

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

(повне найменування вищого навчального закладу)

Юридичний факультет

(повне найменування інституту, назва факультету (відділення))

кафедра публічного управління та адміністрування

(повна назва кафедри (предметної, циклової комісії))

«Допущено до захисту»

В.о. завідувач кафедри публічного
управління та адміністрування

_____ Володимир ЄМЕЛЬЯНОВ

«_____» _____ 2025 року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття ступеня вищої освіти

магістр

(ступінь вищої освіти)

на тему: **РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В
УКРАЇНІ В УМОВАХ ВІЙНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКИ**

Керівник: кандидат наук з державного управління, доцент
Шульга Анастасія Алімівна

(вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Рецензент: старший викладач
Верба Світлана Миколаївна

(посада, вчене звання, науковий ступінь, П.І.Б.)

Виконала: студентка VI курсу 637МЗ групи
Статкевська Інна Сергіївна

(П.І.Б.)

Спеціальності: 281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

ОПП: «Місьцеве самоврядування»

Миколаїв – 2025 рік

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	3
ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	8
1.1. Поняття та сутність місцевого самоврядування	8
1.2. Основні етапи та цілі реформування місцевого самоврядування в Україні	18
Висновки до Розділу 1	29
РОЗДІЛ 2. ВПЛИВ ВІЙНИ НА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	31
2.1. Аналіз змін у законодавчому полі в умовах воєнного стану	31
2.2. Вплив воєнних дій на структуру і функції органів місцевого самоврядування	43
2.3. Фінансові виклики: зменшення бюджетних надходжень, зміни в податковій політиці	54
Висновки до Розділу 2	62
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ ПРОБЛЕМ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	64
3.1. Залучення міжнародної допомоги та зміцнення партнерських відносин	64
3.2. Використання сучасних інструментів розвитку місцевого самоврядування, адаптованих до військових реалій	70
Висновки до Розділу 3	74
ВИСНОВКИ	76
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	80
ДОДАТКИ	89

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АРР	—	Агенція регіонального розвитку
ВПО	—	внутрішньо переміщена особа
ВЦА	—	військово-цивільна адміністрація
ЄС	—	Європейський Союз
МС	—	міське самоврядування
ОМС	—	органи місцевого самоврядування
ОТГ	—	об'єднана територіальна громада
СРСР	—	Союз Радянських Соціалістичних Республік
ТГ	—	територіальна громада
ЦНАП	—	центр надання адміністративних послуг
ПДФО	—	податок на доходи фізичних осіб
ЗСУ	—	Збройні Сили України
ЖКГ	—	житлово-комунальне господарство

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. За останні роки в Україні відбулося суттєве реформування МС та територіальної організації влади: проведено фінансову, освітню і медичну децентралізацію, змінено адміністративно-територіальний поділ, розпочато формування нової державної регіональної політики з урахуванням кращих європейських практик. Це дозволило регіонам отримати прогнозований доступ до державних ресурсів, розвивати середньострокове та довгострокове планування, модернізувати та відновлювати соціально-виробничу інфраструктуру, підвищувати конкурентоспроможність територій.

Однак повномасштабна війна, розв'язана росією проти України, кардинально змінила умови функціонування ОМС. Громади опинилися перед безпрецедентними викликами: масове переміщення населення, руйнування інфраструктури, зростання соціального навантаження та одночасна необхідність виконання нових функцій – від координації гуманітарної допомоги до забезпечення критично важливих послуг.

У цих умовах реформування МС набуває стратегічного значення, оскільки фінансово-економічна спроможність, соціальна стабільність та безпека регіонів є запорукою побудови сильної, цілісної та суверенної держави. Використання сучасних підходів і технологій, апробованих світовою практикою, сприятиме відбудова територій, створенню умов для самовідновлення громад та забезпеченню сталого розвитку для нинішніх і майбутніх поколінь.

Все це свідчить про значну актуальність обраної теми роботи та зумовлює необхідність її дослідження.

Стан наукової розробки теми. Загальні питання функціонування МС відображені у наукових працях: В.Б. Авер'янова, В.І. Андріяш, В.Д. Бакуменка, О.В. Батанова, О.Н. Євтушенка, В.С. Журавського,

Ю.М. Кириченка, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, В.Ф. Погорілка, Б.А. Руснака, В.О. Серьогіна, Т.С. Смирнової, А.Ф. Ткачука, О.Ф. Фрицького та ін. Безпосередньо дослідженням реформування МС в Україні в умовах війни займаються: Є.В. Дуліба, В.М. Ємельянов, В.О. Корнієнко, Н.П. Король, Л.І. Приполова, Ю.М. Сірий, А.А. Шульга та інші науковці.

Метою роботи є дослідження процесу реформування МС в Україні в умовах війни, виявлення основних проблем і викликів та розробка шляхів їх подолання для забезпечення ефективності функціонування МС під час війни та у післявоєнний період.

Для реалізації поставленої мети в роботі сформульовано такі *завдання*:

- розглянути теоретичні основи реформування МС;
- проаналізувати існуючі зміни у законодавчому полі в умовах воєнного стану;
- з'ясувати вплив воєнних дій на структуру і функції ОМС;
- описати фінансові виклики, такі як зменшення бюджетних надходжень, зміни в податковій політиці;
- запропонувати шляхи подолання проблем та окреслено перспективи розвитку МС в Україні.

Об'єктом роботи є функціонування інституту МС.

Предметом роботи є реформування МС в Україні в умовах воєнного стану.

Методи дослідження. Методологічним підґрунтям даної роботи є сукупність загальних та спеціально-наукових методів дослідження. Для розкриття змісту основних понять у роботі було використано формально-логічний метод та метод абстрагування. На основі системного й історичного методів розглянуто теоретичні основи реформування МС. За допомогою порівняльно-правового методу проаналізовано існуючі зміни у законодавчому полі в умовах воєнного стану. Застосування структурного й причинно-наслідкового аналізу дало змогу з'ясувати вплив воєнних дій на структуру і

функції ОМС. На основі графоаналітичного та статистично-порівняльного методів описано фінансові виклики здійснення реформування МС в умовах війни, такі як зменшення бюджетних надходжень, зміни в податковій політиці. Спираючись на системно-аналітичний та програмно-цільовий методи було запропоновано шляхи подолання проблем та окреслено перспективи розвитку МС в Україні. Використовуючи методи групування й узагальнення зроблено відповідні висновки проведеного дослідження.

Наукова новизна дослідження. Дане дослідження є самостійною роботою, в якій авторкою отримано науково-обґрунтовані результати, що ілюструють процес реформування МС в Україні в умовах війни та ті проблеми і виклики, з якими на сьогодні зіштовхуються ОМС та громади. Наукова новизна роботи полягає: у розробці шляхів подолання проблем та окресленні перспектив розвитку МС в Україні під час війни та у післявоєнний період.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що на основі аналізу вітчизняного законодавства, статистичних даних, а також наукових праць з публічного управління у кваліфікаційній роботі досліджено сучасний стан реформування МС в Україні в умовах воєнного стану, окреслено основні проблеми й виклики цього процесу та запропоновано шляхи їх подолання. Результати проведеного дослідження можуть бути використані: у практичній діяльності ОМС для розробки стратегій підвищення ефективності управління та адаптації до воєнних реалій; в освітньому процесі при підготовці студентів спеціальності «Публічне управління та адміністрування»; у науково-дослідній діяльності для вироблення подальших рекомендацій щодо вдосконалення механізмів функціонування МС, забезпечення соціально-економічного розвитку ТГ та підвищення їх спроможності в умовах війни.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки дослідження апробовано у формі однієї доповіді на XXVIII Всеукраїнській щорічній науково-методичній конференції «Могилянські читання – 2025: досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний

та регіональний аспекти» (м. Миколаїв, 10-14 листопада 2025 р.).

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи складає 94 сторінки, основного тексту – 79 сторінок. Список використаних джерел налічує 79 найменувань. Робота містить 11 рисунків та 6 додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Поняття та сутність місцевого самоврядування

МС – це не «привілей» сучасного цивілізованого і демократичного світу. Саме ідея МС зародилась дуже давно і бере свій початок ще з часів стародавніх цивілізацій. Так, наприклад, у Стародавній Греції та Римі існували елементи управління міськими громадами, коли громадяни мали право брати участь у вирішенні місцевих питань через збори, магістрати, виборних осіб. Давньогрецький філософ Арістотель відзначав, що в давніх демократіях громадяни управляли саме в тому розумінні, що всі управляли, і, у свою чергу, були керовані [31, с. 62].

У XI–XV ст. МС набуло більшого поширення, особливо в Європі, де існували князівства, герцогства, графства, міста, парафії та інші місцеві форми врядування. Цей процес був пов'язаний з активним розвитком торгівлі (переважно за рахунок поширення мореплавства), завдяки чому, у першу чергу, зростали міські громади, багато з яких отримували магістратські права (Magdeburg Law), набуваючи статус напівсуверенних одиниць. Такі громади могли обирати місцеву владу, формувати самостійно бюджет, здійснювати правосуддя та управляти власним майном. Це все заклало основу муніципального права та формуванню сучасної місцевої автономії.

У XVI–XVIII ст. відбувалося підпорядкування міст/громад центральній державній владі. Проте, такі зміни не змогли повністю ліквідувати інститути локальної демократії – місцева влада почала набувати форми адміністративних підрозділів центрального уряду [31, с. 62].

У новий час розвиток МС відбувався паралельно зі становленням

правової держави, парламентаризму та громадянського суспільства. Особливе історичне значення мало прийняття в європейських країнах законів про місцеве управління. Наприклад, у Франції – закон 1884 р., який став важливим етапом у розвитку Третьої республіки, закріпивши республіканську форму правління та обмеживши можливості відновлення монархії. У Великій Британії у 1888 р. було прийнято Закон про місцеве самоврядування (Local Government Act), який став важливим кроком у розвитку МС, вплинувши на подальші реформи та структуру; заклав основу для адміністративно-територіального поділу Англії та Уельсу. Відповідно до цього закону були створені нові ОМС на рівні графств, які відповідали за певні адміністративні функції передані їм від центрального уряду [23, с. 70].

Якщо говорити про українські землі, то ідеї самоврядування реалізовувалися ще за часів доби Київської Русі, де існувало віче – народне зібрання для вирішення важливих громадських справ (питання оподаткування, безпеки, здійснення правосуддя тощо). У козацьку добу (XVII–XVIII ст.) розвитку набуло безпосередньо козацьке самоврядування – обиралися старшини, функціонувало місцеве судочинство, вирішувались питання сільських громад. Аналогічна як і в Європі деякі українські міста (наприклад, Луцьк у 1324 р., Сянок у 1339 р., Львів у 1356 р., Острог 1585 р.) отримали магдебурзьке право, що дало поштовх до організації місцевих органів влади. Наприкінці XIX ст. – на початку XX ст. під протекторатом Російської імперії почали діяти земства – виборні ОМС [21, с. 81].

