamics of vertical and horizontal intergovernmental collaboration. *Journal of Urban Affairs*, 37(3), 270-288.
- Gezelius, S. S. (2002). Do norms count? State regulation and compliance in a Norwegian fishing community. *Acta Sociologica*, 45(4), 305-314.
- Grimmelikhuijsen, S. G. (2010). Transparency of public decision-making: Towards trust in local government?. *Policy & Internet*, 2(1), 5-35.
- Harbich, J. (2009). State supervision of local government authorities. *Admin.*, 7, 53.
- Hatsko, V. (2024). What Determines Trust in Local Governance During the War in Ukraine?. *Sociological Studios*, (2 (25)), 14-20.
- Hoffman, I., & Rozsnyai, K. (2015). The Supervision of Self-Government Bodies' Regulations in Hungary. *Lex Localis*, 13(3), 485.
- Karl, T. L. (1995). The hybrid regimes of Central America. *Journal of democracy*, 6(3), 72-86.
- Lamothe, M., & Lamothe, S. (2012). To trust or not to trust? What matters in local government-vendor relationships?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4), 867-892.
- Lee, S., & Ospina, S. M. (2022). A framework for assessing accountability in collaborative governance: A process-based approach. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(1), 63-75.

- Legard, R., Keegan, J., & Ward, K. (2003). In-depth interviews. *Qualitative research practice: A guide for social science students and researchers*, 6(1), 138-169.
- Levi, M., & Stoker, L. (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual review of political science*, 3(1), 475-507.
- Lindberg, S. I. (2013). Mapping accountability: core concept and subtypes. *International review of administrative sciences*, 79(2), 202-226.
- Moynihan, D. P., & Soss, J. (2014). Policy feedback and the politics of administration. *Public administration review*, 74(3), 320-332.
- Mwita, K. M. (2022). Strengths and weaknesses of qualitative research in social science studies. *International Journal of Research in Business and Social Science*, 11(6), 618-625.
- O'Connor, A., & McCurtin, A. (2021). A feedback journey: employing a constructivist approach to the development of feedback literacy among health professional learners. *BMC Medical Education*, 21, 1-13.
- O'Mahony, T. (2017). The impact of a constructivist approach to assessment and feedback on student satisfaction and learning: a case-study. *All ireland journal of higher education*, 9(2).
- Page, E., & Goldsmith, M. (1987). Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states. *(No Title)*.
- Purdy, J. M. (2012). A framework for assessing power in collaborative governance processes. *Public administration review*, 72(3), 409-417.
- Queirós, A., Faria, D., & Almeida, F. (2017). Strengths and limitations of qualitative and quantitative research methods. *European journal of education studies*.
- Rabinovych, M., & Gawrich, A. (2023). The conflict in Eastern Ukraine and international support for the decentralization reform (2014–2022): Theory-guided observations. *East European Politics and Societies*, 37(3), 1036-1058.
- Rapp, C. (2020). Hypothesis and theory: Collaborative governance, natural resource management, and the trust environment. *Frontiers in Communication*, 5, 28.
- Rosenau, J. N., & Czempiel, E. O. (Eds.). (1992). *Governance without government: order and change in world politics* (No. 20). Cambridge University Press.

Rutledge, P. B., & Hogg, J. L. C. (2020). In-depth interviews. *The International Encyclopedia of Media Psychology*, 1-7.

Sawyer, D. O., & Gamm, L. D. (1981). Latent structures of vertical control in intergovernmental relations. *Social Science Research*, 10(4), 314-336.

Schadewitz, N., & Jachna, T. (2007). Comparing inductive and deductive methodologies for design patterns identification and articulation.

Schnaudt, C., Hahn, C., & Heppner, E. (2021). Distributive and procedural justice and political trust in Europe. *Frontiers in Political Science*, 3, 642232.

Shala, M., & Shala, S. (2016). Supervision and Control of Local Governance in the Republic of Kosovo. *European Journal of Interdisciplinary Studies*, 2(1), 28-38.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian political studies*, 28(3), 195-218.

Starman, A. B. (2013). The case study as a type of qualitative research. *Journal of Contemporary Educational Studies/Sodobna Pedagogika*, 64(1).

Stern, M. J., & Coleman, K. J. (2015). The multidimensionality of trust: Applications in collaborative natural resource management. *Society & Natural Resources*, 28(2), 117-132.

Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of management review*, 20(3), 571-610.

Tamilina, L., & Ma, W. (2024). Understanding the Ukrainian Syndrome: Recipes for High and Low Institutional Trust Amid the Military Conflict.

Wright, D. S. (1974). Intergovernmental relations: an analytical overview. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 416(1), 1-16.