За радянських часів МС було формально скасовано і підмінене системою рад народних депутатів, які фактично діяли як органи державної влади, а не самоврядні представницькі органи. Цей період характеризується відсутністю автономії місцевих громад та жорстким централізованим управлінням зверху [68, с. 67-68].

Про інститут МС і необхідність його створення в Україні заговорили лише в 80-ті роки перебудови. Окремо про ТГ мова взагалі не велася [71, с. 309].

Відроджено було цей інститут у 90-і роки ХХ ст., шляхом прийняття Закону «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства СРСР» від 9 квітня 1990 р. № 1417-І. Це був перший Закон, який визначив загальні засади МС і місцевого господарства в СРСР і проголосив, що воно є частиною соціалістичного самоврядування народу і покликане забезпечити реалізацію прав і свобод громадян, їх самостійність у вирішенні питань соціального й економічного розвитку території, охорони навколишнього середовища [51].

У ст. 1 цього Закону закріплено, що місцеве (територіальне) самоврядування – це «самоорганізація громадян для розв’язання безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення та особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів і відповідної матеріальної та фінансової бази» [51].

На сучасному етапі МС як публічно-правовий інститут є багатоаспектним, багатоплановим і специфічним за формами здійснення явищем. Зважаючи на це, існують різні визначення поняття «міське самоврядування». При цьому деякі автори зазначають, що сьогодні «неможливо однозначно визначити теоретичну базу МС в нашій країні, оскільки воно одночасно поєднує у собі як державні, так і громадські елементи, а ОМС займаються місцевими справами та виконують повноваження, надані їм органами державної влади» [29, с. 44]. Так, наприклад, відомий адміністративіст В.Б. Авер’янов у монографії «Державне управління: теорія і практика» визначив МС як «форму реалізації народовладдя, за якої територіальні громади під свою відповідальність самостійно вирішують питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» [9, с. 256]. У свою чергу, правознавець О.В. Батанов у монографії «Муніципальна влада в Україні: проблеми та практики» тлумачить МС як «одну з форм здійснення публічної влади територіальними громадами безпосередньо або через створені ними органи, що діють автономно від

державної виконавчої влади» [4, с. 125]. Схоже визначення наводить В.М. Кампо у своїй науковій праці «Місьцеве самоврядування в Україні». На думку дослідника, МС виступає як «специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної від державної» [19, с. 4]. Аналогічної думки притримуються і В.С. Журавський, В.О. Серьогін, О.Н. Ярмиш. Дослідники у колективній науковій праці «Державне будівництво та місьцеве самоврядування в Україні» визначають МС як «специфічну форму публічної влади, яка самостійно реалізується суб'єктами місцевого самоврядування шляхом вирішення в рамках законодавства питань місцевого значення і не входить у систему державної влади» [15, с. 67]. Хотілося б зауважити, що дане визначення не відображає такі характеристики МС, як реальна здатність самостійно виконувати самоврядні функції, а замість понять регулювати й управляти питаннями місцевого значення вживається термін «вирішення цих питань».

Іншу дефініцію досліджуваного поняття наводить В.Д. Бакуменко разом із І.С. Бонндар, І.С. Горник та В.Г. Шпачук у навчальному посібнику «Особливості публічного управління та адміністрування». На переконання вказаних науковців, МС – це «децентралізована форма публічного управління, що забезпечує вирішення справ місцевого значення на рівні громади на основі демократичного представництва» [3, с. 189].

Діаметрально протилежне визначення поняття «місьцеве самоврядування» дає В.С. Куйбіда – український політик, громадський діяч та науковець. У навчальному посібнику «Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень» він підкреслив, що МС – це «гарантоване державою право громад вирішувати локальні справи, виходячи з інтересів населення, під свою відповідальність і у межах законодавства» [30, с. 14].

Доволі цікавим, на наш погляд, є позиція В.А. Скуратівського, який у підручнику «Соціальна і гуманітарна політика» писав про МС, як про «самостійну систему організації життя населення певної території через безпосередню участь громадян або через обрані ними органи» [72, с. 524]. У свою чергу, на думку В.Ф. Погорілка, МС опосередковує собою відносно

самостійний вид влади в системі народовладдя – місцеву, муніципальну владу як владу територіальних спільнот [32, с. 7]. На противагу цим твердженням В.І. Андріяш та О.Н. Євтушенко у монографії «Інститут місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації» стверджують, що МС «як інститут громадянського суспільства, артикулює й відстоює інтереси жителів громади перед державною владою, яка за його допомогою транслює державну політику й державні інтереси на місцевий рівень» [17, с. 18].

Зважаючи на викладене можна сказати, що при тлумаченні поняття «місьцеве самоврядування» і розуміння його сутності, кожен із дослідників притримувався того чи іншого підходу, акцентуючи увагу на окремому аспекті МС (див. Таблиця 1.1).

Таблиця 1.1

Підходи до тлумачення поняття «місьцеве самоврядування»

Назва	Представники	Суть	Ключові риси
Політико-правовий (демократичний)	В.Б. Авер'янов, В.Л. Федоренко, О.В. Петришин	МС – це форма народовладдя, механізм участі громадян у прийнятті рішень щодо місцевого життя	- участь громадян у вирішенні справ громади; - пряме і представницьке самоврядування; - підзвітність місцевої влади перед громадою.
Інституційно-владний (управлінський)	О.В. Батанов, В.Д. Бакуменко	МС – це окрема форма публічної влади, яка функціонує автономно від державної, але в її межах	- наявність власних органів і повноважень; - інституційна автономія; - організаційна відокремленість від державної виконавчої влади.
Соціологічний (громадянський)	В.І. Андріяш, О.Н. Євтушенко, В.А. Скуратівський	МС розглядається як інструмент самоорганізації населення, спосіб вирішення життєво важливих питань на місцевому рівні	- розвиток громадянського суспільства; - самоорганізація жителів; - активізація громадської участі.
Функціональний	І.С. Бонндар, І.С. Горник, В.Г. Шпачук	Акцент робиться на функціях, які виконує МС, зокрема	- управління місцевими ресурсами;

		– управління майном, бюджетом, соціальними послугами, розвитком територій	- вирішення соціально-економічних питань; - відповідальність за розвиток громади.
Юридичний (нормативно-правовий)	В.С. Куйбіда	МС трактується як гарантоване державою право ТГ вирішувати питання місцевого значення самостійно в межах чинного законодавства	- законодавче закріплення прав ТГ; - визначення організаційної структури; - чітка компетенція ОМС.

Ми вважаємо, що комплексне застосування всіх підходів дозволяє глибше осмислити роль і значення МС в сучасній державі, особливо в умовах реформ, внутрішніх і зовнішніх викликів, зокрема повномасштабної війни в Україні.

Якщо звернутись до нормативних джерел, то і в їх положеннях відсутнє уніфіковане трактування поняття «місцеве самоврядування». Так, наприклад, відповідно до ст. 1 Європейської хартії місцевого самоврядування, прийнятої у жовтні 1985 р. «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [13]. На наш погляд, у цьому визначенні вкладені всі ключові аспекти інституту локальної демократії. По-перше, МС – це право, яке гарантується законодавством держави і реальна здатність (місцеві органи мають необхідні повноваження, ресурси (фінансові, кадрові), інституційну автономію). Іншими словами, відповідно до Європейської хартії, МС – це не лише формальне право, але й фактична можливість реалізовувати це право. Воно має бути не лише на папері, а реально дієздатним. По-друге, наявність ОМС та їх виконавчих структур (комітетів), які наділені владними повноваженнями. Вони їх здійснюють від імені громади, що вказує на демократичний характер формування таких органів влади (через вибори). По-третє, за допомогою МС здійснюється регулювання й управління значною частиною публічних справ – тих, що стосуються інтересів місцевого населення

(наприклад, освіта, ЖКГ, транспорт, благоустрій, розвиток територій тощо). Це вказує на широкі компетенції місцевої самоврядної влади, а не лише на допоміжній ролі. По-четверте, МС не є автономією у повному сенсі – його діяльність має узгоджуватись із загальнонаціональним законодавством. Іншими словами, це дотримання балансу між автономією та правовим порядком. Мова безпосередньо йде про обов'язковість дотримання принципу верховенства права, який є базовим для європейських країн. По-п'яте, МС має служити громадянам, які проживають на відповідній території. Це вказує на демократичну природу місцевої влади, її підзвітність та орієнтацію на потреби громади [27, с. 48-49].

Отже, визначення у вказаній Хартії закріплює європейське бачення МС як: реальної, а не формальної децентралізації влади; демократичного механізму, за допомогою якого громада сама вирішує власні справи; системи, де місцева влада з одного боку є самостійною, але при цьому діє в межах загальнодержавного правового поля; форми публічного управління, орієнтованої на потреби й інтереси громад та її мешканців.

Згідно з ч. 1 ст. 140 Основного Закону України «місцеве самоврядування – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [22]. Якщо аналізувати дане конституційне твердження, то, по-перше, суб'єктом МС є не орган влади (адміністративна одиниця), а саме ТГ (об'єднання мешканців). Вона є первинними носієм повноважень і вся влада належить людям. По-друге, громада може бути природно створена (в межах одного населеного пункту), такі створена шляхом об'єднання (в межах декількох населених пунктів). До речі, таке конституційне формулювання у подальшому дозволило формувати ОТГ в рамках реформи децентралізації. По-третє, ключовий зміст МС – самостійність (автономія) у вирішенні справ, які безпосередньо стосуються громади (послуги ЖКГ, транспорт, освіта, планування, бюджет тощо), що є фундаментом місцевої демократії. При цьому наявність

словосполучення «в межах Конституції і законів України» забезпечує правовий баланс (чітко визначено межі дій МС). По-четверте, визнається дві форми реалізації МС: безпосередньо (наприклад, громадські слухання, збори, ініціативи, референдуми) та через представницькі органи влади (місцеві ради, старости, виконавчі комітети). Це поєднує принципи представницької і прямої демократії [26, с. 367].

Окремо хотілося б підкреслити, що на відміну від Європейської хартії місцевого самоврядування, Конституція України на перше місце ставить не ОМС, а ТГ як первинного носія влади, допускаючи прямі форми участі (див. Додаток А) [25, с. 148]. Адже, як наголошує вітчизняна дослідниця А.А. Ібрагімова, «саме територіальні громади фіксують у собі політичні, економічні, духовно-моральні цінності і соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку» [16, с. 40].

Отже, конституційне визначення МС: орієнтоване на демократичну модель самоврядування, де джерелом влади є ТГ; визнає самостійність громади у вирішенні локальних питань; створює законодавче підґрунтя для подальшого здійснення децентралізаційних перетворень.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, «місцеве самоврядування – 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» [57].

На відміну від Європейської хартії та Конституції України, в даному Законі підкреслюється, що громада є саме первинним суб'єктом МС. У законодавчому визначенні, як і в конституційному, фіксується подвійна форма реалізації влади (безпосередня і представницька), що відповідає європейським стандартам участі населення в управлінні; обмеження автономії громади межами національного законодавства; підтвердження принципу законності в

діяльності ОМС. Це означає, що МС не є незалежним від держави, а функціонує у межах її правового поля. Окрім того, законодавче закріплення обсягу повноважень ОМС, де акцент робиться на соціальній функції локальної демократії, гарантує передбачуваність і стабільність функцій місцевої влади та свідчить про задоволення, насамперед, потреб мешканців громад. Зважаючи на це, можна сміливо говорити про те, що відповідно до вказаного Закону, МС – не лише механізм, а й інструмент забезпечення якості життя.

Отож, законодавче визначення поняття «місцеве самоврядування»: розширює зміст конституційного визначення, конкретизуючи способи реалізації та зміст повноважень ОМС; визначає баланс між правами громади та повноваженнями самозарядних органів влади; закріплює соціальну спрямованість МС – задоволення колективних потреб мешканців громад; спирається на положення Європейської хартії, але менше акцентує уваги на реальній спроможності ОМС (на наш погляд, вирішення цього питання є завданням подальших реформ).

На кінець хотілося б зазначити, що незважаючи на багатостолітню історію існування інституту МС, до сьогодні точаться дискусії щодо його співвідношення із державою. Як зазначає Ю.Л. Панейко, «уся наука про самоврядування веде свій початок від спроби розв'язати проблему, чи має громада окрему, відмінну від держави владу, незалежна вона від держави чи міцно включена до державного організму і виконує лише функції органу держави» [35, с. 132]. У результаті сформувалось дві концепції становлення та розвитку МС – державницька та громадівська.

Державницька концепція МС базується на ідеї децентралізації державної виконавчої влади, делегуванні її владних повноважень на рівень ТГ та їх представницьких органів. Відповідно до цієї концепції, основою влади, яку здійснює МС, становить не сама громада, а закон, в якому відображено волю всього народу. При такому підході система МС, будучи недержавною інституцією, є невід'ємним елементом механізму здійснення єдиної державної влади, хоча й діє на принципах правової, організаційної та матеріально-

фінансової автономії. Натомість в основу громадівської концепції покладено ідею природних прав ТГ, їх своєрідного суверенітету по відношенню до держави, яка лише визнає та гарантує права ТГ. При цьому громади розглядаються як самостійне джерело публічної влади, яка не належить державі (див. Таблиця 1.2) [20, с. 60].

Таблиця 1.2

Співвідношення та взаємодія державницької та громадівської концепцій МС

<i>Параметри</i>	<i>Державницька концепція</i>	<i>Громадівська концепція</i>
Характер МС	Похідна частина державної влади	Самостійна публічна влада громади
Роль держави	Основний регулятор і контролер	Гарант прав і автономії громади
Роль громади	Виконавець волі держави	Суб'єкт управління
Механізм прийняття рішень	Зверху вниз	Знизу вгору (ініціатива громади)
Фінансова незалежність	Обмежена, централізоване фінансування	Власні бюджети, фінансова децентралізація

Якщо говорити про вітчизняний інститут МС, то він побудований на основі балансу двох концепцій (див. Рис. 1.1).

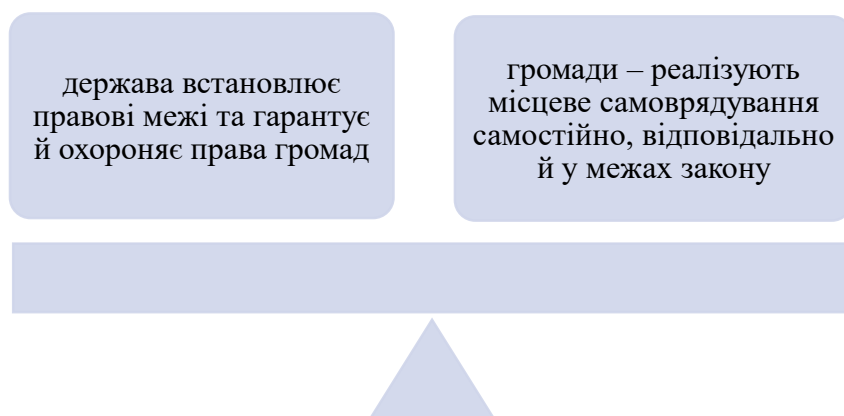


Рис. 1.1. Баланс поєднання державницької і громадівської концепцій МС

Враховуючи викладене можна узагальнити, що ідея МС має глибоке історичне коріння та бере свій початок ще з часів стародавніх цивілізацій.

Його розвиток вказує на тривалу еволюцію від прямої демократії до інституційної автономії, від громадської ініціативи – до системного управління.

Історично, під МС розумілось місцеве управління, що самостійно здійснювалось населенням певної територіальної одиниці. На даний час, не має однастайності у тлумаченні даного поняття. Науковці спираючись на різні підходи виділяють кілька дефініцій, кожна з яких відображає окремий аспект цієї складної суспільно-правової категорії. Ці підходи є взаємодоповнюючими та формують цілісне уявлення про роль МС в умовах сучасних реформ, особливо у період воєнного стану та післявоєнної відбудови. Всі вони зводяться до того, що МС – це форма реалізації влади громад; система, що ґрунтується на автономності, відповідальності та участі громадян; механізм забезпечення ефективного управління на місцевому рівні. Таким чином, МС виступає не лише як система управління, а й як механізм демократії, реалізації прав громадян і підвищення ефективності прийняття рішень на місцях. Вважаємо, що комплексне розуміння досліджуваного поняття дозволяє ефективно оцінювати процеси реформування МС, особливо в умовах викликів війни, коли автономія громад та їх здатність до дії є критично важливими для стабільності нашої країни.

1.2. Основні етапи та цілі реформування місцевого самоврядування в Україні

Трансформаційні перетворення вітчизняного інституту МС розпочались наприкінці 1990 р., коли було прийнято Закон України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» № 533-ХІІ, як приклад реалізації вже нової державної політики щодо становлення і розвитку МС. Цей законодавчий акт, як основа утвердження повноти народовладдя на відповідних адміністративних територіях, визначав засади місцевого та

регіонального самоврядування – основи демократичного устрою влади, правовий статус місцевих Рад народних депутатів, а також інших форм територіальної самоорганізації громадян. Окрім того, Закон закріплював порядок формування, межі компетенцій, структуру і форми діяльності ОМС [58].

Хотілося б звернути увагу на те, що схваливши цей Закон Україна була однією із перших республік колишнього СРСР, яка поклала край радянсько-партійній вертикалі і спробувала побудувати нову демократичну модель влади на місцевому рівні.

Після проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р. і введення в державі посади Президента, систему влади було суттєво змінено. Класичне самоврядування залишилось лише на рівні населених пунктів. На рівні районів та областей було запроваджено інститут Представника Президента і створено при ньому органи державної виконавчої влади – місцеві державні адміністрації, водночас ліквідовано виконавчі комітети місцевих рад. Така реорганізація покликана була замінити партійну вертикаль президентською, а глава держави – отримати можливість вести активну державну політику на регіональному рівні [69, с. 11-12].

У той період, на думку багатьох вчених, було знайдено ідеальну модель організації державної влади на період переходу від монопартійної радянської влади до такої, яка б поєднувала автономність самоврядування населених пунктів із вертикаллю виконавчої влади від столиці до найвіддаленішого сільського району. Проте суперечлива кадрова політика чинного на той час Президента України Леоніда Кравчука та його жорстка конкуренція із Головою парламенту, особливо в останній рік перед виборами, а також половинчастість у реформуванні органів влади призвели до чергової новації. Так, 3 лютого 1994 р. ухваленням Закону «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» № 3917-XII парламент другого скликання в черговий раз змінив систему влади – скасовано інститут Представників Президента і здійснено спроби відбудови старої радянської системи влади [69, с. 12].

Та вже у 1996 р., відбиваючи прагнення українського народу розвивати

і зміцнювати демократичну, соціальну і правову державу, Верховна Рада України 28 червня прийняла Конституцію України, у ст. 7 якої закріпила принцип, що в Україні визнається і гарантується МС [22]. Проголосивши такий принцип держава зобов'язалася здійснювати підтримку і розвиток МС як однієї з фундаментальних основ демократичного ладу. До речі, в Основному Законі України МС згадується вісім разів.

Практично через рік парламент приймає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» – основний нормативний акт, що регулює діяльність органів місцевої влади [57]. Підписання цього Закону стало результатом конституційної реформи і необхідності реалізації принципів демократичного управління на місцях. Зважаючи на прогресивність положень цього законодавчого акту, з моменту його введення у дію він більше ста разів зазнавав змін та доповнень.

Враховуючи, що одним із головних пріоритетів державної політики з часу незалежності України є курс на європейську інтеграцію, на реалізацію якого спрямовані зусилля всіх державних органів і загалом більшої частини українського суспільства, Верховна Рада України у липні 1997 р. ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування. Ця Хартія є результатом серії ініціатив та багатьох років дискусій, що мали місце у Раді Європи з 1968 р., метою якої є компенсування браку спільних європейських стандартів оцінки та захисту прав ОМС, які є найближчими до населення [13].

З метою вирішення багатьох проблем формування реальної моделі МС, яка мала здійснюватися у рамках єдиної національної політики у цій сфері, Президент України видав Укази «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 р. № 341/2001 та «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001 р. № 749/2001.

Перший Указ офіційно закріпив необхідність розробки і провадження системної державної регіональної політики і став «відправною точкою» для формування реальних законів, органів влади, інфраструктури та контролю за

розвитком регіонів. Він був виданий з метою створення умов для збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, покращення рівня життя населення, забезпечення соціальних стандартів і стимулювання місцевого потенціалу. Безпосередньо у документі закріплено, що одним із шляхів оптимізації територіальної організації державної влади та МС є укрупнення сільських ТГ з метою забезпечення організаційно-правової, кадрової та фінансово-економічної спроможності відповідних ОМС у виконанні покладених на них законодавством повноважень. Досягнути окресленого планувалось у кілька етапів:

- 1) 2001–200 рр. – розробка законодавства, створення агентств регіонального розвитку, проведення бюджетної децентралізації, здійснення контролю за місцевою владою;
- 2) 2003–2007 рр. – запровадження інвестування на конкурсних засадах, розробка міжрегіональних програм, здійснення централізованого фінансування за стандартами, розвиток інфраструктури та інформаційних систем [55].