Zadek, S. (2008). Global collaborative governance: there is no alternative. *Corporate Governance: The international journal of business in society*, 8(4), 374-388.

Zimmerman, J. F. (1995). *State-local relations: A partnership approach*. Bloomsbury Publishing USA.

Даркович А., Сависько М. Фактори стійкості громад під час війни. Дослідження впливу економіки, управління та залученості. VoxUkraine | «Вокс Україна» – більше ніж найкраща аналітика про Україну.

<https://voxukraine.org/factory-stijkosti-gromad-pid-chas-vijny-doslidzhennya-vplyvu-ekonomiky-upravlinnya-ta-zaluchenost>

Конституція України. Офіційний вебпортал Парламенту України.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

Про місцеве самоврядування в Україні. Офіційний вебпортал Парламенту України.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>

Про місцеві державні адміністрації. *Офіційний вебпортал Парламенту України*.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

Про правовий режим воєнного стану. *Офіційний вебпортал Парламенту України*.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

Романова, В., & Умланд, А. (2021). Реформа децентралізації в Україні: перші результати та виклики. *Політичні дослідження/Political Studies*, (1), 41-51.

Тернопільська ОВА презентувала проміжні результати пілотного проєкту з удосконалення взаємодії місцевих адміністрацій та ОМС. Децентралізація в Україні.

https://decentralization.ua/news/19196?fbclid=IwY2xjawIHLjpleHRuA2FlbQIxMAABHT4TfSoGtRaCcaX7PfUtUBxtlGFZJragOncElsqajfkBUrmCkCxxKsQ_aem_a7Pxuyef_BWth-HdR8iAdg

Тернопільська ОВА презентувала проміжні результати пілотного проєкту з удосконалення взаємодії місцевих адміністрацій та ОМС. Децентралізація в Україні.

https://decentralization.ua/news/19196?fbclid=IwY2xjawIHLjpleHRuA2FlbQIxMAABHT4Tf-SoGtRaCcaX7PfUtUB-xtlGFZJragOncElsqajfkBUrmCkCxxKsQ_aem_a7Pxuyef_BWth-HdR8iAdg

ДОДАТКИ

Додаток 1. Система кодів

Code System	Frequency
Code System	220
Міжінституційна довіра	36
Бар'єри	0
Ні	5
Так	1
Механізми контролю	21
Характеристика співпраці громад з ОВА	21
Загальна оцінка взаємодії з ОВА	4
Негативна	0
Помірно позитивна	3
Задовільна	1
Позитивна	9
Цикли зворотного зв'язку	2
Форми взаємодії	29
Запити від громад на консультації з ОВА	4
Мали негативний попередній досвід	1
Не змінилось	6
Стали частіше	1
Стала рідше	0
Механізми зворотного зв'язку	21
Спільне врядування	2
Ступінь формалізованості	3
Формалізована та неформалізована	2
Неформалізована	8
Формалізована	10

Роль громад в прийнятті рішень	16
Санкції	0
Ні	6
Так	0
Допомога з боку громад ОВА	8

Додаток 2. Теоретичні основи дослідження

Теоретична категорія	Основні ідеї	Джерела
Міжурядові відносини	Горизонтальна (співпраця) та вертикальна (ієрархія) взаємодія	Wright, D. S., (1974), Gerber, E. R., & Loh, C. G., (2015), Sawyer, D. O., & Gamm, L. D., (1981)
Моделі державного нагляду	Правова, функціональна, консультативна	Harbich, J., (2009), Page, E., & Goldsmith, M., (1987), Shala, M., & Shala, S., (2016)
Спільне врядування	Формалізованість, консенсус, горизонтальна та вертикальна підзвітність, партнерство, спільна мотивація	Ansell and Gash, (2008), Emerson et al., (2012), Lee, S., & Ospina, S. M., (2022)
Зворотний зв'язок	Підзвітність, спільне прийняття рішень, ефективність управління	Fuerth, L., (2011)
Процедурна довіра	Довіра до процедур, норм, що правила гри дотримуються	Rapp, C., (2020)

Додаток 3. Теоретичні очікування та їх обґрунтування в межах дослідження

№	Теоретичне очікування	Обґрунтування
---	-----------------------	---------------

1. Запровадження адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування сприятиме побудові партнерських взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та обласними адміністраціями. Завдяки консультативній функції держави, а не репресивній (Harbich, J., [2009](#)), а також інструментам спільного врядування (Ansell and Gash, [2008](#))
2. Використання циклів зворотного зв'язку сприятиме підвищенню якості прийнятих рішень за рахунок спільного напрацювання нормативних документів. Базується на практичних результатах теорії випереджуючого управління (anticipatory governance) (Fuerth, L., [2011](#))