Інший Указ був виданий з метою забезпечення підтримки та розвитку МС як ключового елементу формування громадянського суспільства в Україні, в якому розвиток МС визначено «одним із найпріоритетніших напрямів державної політики». Окрім того, у документі окреслено завдання та принципи муніципальної державної політики, сформовано робочу групу з підготовки пропозицій щодо розвитку МС та затверджено Програму державної підтримки розвитку МС в Україні. Одними із основних цілей цієї Програми є: зміцнення громадянського суспільства та розвитку демократії; удосконалення правової бази МС; матеріально-фінансова підтримка ТГ; покращення соціальних послуг, забезпечення життєдіяльності населення; сприяння ініціативам громадян у питаннях місцевого значення [49].

На нашу думку, саме Указ № 749/2001 став важливою стратегічною точкою в історії впровадження самоврядування в Україні, заклавши державну підтримку для формування спроможних громад, прозорих процесів

управління та активної участі громадян. Внесені згодом зміни уточнили організаційний склад, але суть – підтримка й розвиток МС – залишалася пріоритетною.

У подальшому, враховуючи політико-правовий та соціально-економічний стан в Україні, половинчастий процес реформування територіальної організації влади в країні, 1 квітня 2014 р. Розпорядженням Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Цей документ багато в чому повторює Проект Указу Президента України «Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 16 липня 2013 р., а у вступній частині майже повністю його дублює, нажаль багато положень, які містилися у Проектах цієї Концепції не увійшли до її законодавчо затвердженого варіанту.

Метою цієї Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного МС та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та ТГ [64].

І хоча ця Концепція визначає шляхи і способи розв'язання цієї проблеми, яка склалася на сьогодні щодо рівня самодостатності ТГ та ефективності МС в нашій державі, на погляд А.А. Ібрагімової, «у її змісті відсутній збалансований, диференційно продуманий підхід до децентралізації влади в країні, перерозподілу повноважень між адміністративно-територіальними одиницями базового та регіонального рівня, поєднання в одній адміністративно-територіальній одиниці функцій двох рівнів (для міст із населенням понад 50 тис. мешканців), управління великими містами із районним поділом, тощо». Вітчизняна дослідниця вважає, що «необхідно було доопрацювати положення цієї Концепції, враховуючи сучасний політико-

правовий стан в країні та фінансово-економічні можливості як всієї держави, так і кожної окремої територіальної громади, а також інші історичні, соціальні, демографічні, географічні особливості кожного регіону» [16, с. 31-32].

Для втілення на практиці у найкоротші строки положень Концепції реформування МС та територіальної організації влади в Україні, уряд у червні того ж року затвердив «План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». У цьому Плані передбачалось розробити концептуальні пропозиції на засадах децентралізації, субсидіарності, повсюдності та спроможності МС щодо внесення відповідних змін до чинних нормативно-правових актів та розробити ряд проектів Законів України (наприклад, «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення», «Про добровільне об'єднання територіальних громад»), а також створити та затвердити в установленому порядку нові, адаптовані до сучасних умов, державні стандарти якості адміністративних, соціальних послуг, що надаються населенню у відповідних сферах та ін. [54].

У той же період парламент прийняв Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII, який «визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю» [62]. Цей Закон – важливий інструмент трансформації інституту МС в умовах децентралізації та формування спроможних громад, який надав реальні можливості місцевим спільнотам об'єднувати ресурси задля спільного розвитку. Однак, більшість положень цього законодавчого акту мають декларативний характер та ряд недоліків, безпосередньо із точки зору законодавчої техніки. При цьому його повноцінна реалізація потребує посилення інформаційної, методичної та фінансової підтримки з боку держави, а також налагодження відносин між громадами.

На початку лютого 2015 р. народні депутати більшістю голосів підтримали прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання

територіальних громад» № 157-VIII, який став ключовим правовим інструментом здійснення реформування МС. Цей законодавчий акт запроваджує механізм добровільного об'єднання сільських, селищних та міських громад у спроможні адміністративні одиниці з метою розбудови регіонів, формування дієздатних громад як первинних суб'єктів МС [50]. Хотілося б зазначити, що необхідність його прийняття була зумовлена суперечливістю положень ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відсутністю процедури об'єднання ТГ сіл, селищ, міст та іншими об'єктивними причинами. Адже існуюча на той час система ОМС з урахуванням адміністративно-територіального устрою не дозволяла побудувати самодостатні і фінансово потужні громади.

У результаті, як показала практика, реалізація положень цього законодавчого акту разом з іншими правовими актами дала можливість сформувати відносно спроможні громади, які володіють територією, достатніми матеріально-фінансовими ресурсами та об'єктами соціально-виробничої інфраструктури, потрібними для якісного й ефективного управління, вирішення питань місцевого значення та задоволення потреб своїх мешканців. До кінця 2019 р. було створено понад тисячу ОТГ. Остаточного даний процес завершився оформленням перспективних планів з відповідними адміністративними центрами та реорганізацією адміністративно-територіального устрою у 2020 р., коли вже всі ОТГ були включені у систему нових адміністративно-територіальних одиниць (формально процес було завершено урядом у травні 2025 р. з офіційним затвердженням 1470 громад). На сьогодні фактично функціонують 1469 громад.

Попри чималі успіхи, реалізація норм Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» мала чимало перешкод процедурно-юридичного та фінансового характеру. Водночас, низький рівень участі громадян та слабка право-рефлексія у прийнятті рішень щодо об'єднання громад обмежували потенціал Закону (див. Додаток Б).

Через рік після схвалення Концепції реформування МС та

територіальної організації влади в Україні, Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 214 «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад». Ця Методика визначає механізм та умови формування спроможних ТГ, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим та областей. Вона стала саме тим документом, який закріпив методичні рекомендації щодо того, яким саме чином повинно відбуватися формування спроможних ТГ шляхом їх добровільного об'єднання, розширюючи положення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [53].

У липні 2020 р. парламент прийняв історичну у певному сенсі для України Постанову № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів», яка стала важливою частиною реформи місцевого самоврядування. Відповідно до цього документу укрупнено райони (ліквідовано 490 районів, а на їх основі утворено 136 нових районів, у тому числі й на окупованих територіях), межі яких визначені за «контурами» вже створених ОТГ; підвищено конкуренцію та потенційну ефективність місцевого управління [65]. Варто зазначити, що із схваленням цієї Постанови виникли певні конституційні ризики (зміна адміністративно-територіального устрою має відбуватись виключно на основі закону, а не підзаконного акту), що можуть негативно «зіграти» проти законності реформи МС та відповідності міжнародно-правовим стандартам.

Окрім вказаних правових актів з метою здійснення реформування МС додатково було прийнято ряд законів, постанов й інших нормативних документів. Зокрема, це: Закони України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493-III, «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. № 2625-III, «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. № 595-VIII; Указ Президента України «Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні» від 24 червня 2010 р. № 723/2010, Постанова уряду «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385; Розпорядження

уряду «Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування» від 25 липня 2002 р. №416-р та ін.

Разом із тим, до парламенту було подано ряд законопроектів, прийняття яких на думку більшості політиків й експертів, наблизить успішне завершення довготривалого реформування вітчизняного інституту МС. З-поміж таких документів можна виокремити:

- Проект Закону України № 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» поданий до парламенту 2 липня 2015 р., ініціатором якого є экс-Президент України Петро Порошенко. Цей документ мав на меті суттєво посилити повноваження ОМС і самих ТГ як самостійних суб'єктів у правовідносинах, передати фінансові та адміністративні ресурси від центру на місця [66]. На жаль, громадської підтримки він не отримав, оскільки містив суперечливі норми щодо правового статусу Донбасу, незважаючи на те, що його текст був схвалений Венеціанською комісією, а Конституційний Суд України визнав його відповідним основним нормам Конституції України;

- Проект Закону України № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» поданий до парламенту як невідкладний документ 13 грудня 2019 р., ініціатором якого є Президент України Володимир Зеленський. Даний законопроект фактично перейняв концепцію попереднього законопроекту 2015 р., але з певними суттєвими відмінностями (див. Додаток В). У його положеннях зосереджено чотири цілі орієнтовані на завершення децентралізаційних перетворень та реформування МС: 1) юридичне закріплення МС; 2) формування нового адміністративно-територіального поділу; 3) створення інституту префектів; 4) закріплення фінансової автономії та забезпечення підзвітності місцевої влади [67]. У жовтні 2024 р. законопроект перебував на фінальній стадії узгодження. У червні 2025 р. Центр політико-правових реформ опублікував двадцять висновків, де визнав даний документ, в цілому, коректним і відповідним Концепції 2014 р., але вказав на окремі недоліки щодо юридичної техніки і

відсутності достатньої кількості громадських обговорень його положень [8]. Станом на липень 2025 р. у парламенті не вистачає триста голосів (наразі тільки 270), щоб ухвалити конституційні зміни. У результаті законопроект відправлено на доопрацювання та відкладено до досягнення політичної єдності і більшості з усіх питань [10]. Переконанні, що прийняття змін до Конституції, які пропонуються, забезпечать правову основу для схвалення подальших законодавчих актів та внесення змін у вже існуючі, необхідних для реалізації реформи МС і відповідно побудови спроможних громад в Україні; визначить, що МС є повноправним партнером держави, особливо в економічному житті [14, с. 50];

- Проект Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», спрямований на чітке розмежування компетенцій між державою та ОМС згідно з принципом субсидіарності (місцева влада отримує повноваження лише за законом і за умови фінансового забезпечення, без втручання в державні сфери (національна безпека, оподаткування, митниця тощо); запровадження механізмів прозорості та участі через трансляції засідань, залучення громадян та консультації з подальшим впливом на рішення. Цей законопроект відображає крок у бік посилення участі громадян, прозорості та адаптації до європейських стандартів. Однак, ключовим викликом залишається баланс між необхідністю контролю та захистом автономії громад – без належної деталізації термінів, гарантій незалежності адміністрацій та судового контролю існує ризик виникнення центристського нагляду з обмеженням МС [34].

Таким чином, враховуючи вищевикладене можна виділити шість етапів реформування МС – від перших днів незалежності України і до сьогоднішнього:

I етап (з 1990 р. до прийняття Конституції України у 1996 р.) – постійні зміни у системі місцевих органів влади, перехід від структур комуністичної партії і одержавлених рад до влади місцевих державних адміністрацій та ОМС;

II етап (з 1997 р. до 1999 р.) – прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування» та інших нормативних актів, а також ратифікація

Європейської хартії місцевого самоврядування, внаслідок чого відбулося розмежування на законодавчому рівні державної влади і влади самоврядних органів у питанні здійснення управління державною та регіонами;

III етап (з 1999 р. до 2004 р.) – проголошення курсу на реформування системи МС та зміни адміністративно-територіального устрою країни, що суттєвих результатів не мало;

IV етап (з 2005 р. до 2009 р.) – період «застиглого реформування» і невизначеності державної політики щодо «кінцевої картини» трансформованого інституту МС, відсутність рішучих дій та рішень, подальший соціально-економічний занепад ТГ, особливо в сільській місцевості;

V етап (з 2010 р. до 2013 р.) – спроби змінити адміністративно-територіальний поділ країни, перші спроби здійснення децентралізації влади в державі, які не знайшли свого реального підтвердження у нормативних актах, відсутність механізмів та методичних рекомендацій щодо формування дієздатних ТГ;

VI етап (з квітня 2014 р. і до сьогодні) – період активного реформування МС: прийняття ряду концептуальних та стратегічно важливих нормативних документів, внесення змін до вже існуючих актів, розроблення методики та механізмів формування спроможних ТГ, зміна адміністративно-територіального устрою країни на рівні районів.

Протягом усіх етапів і спроб реформування МС цілі не змінювались – формування потужного, економічно самостійного й політично дієздатного інституту МС. У 2014 р. ці цілі були конкретизовані та отримали міжнародне схвалення і підтримку. Зокрема це: посилення спроможності ТГ, чіткий розподіл повноважень між ОМС та ТГ, прозорість та підзвітність місцевої влади, інституційна сталість і модернізація, забезпечення збалансованого регіонального розвитку, євроінтеграційна відповідність, стійкість до загроз і воєнних викликів (див. Додаток Г). При цьому хотілося б підкреслити, що еволюція громади в Україні, як первинного суб'єкта МС, тривала століттями,

та її роль і значення завжди були важливими в українському суспільстві, особливо сьогодні, коли триває процес реформування МС, децентралізації публічної влади та розбудови нашої держави, в цілому [77, с. 137].

Отже, на сьогодні вітчизняний інститут МС пройшов шість етапів реформування. Цей процес наразі не є завершним і може бути продовженим в залежності від політичної ситуації в Україні, ризику повторної військової агресії з боку росії, перспективи членства нашої держави у міжнародні організації такі як ЄС, НАТО тощо, наявності інших внутрішніх і зовнішніх чинників.

Влада, зважаючи на фінансово-економічний та соціальний стан ТГ, здійснюючи реформування МС ставила перед собою ключову ціль, яка ґрунтується на основі довгострокової політики децентралізації – формування потужного, економічно самостійного й політично дієздатного інституту МС, що, у свою чергу, передбачає побудову спроможних ТГ як основу даного інституту. Ці цілі відповідають Конституції України, Європейській хартії місцевого самоврядування та зобов'язанням України перед ЄС.

Висновки до Розділу 1

На даний час, не має однастайності у тлумаченні поняття «місьцеве самоврядування». Це водночас і форма реалізації влади громад, і система, що ґрунтується на автономності, відповідальності та участі громадян, і механізм забезпечення ефективного управління на місцевому рівні. Воно виступає не лише як система управління, а й як механізм демократії, реалізації прав громадян і підвищення ефективності прийняття рішень на місцях.

Вітчизняний інститут МС пройшов шість етапів реформування. Цей процес наразі не є завершним і може бути продовженим в залежності від політичної ситуації в Україні, ризику повторної військової агресії з боку росії,

перспективи членства нашої держави у міжнародні організації такі як ЄС, НАТО тощо.

Основними цілями реформування МС є: посилення спроможності ТГ, чіткий розподіл повноважень між ОМС та ТГ, прозорість та підзвітність місцевої влади, інституційна сталість і модернізація, забезпечення збалансованого регіонального розвитку, євроінтеграційна відповідність, стійкість до загроз і воєнних викликів. Ці цілі ґрунтуються на основі довгострокової політики децентралізації та відповідають Конституції України, Європейській хартії місцевого самоврядування та зобов'язанням України перед ЄС.

РОЗДІЛ 2

ВПЛИВ ВІЙНИ НА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Аналіз змін у законодавчому полі в умовах воєнного стану

Повномасштабне вторгнення росії на територію України 24 лютого 2022 р. одразу вплинуло на всі суспільні процеси в країні, у тому числі й на хід реформ. Тодішня ситуація, яка тільки із кожним днем погіршувалась, враховуючи жорстокість, безжальність та безчинства армії агресора, змушувала керівництво країни одночасно займатися питаннями оборони нашої держави та недопущенням розвалу економіки, занепаду регіонів, впровадження соціально-гуманітарної політики тощо. Щодо МС, то з метою збереження і зміцнення даного інституту та забезпечення національної безпеки було прийнято ряд важливих управлінських рішень, що були відображені у відповідних нормативно-правових актах. Розглянемо нижче більш детально окремі з них.

Майже за два роки до початку війни уряд Постановою № 695 затвердив Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 рр., яка є системним, комплексним, планувальним документом середньострокового періоду планування. Дана Стратегія містить нові підходи до використання потенціалу регіонів відповідно до їх цілей і проблемних зон. Вперше на нормативному рівні окреслено різні типи функціональних територій та змінена звична прив'язка до меж певних адміністративно-територіальних одиниць – області, райони, села, селища чи міста. До початку повномасштабного вторгнення у Стратегії було визначено три стратегічні цілі, які доповнюють одна одну (див. Рис. 2.1). Проте, безпекова ситуація в країні змусила чинну владу переглянути стратегічне бачення відбудови і розвитку

регіонів. У результаті були сформульовані нові цілі, що представлені на Рис. 2.1, досягнення яких є основою для швидкого та стійкого зростання рівня якості життя людини незалежно від того, де вона народилася і де наразі мешкає чи буде мешкати у майбутньому. Окремо хотілося б зазначити, що в оновленій Стратегії акцент зроблено на відновленні регіональних мереж, транспортних комунікацій, розвитку безпечного простору для громадян [52].

<i>Цілі Стратегії до 24 лютого 2022 р.</i>	<i>Цілі Стратегії після 24 лютого 2022 р.</i>
•1) формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах; •2) підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів; •3) розбудова ефективного багаторівневого врядування.	•1) відновлення постраждалої інфраструктури з урахуванням безпекових вимог та принципів безбар'єрності; •2) реінтеграція ветеранів та їхніх сімей як невід'ємна частина соціальної політики; •3) посилення фінансової та інституційної спроможності органів місцевого самоврядування для оперативного реагування на виклики; •4) синхронізація регіональної політики з іншими секторальними політиками, включаючи питання безпеки, мобільності, енергетики.

Рис. 2.1. Стратегічні цілі Стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки до та після повномасштабного вторгнення

Враховуючи ті проблеми і можливі ризики децентралізацій змін у регіонах, перед якими сьогодні постала Україна, чинна влада робить максимально все можливе, щоб мінімізувати їх негативний вплив та якомога скоріше усунути. Зокрема, пропонується виокремити нові макрорегіони держави, зважаючи на потенційну військову загрозу з боку росії та білорусі. Це такі регіони як: східний (фронтір) – території/регіони вздовж кордону з росією та білоруссю, де рівень загрози прямого військового вторгнення є найбільшим і де має розміщуватись досить значна кількість військових об'єктів для стримування ворога; центральний (опора) – території/регіони, що межують з територіями фронтиру, з помірним рівнем загрози військового

вторгнення; західний (тил) – регіони в західній частині країни, які знаходяться найближче до країн ЄС, де є мінімальна загроза прямого військового вторгнення з боку росії та білорусі [5].

Окрім того, залежно від наслідків руйнувань і за визначеними урядом показниками, громади та території відноситимуться до одного з чотирьох функціональних типів (див. Рис. 2.2). Такий поділ допоможе визначати найбільш оптимальну структуру економіки для відповідної території, сформувати план розміщення виробничих потужностей, налагодити відповідним чином транспортні коридори і логістику, а також окреслити обсяги майбутнього фінансування. Паралельно запроваджується обов’язкова трирівнева система планування: державна стратегія, регіональна стратегія та стратегії громад, що мають узгоджуватися між собою та бути логічним продовженням одна одної. При цьому громади, які зазнали найбільше руйнувань і відносяться до «територій відновлення» до 2027 р. не зобов’язані розробляти власні стратегії розвитку [42].



Рис. 2.2. Території України за функціональним типом

Через повномасштабну війну значного оновлення зазнав Закон України «Про засади державної регіональної політики» № 156-VIII, прийнятий 5 лютого 2015 р., який регламентує основи державної регіональної політики України в умовах децентралізації. Цей Закон став фундаментом для втілення децентралізаційних перетворень та формування нової моделі управління регіональним розвитком із акцентом на самостійність регіонів та інтеграцію з європейською практикою політики згуртованості. Проте, ефективність реалізації його положень безпосередньо залежить від інституційної спроможності регіонів, участі громадян, а також стабільної політичної волі на рівні центральної влади (див. Рис. 2.3).



Рис. 2.3. Переваги, недоліки та перспективи реалізації Закону України «Про засади державної регіональної політики»

Прийнятий 9 липня 2022 р. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій» № 2389-IX суттєво змінив положення Закону України «Про засади державної регіональної політики» та визнав чимало нормативних актів такими, що втратили чинність (наприклад, Закон «Про стимулювання розвитку регіонів»). Даний законодавчий акт «визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України» [42]. Безпосередньо у цьому Законі робиться акцент на плануванні відновлення регіонів та територій, що постраждали внаслідок російської збройної агресії. Іншими словами, крім загального Плану відновлення, громади зобов'язані розробити і затвердити власні місцеві плани. У свою чергу, обласні адміністрації на основі цих планів мають готувати проекти регіональних планів, які потім подавати на затвердження уряду, із подальшим їх включенням у загальний План відновлення та розвитку регіонів [42]. Таким чином із прийняттям цього надважливого законодавчого акту щодо регулювання питань регіонального розвитку в умовах війни було схвалено ряд суттєвих новацій, ключовий перелік яких відображено на Рис. 2.4.

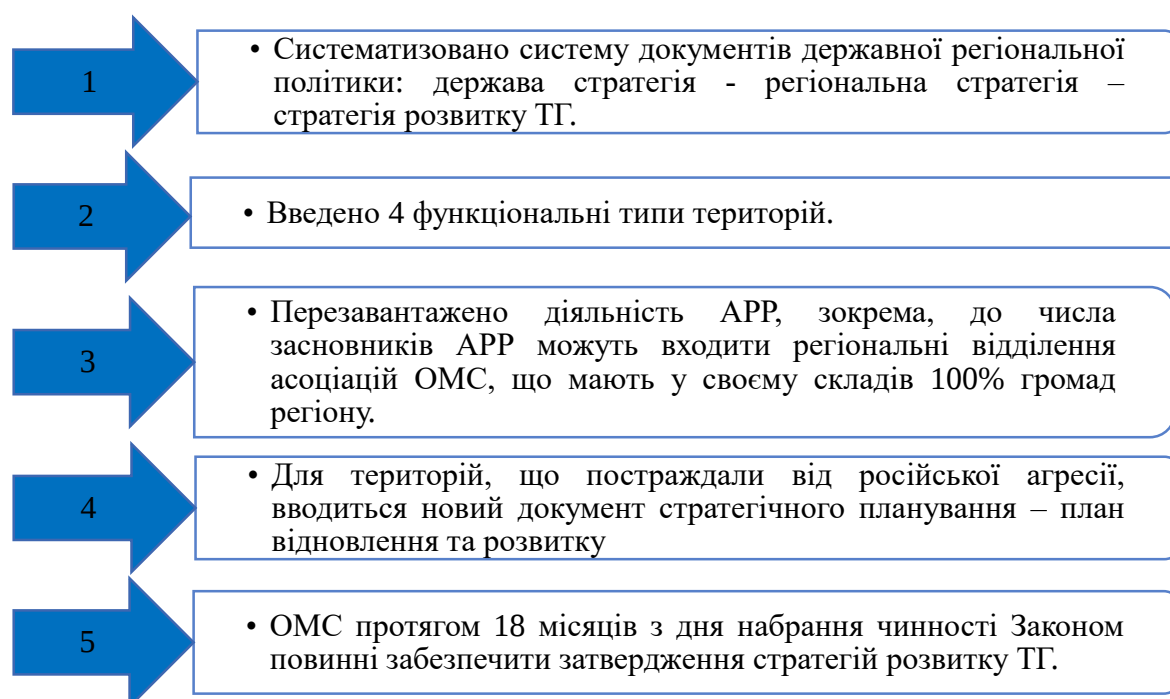


Рис. 2.4. Ключові положення Закону України № 2389-IX

У подальшому до Закону України «Про засади державної регіональної політики» було внесено зміни 3 листопада 2022 р. (Закон № 2710-IX), 13 грудня 2022 р. (Закон № 2847-IX), 9 листопада 2023 р. (Закон № 3460-IX), 24 квітня 2024 р. (Закон № 3668-IX), 19 листопада 2024 р. (Закон № 4059-IX). Всі ці зміни стосувались уніфікації окремих категорій і понять та суттєвого значення для впровадження регіональної політики та особливостей функціонування інституту МС в умовах воєнного стану не мали.

З метою стабілізації ситуації в роботі державної служби та служби в ОМС 12 травня 2022 р. парламент прийняв Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» № 2259-IX. Безпосередньо цей Закон уточнив порядок функціонування ОМС під час війни, розширив повноваження міських, селищних, сільських голів у громадах, де не створено ВЦА, а також визнав такі адміністрації як новий орган управління у постраждалих від війни регіонах [41]. Такі зміни дозволили швидко діяти ОМС та ВЦА, оперативно вирішуючи різноманітні питання місцевого значення в умовах бойових дій. Водночас прийняття цього Закону зумовило виникнення певних ризиків: недостатня прозорість діяльності місцевих органів влади і відсутність конкурсу на зайняття вакантних посад; юридичні та бюджетні невідповідності, загроза непотизму та поширення корупційних випадків.

З метою удержання «на плаву» малого та середнього бізнесу, незважаючи на тотальні видатки на оборону країни, влада прийняла рішення послабити податковий тиск на підприємців, тим самим зберегти робочі місця та мотивувати бізнес і надалі розвиватись та працювати в умовах війни. Відповідно було внесено ряд змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів щодо адміністрування окремих податків у період воєнного стану. Безпосередньо зміни стосувались:

- продовження строків подання податкової звітності та реєстрації податкових накладних (платників звільнено від відповідальності, якщо вони

виконують звітні обов'язки протягом спочатку трьох місяців, а потім вже шести місяців після припинення або скасування воєнного стану);

- звільнення від оподаткування (ПДВ, митний податок, майнові податки) для населення, бізнесу та ввезення товарів у період воєнного стану;
- проведення документальних і фактичних перевірок за визначеними винятками;
- відміна загальних мораторіїв на аудит під час воєнного стану;
- звільнення від штрафів за несвоєчасну подачу звітності або реєстрацію документації за умови виконання зобов'язань протягом шести місяців після припинення або скасування воєнного стану [43; 45; 46; 47].

Більше ніж через рік, з метою уточнення процедури оподаткування під час дії воєнного стану, парламент прийняв Закон № 3219-IX. Даний Закон передбачає специфічні податкові зміни протягом дії воєнного стану; доповнює питання оподаткування, надає податкову підтримку суб'єктам малого бізнесу, особливо щодо сплати єдиного податку [44].

Зважаючи на проблеми в економіці країни та понад трьох річної повномасштабної війни, парламент вкотре вніс зміни до Податкового кодексу України. Так, у червні 2024 р. було схвалено Закон України № 3813-IX, який встановлює спеціальний режим адміністрування податків під час воєнного стану для платників, що мають високий рівень добровільного дотримання податкового законодавства (далі – «добросовісні платники»). Безпосередньо норми цього Закону передбачають, що у період дії воєнного стану – включно до кінця року, в якому він припиниться або скасується – для таких платників діють особливі умови адміністрування податків, зборів, платежів контролюючими органами. Окрім того, у Законі міститься спеціальний перелік добросовісних платників, основна ідея формування якого – зниження адміністративного тиску для платників, які довели надійність своєї діяльності [48].

Вищевказані зміни у податковому законодавстві сприяли: зняттю надмірного фіскального тиску на бізнес у кризовий для країни час; частковому спрощенню звітності й адміністрування, особливо для ФОПів і волонтерів;

захисту майнових прав (наприклад, надання компенсацій). Водночас такі кардинальні зміни впроваджені у найкоротші терміни спричинили появу певних ризиків, зокрема, таких як: зловживання через відстрочки і зупинки строків, слабкий податковий контроль; помилки у відшкодуванні після війни; виконання податкових зобов'язань у післявоєнний період.

Як антикризовий інструмент у фінансово-економічних відносинах в регіонах, парламент 1 квітня 2022 р. прийняв Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» № 2181-IX. На реалізацію положень цього законодавчого акту, урядом у травні 2022 р. було ухвалено Постанову «Про особливості оренди державного та комунального майна у період воєнного стану» № 634, яка, по-перше, забезпечує стабільність орендних прав у період непередбачуваності; по-друге, дає реальні пільги бізнесу та мобілізованим або залученим особам до військової служби; по-третє, спрощує бюрократичні процеси; по-четверте, стимулює використання електронної торгової системи [59]. Іншими словами, прийняття цього документу дало можливість захистити бізнес, зменшити бюрократію, впровадити цифрову трансформацію процедур, пов'язаних із орендою майна та мінімізувати втрати держави/громад від простою майна. Водночас, на думку експертів, такі новації можуть спричинити накопичення боргів у випадках, коли пільги не підтверджені або не застосовані автоматично, а також втрату контролю над частиною об'єктів у випадку автоматичної пролонгації договорів оренди.

Більш ніж із тридцятирічною затримкою народні депутати проголосували за новий порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України, прийнявши 23 липня 2023 р. відповідний Закон, який скасував чинний з 1981 р. радянський порядок регулювання адміністративно-територіального устрою. Безпосередньо цим Законом встановлено чіткі прозорі процедури для: утворення, ліквідації, зміни меж районів і населених пунктів; перейменування та найменування міст, селищ, сіл і районів; зміни адміністративних центрів територіальних одиниць. Із

введенням у дію вказаного Закону автоматично ліквідовано статус населеного пункту «селище міського типу» і перейменовано на селище, а міста районного, обласного або республіканського значення стали просто містами без підпорядкування згідно з радянськими категоріями. Жодні інші автоматичні зміни не передбачені – потрібне рішення громади та відповідна процедура. Іншими словами, громадяни отримали реально право на самовизначення, оскільки забезпечено відкриті процедури з громадським обговоренням, оцінкою інфраструктурної спроможності, демографічної ситуації та інших чинників при зміні меж або статусу населених пунктів. Окрім того, у Законі визначено чіткі правила віднесення того чи іншого населеного пункту до певної категорії:

- місто – густонаселене, не менш як 10 000 осіб;
- селище – садибна забудова, не менш 5 000;
- село – менше 5 000 осіб;
- поселення – без сталого складу населення, поза межами пунктів.

Також визначено фактори, що враховуються при змінах категорії населеного пункту: історико-культурна та економічна доцільність; інфраструктурна та фінансова спроможність громади; демографія, транспортна доступність, екологія, наслідки війни, стихійних лих тощо [60].

З метою посилення міждержавної співпраці регіонів України з іноземними партнерами у різних сферах, залучення інвестицій і додаткових ресурси для розвитку ТГ, особливо у контексті відновлення нашої держави після війни, парламент 24 квітня 2024 р. прийняв Закон України «Про міжнародне територіальне співробітництво України» № 3668-IX. Закон впроваджує чітке розмежування між міжсекторальним, транскордонним та транснаціональним співробітництвом: розширює інструментарій для активної роботи на міжнародних ринках; делегує значні повноваження місцевим громадам у напрямку зовнішньої співпраці; забезпечує прозорий і впорядкований процес затвердження та контролю угод. Безпосередньо Міністерство розвитку громад та територій України отримало повноваження погоджувати проекти угод

суб'єктів міжнародного співробітництва, посилилась роль Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку у погодженні та контролі відповідних процесів, ОМС отримали право укладати міжнародні угоди від свого імені в межах компетенції, а ТГ, навіть ті, де введено ВЦА, можуть законно брати участь у міжнародному співробітництві [56].

Окрім того, для посилення міжмуніципальної співпраці парламент у травні поточного року схвалив Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад» № 4425-IX. Цей Закон спрямований на спрощення процедур укладання і продовження договорів про співробітництво між ТГ; надає можливість громадами більш оперативно реалізовувати спільні проєкти в кризових умовах, а також забезпечує моніторинг і прозорість міжкомунікаційних процесів. Безпосередньо однією із новацій вказаного Закону є можливість комбінувати декілька форм співробітництва і одному договорі. Також Закон вводить новий правовий інструмент співробітництва – агломерацію, яку можна сформувати за окремими нормативним актом (див. Таблиця 2.1) [40].

Таблиця 2.1

Переваги та ризики Закону України № 4425-IX

<i>Переваги</i>	<i>Вигоди для ТГ</i>
Економія часу	Продовження співпраці без повторної процедури спрощує реалізацію проєктів
Гнучкість юридичних норм	Однотимчасне застосування різних форм співробітництва у межах одного договору
Підвищення прозорості	Засідання відеофіксуються, здійснюється централізований моніторинг
Координація на різних рівнях	Співпраця обласного і районного рівнів розширює масштаби партнерств
Кризова адаптивність	Спрощені умови співпраці під час воєнного чи надзвичайного стану
<i>Ризики</i>	<i>Виклики для ТГ</i>
Конфлікт компетенцій	Право співробітництва через виконавчі органи може створювати внутрішньо-громадські суперечності.
Складність адміністративної системи	Такі дії як моніторинг, відеофіксація, логування – можуть вимагати додаткових ресурсів та відповідної кваліфікації для місцевих рад.

Агломерації потребують окремого законодавства	Наразі ця форма вказана потенційно, але не імplementована, тому застосовувати цю форму співробітництва на практиці фактично не можливо
---	--

Для розвитку місцевої демократії в умовах війни, парламент вніс зміни до деяких законів України щодо народовладдя на рівні МС, прийнявши 9 травня 2024 р. відповідний Закон, який деталізує застосування змішаних інструментів демократії, забезпечує доступ до інформації й підзвітність влади громаді. Згідно із Законом № 3703-IX жителем громади вважається не лише, особа, яка зареєстрована у цій громаді, а й ВПО, чиє фактичне проживання підтверджено довідкою про взяття на облік. У Законі детально прописані форми прямої участі громадян, у тому числі молоді з 14 років. Введено поняття «конференції жителів» як форми делегованого вираження громадської думки. Закон зобов'язує ОМС системно проводити публічні консультації з питань бюджету чи стратегій розвитку громад та звітувати перед населенням громад. У свою чергу, мешканці громад отримали право брати участь у плануванні і розподілі місцевих бюджетів. Окрім того, в Законі передбачено, що всі ТГ з 1 січня 2027 р. повинні затвердити власні статuti, в яких чітко прописати порядок участі жителів у здійсненні місцевого управління, структуру влади, звітність, символіку, формування і використання місцевих бюджетів. Фактично Закон № 3703-IX «трансформує» мешканців із пасивних спостерігачів в активних учасників життєвого циклу своїх громад; запроваджує прозорі механізми та європейські практики участі, рекомендовані Радою Європи та Конгресом місцевих влад (див. Рис. 2.5) [39].

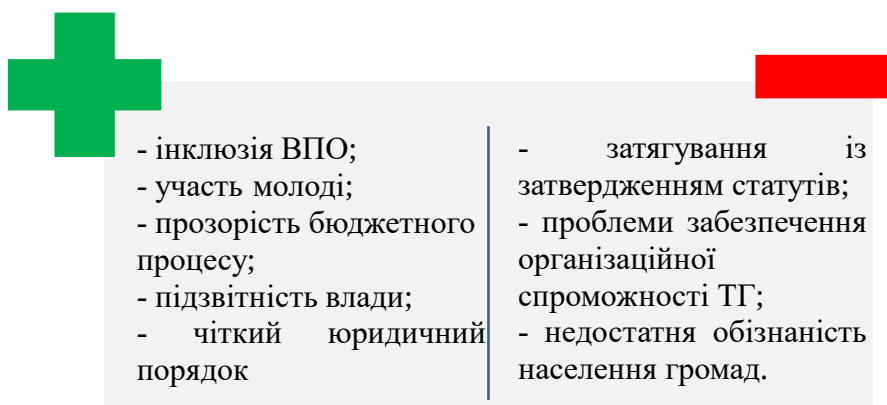


Рис. 2.5. Переваги та недоліки Закону України № 3703-IX

Отже, враховуючи вищевикладене можна зробити висновок, що чинна влада в Україні, незважаючи на виклики спричинені повномасштабним вторгненням з боку росії, здійснила (продовжує це і надалі роботи) глибоке та масштабне переформатування законодавчої бази з метою забезпечення стійкості публічного управління, захисту прав громадян, збереження функціональності національної економіки, завершення реформування МС та інших децентралізаційних перетворень. Безпосередньо запроваджено спрощені процедури для ухвалення рішень в ОМС; адаптовано податкову політику, орендні відносини, службу в ОМС до умов воєнного часу; розширено можливості міжмуніципального і міжнародного співробітництва; посилено роль електронного урядування, відеофіксації, публічного моніторингу і звітності; введено нові терміни і категорії; модернізовано підходи до реєстрації, погодження і делегування повноважень органів влади на всіх рівнях. Окрім того, попри війну та постійні загрози національній безпеці, збережено фокус на демократичні інструменти участі громадян у місцевому управлінні та встановлено чіткі межі законодавчих нововведень (переважно до завершення/скасування воєнного стану для унеможливлення зловживання впливом й узурпації влади). У цілому, законодавчі зміни надали ТГ більше повноважень і механізмів для самостійного вирішення питань оборони, відновлення та розвитку. Водночас, такі трансформації, здійсненні у кризових умовах, спричиняють ризики перевантаження органів місцевої влади новими обов'язками (тим більш враховуючи дефіцит кваліфікованих кадрів) та нерівномірності реалізації правових норм (особливо, у прифронтових і деокупованих ТГ).

2.2. Вплив воєнних дій на структуру і функції органів місцевого самоврядування

Відповідно до Конституції України, публічна влада в країні здійснюється через державні органи влади та ОМС. На місцевому рівні функціонують органи державної влади із загальною і спеціальною компетенцією, а також ОМС [22]. Організація діяльності цих органів влади є ключовим аспектом функціонування будь-якої держави, адже вони відіграють важливу роль у забезпеченні реалізації та виконання законів, публічного адміністрування у різних сферах суспільного життя, а також забезпеченні реалізації прав і свобод людини й громадянина на місцевому рівні. Особливо важливо це є у період дії воєнного стану в Україні [70, с. 124].

Починаючи з 2014 р. та до сьогодні, в умовах більше ніж десятирічної війни росії проти України, питання забезпечення нормальної роботи органів влади на місцях, особливо на тих територіях, що перебувають у зоні проведення бойових дій або є деокупованими, стало стратегічно надважливою задаєю діючого керівництва держави. Для вирішення цього питання у лютому 2015 р. парламент прийняв Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» № 141-VII, який «визначає організацію, повноваження і порядок діяльності ВЦА, що утворюються як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії росії, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування» [38].

Варто одразу підкреслити, що прийняття даного законодавчого акту жодним чином не скасовує чи обмежує гарантованого Конституцією України права ТГ на МС, навіть в умовах війни. Навпаки, реалізація його положень дозволяє державі зберігати контроль над територіями, де традиційні органи

влади не можуть працювати. Закон забезпечує гнучке і централізоване управління, водночас практичне застосування його норм вимагає дотримання балансу між національною безпекою і демократією, особливо у післявоєнний період (див. Рис. 2.6).

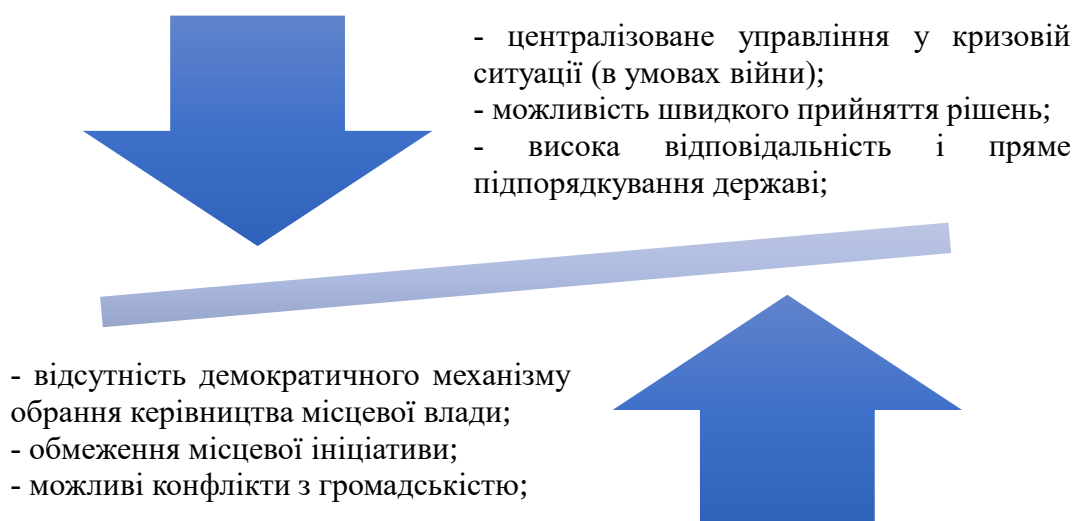


Рис. 2.6. Переваги й недоліки Закону України № 141-VII

Відповідно до вказаного Закону робота ВЦА спрямована виключно на забезпечення дотримання вітчизняних нормативно-правових актів, організацію публічного управління, відновлення економічних і соціальних функцій на звільнених від агресора територіях, а також на захист прав і інтересів громадян. Іншими словами створення таких адміністрацій є необхідним кроком для забезпечення належного функціонування публічно-владних інституцій, відвернення загрози окупації та збереження суверенності, незалежності і територіальної цілісності України в умовах війни [12, с. 47]. Існування ВЦА є тимчасовим заходом – на період дії воєнного стану чи надзвичайної ситуації, або до відновлення повноцінної роботи ОМС, як гарантія безперервності управління.

Отже, зважаючи на положення Закону України № 141-VII, ВЦА не є ОМС та не підзвітні громадам, проте можуть виконувати їх функції (у випадку відсутності чи неможливості нормальної роботи ОМС) та відповідно інформувати населення. При цьому рішення цих адміністрацій мають юридичну

силу і є обов'язковими для виконання. Їх ключовими задачами в умовах війни є: здійснення евакуації, надання гуманітарної допомоги, забезпечення нормальної життєдіяльності громад, проведення мобілізаційної роботи.

Відповідно, війна в Україні та прийняття вищевказаного Закону потягло за собою суттєві зміни у структурі і функціях ОМС. Окрім того, у самоврядних органах влади змінилися пріоритети в роботі, що спричинило, насамперед, перегляд стратегій і планів розвитку громад (див. Рис. 2.7).



Рис. 2.7. Зміна пріоритетів та вектору діяльності ОМС в умовах війни

Якщо до війни ОМС були менеджерами місцевого розвитку, адміністраторами послуг та фасилітаторами змін, то після вторгнення росії вони стали центрами кризового управління і гуманітарними координаторами, особливо на деокупованих і прифронтових територіях (див. Додаток Д). Згідно з Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» ОМС здійснювали повноваження щодо:

- управління місцевими фінансами (бюджет, податки, майно);
- організації ЖКГ;
- управління освітою, медициною (до певного рівня);
- вирішення земельних питань, здійснення просторового планування;
- розвитку інфраструктури, транспорту, ЖКГ;
- реалізації культурної, молодіжної та соціальної політики;
- впровадження програм розвитку територій;
- здійснення Е-демократія та забезпечення участі громадян в управлінні місцевими справами тощо [57].

Наразі вони здійснюють повноваження щодо:

- забезпечення безпеки на території громад (співпраця з ВЦА, територіальною обороною, координація укриттів, оповіщення тривоги, здійснення евакуації);
- надання гуманітарної допомоги (прийом, розподіл, логістика гуманітарної допомоги, співпраця з волонтерами);
- сприяння у допомозі ВПО (створення центрів допомоги, ведення реєстрів, надання соціальних послуг для ВПО);
- здійснення мобілізаційних заходів (сприяння у військовому обліку, вручення повісток у співпраці з територіальними центрами комплектування та соціальної підтримки);
- налагодження і підтримки комунікаційних зв'язків (публічне інформування населення про безпеку, обстріли, допомогу, роботу органів влади в кризових умовах тощо);

- відновлення майна і територій (проведення оцінки пошкоджень, участь у програмах «Відновлення», взаємодія з DREAM;
- посилення цифровізації (перехід до онлайн-форм обслуговування, роботи органів влади в онлайн режимі);
- управління освітою, медициною певного рівня (розміщення закладів освіти/медицини в нових умовах, допомога в організації їх дистанційної роботи, забезпечення їх укриттями тощо);
- співпраці з міжнародними партнерами (залучення донорів, отримання грантів, участь у проєктах підтримки громад) та ін.

Зміни у структурі ОМС під час війни торкнулися роботи місцевих рад – депутати разом із головами ТГ, обрані на останніх виборах здійснюють свої повноваження автономно до проведення наступних місцевих виборів. У свою чергу, виконавчі комітети рад, які до війни виконували рішення рад та управляли щоденними справами місцевого значення, наразі працюють частково, а в окремих громадах замінені ВЦА. Голови рад, котрі окрім представницьких виконують й виконавчі функції, зберігаючи повноваження там, де це можливо. Хоча, в прифронтових регіонах за рішенням ВЦА можуть усуватись від управління. Старости, котрі призначаються ОМС, як представники інтересів мешканців старостинських округів протягом дії воєнного стану виконують переважно координаційні функції.

Якщо окремо говорити про районні ради, то після реформування МС їх роль була зменшена. На сьогодні вони практично не діють – їх повноваження зосереджені на рівні громад або ВЦА. Аналогічна ситуація і з обласними радами – їх діяльність обмежена ВЦА або військовими адміністраціями (у тих регіонах, де вони діють).

Зміни у структурі ОМС відбулись не лише за функціональним спрямуванням, а й за кадровим забезпеченням. У зв'язку з вимушеним переселенням осіб (як в межах країни, так і за її межами), мобілізацією у військо, у тому числі вступу на добровільній основі до лав ЗСУ та територіальної оборони, виникла гостра потреба у кадрах – відчувається

тотальний дефіцит фахівців різного профілю. При цьому робота під обстрілами і в умовах загрози окупації, постійний стрес, надмірне навантаження й емоційне вигорання, невеликі за розміром заробітні плати знижує працездатність та демотивує людей залишатися і працювати далі, а також ускладнює залучення нових працівників.

До речі, до війни не формувалися ефективні механізми кадрового резерву, особливо в невеликих громадах, що також негативно відобразилось на кадровому забезпеченні ОМС під час війни. Враховуючи такий «промах» та ситуацію, що нині склалась в Україні, кількість деокупованих територій та прогнозовану позитивну перспективу, наприкінці травня 2023 р. Кабінет Міністрів України прийняв важливу постанову «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України» № 524, яка стала своєрідним проривом у реалізації кадрової політики щодо питання наповнення органів влади кваліфікованими кадрами на деокупованих територіях України [61]. Над цим документом спільно працювали Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Національне агентство України з питань державної служби, Представництво Президента України в Автономій Республіці Крим, а також представники інших зацікавлених органів влади, зокрема ОМС. В уряді переконані, що створення такого резерву дозволить забезпечити професійними і вмотивованими кадрами військові адміністрації й інші органи влади на деокупованих територіях для практичного виконання завдань і функцій держави на цих територіях [18].

Хотілося б підкреслити, що системний дефіцит кадрів в ОМС призводить до зниження якості надання адміністративних і соціальних послуг, відставання у реалізації різноманітних проєктів (інфраструктурних, культурних), уповільнення процесів планування, бюджетування і звітності, а також до ризику управлінської дезорганізації в критичних ситуаціях.

Вітчизняне законодавство передбачає у випадку загрози обстрілів на прифронтових територіях можливість переміщення ОМС в інші громади або

регіони країни, що також впливає на їх роботу та виконання покладених на них функцій місцевого управління. При цьому може виникати потреба у створенні тимчасових штабів, координаційних центрів, які можуть діяти поза формальною структурою ОМС, що також законодавчо дозволено.

Протягом повномасштабної війни багато ОМС почали активно впроваджувати електронне управління (е-урядування), з метою забезпечення ефективності роботи, доступності публічних послуг та зменшення залежності від фізичної присутності самих громадян і посадових осіб.

Основними напрямками електронного управління під час війни стало:

1) впровадження електронного документообігу (безпосередньо використання Дія.Підпису для підписання документів, застосування платформ на зразок Вчасно, Document.online, М.Е.Дос для обміну документами між ОМС);

2) організація і проведення сесій місцевих рад в режимі онлайн. Багато громад перейшли на проведення сесій онлайн через застосунки Zoom, Google Meet), щоб не зупиняти процес ухвалення рішень. У свою чергу, протоколи та рішення сесій публікуються на офіційних сайтах;

3) налагодження зворотного зв'язку із мешканцями громад. Створено чат боти у Viber, Telegram для оперативного інформування населення (наприклад, про тривоги, надання гуманітарної допомоги, проведення евакуації тощо);

4) переведення роботи ЦНАПів в онлайн режим. Багато адміністративних послуг (наприклад, витяги, довідки, реєстрація підприємництва, запити) стали доступними онлайн. У свою чергу, на платформу «Дія» було інтегровано частину адміністративних послуг для фізичних і юридичних осіб.

5) забезпечення прозорості публічного управління. Створення і використання таких систем як Prozorro, Prozorro.Продажі, Е-data, Dozorro дозволило ОМС бути більш відкритими та максимально уникати корупції та будь-яких її проявів.

Як приклади успішного впровадження електронного управління можна навести Дрогобицьку міську ТГ Львівської області, Тернопільську міську ТГ, Ірпінську та Бучанську міські ТГ Київської області.

Безпосередньо Дрогобицька міська громада, яка ще до війни, у 2018 р. входила до ТОП-міст України за рівнем прозорості (за рейтингом Transparency International Ukraine) під час повномасштабного вторгнення показала високий рівень ефективного цифрового управління та отримала відзнаку від Львівської обласної ВЦА за системне впровадження відкритих даних і принципів прозорого управління в умовах кризи. Управління цифровізації громади було відзначено як центр компетенцій у регіоні [11].

На території громади з 2016 р. діє комплексна платформа Smart City / Smart Hromada, що об'єднує е-петиції, е-консультації, громадський бюджет, сервіс «Відкрите місто», аналітику даних, карту заборгованості, оцінювання роботи депутатів (Rada4you) тощо [7].

Наявна на сьогодні інформаційно-комунікаційна інфраструктура забезпечує постійний двосторонній зв'язок влади та громади, де мешканці можуть онлайн подавати заявки/повідомлення про проблеми ЖКГ та відслідковувати процес їх виконання.

Електронне управління в Дрогобицькій міській громаді – це приклад партисипативності (включення, залучення, зацікавленості) громад, навіть в умовах війни.

Тернопільська міська ТГ, яка за останні роки показала значні успіхи (посіла третє місце у списку цифрових лідерів України за підсумками І кварталу 2025 р.), комплексно підійшла до цифровізації – від електронної демократії до підтримки бізнесу і медицини (див. Таблиця 2.3) [74].

Таблиця 2.3

Показники впровадження електронного управління Тернопільської міської ТГ за І квартал 2025 р. (за рейтинговою системою)

<i>Параметр</i>	<i>Кількість балів</i>
Електронна демократія	100

Відкриті дані	100
Цифровізація транспорту	85,57
Безпаперовий документообіг	86,56
Соціальний захист населення	76,47
Цифрові технології для бізнесу	69,70
Охорона здоров'я	69,00

16 вересня 2024 р. в громаді було презентовано «е-Тернопіль. Портал мешканця». Даний проєкт реалізовано за підтримки Ради Європи та Асоціації міст України. Онлайн-платформа має три розділи: «Послуги», «Е-приймальня», «Е-демократія». Через цей портал можна подавати заявки на міські послуги, звернення до ради та брати участь в опитуваннях і обговореннях, підписуючи документи електронним підписом. Користувачі отримують відповіді у персональному кабінеті. Портал інтегровано з мобільним додатком «е-Тернопіль», яким користуються вже понад 100 тис. мешканців. Безпосередньо за допомогою цього додатку можна: передавати показники лічильників (газу, води, електроенергії); здійснювати оплату комунальних послуг; отримувати актуальні графіки й сповіщення про відключення світла, води, газу, повітряні тривоги, маршрути до укриттів, пункти обігріву та заклади, що працюють за відключення світла; користуватись інтерактивною картою зі знижками для захисників тощо [75].

4 червня 2025 р. громада здобула особливу відзнаку «За сталість відкритого урядування» в рамках Всеукраїнського конкурсу «Найкращі історії стійкості та взаємодії громад у часи війни». Ця нагорода визнала успішну роботу системи «е-Тернопіль – відкрите урядування», зокрема інтерактивного електронного сервісу «Портал мешканця» [73].

Такі громади як Ірпінь та Буча, як найбільш постраждалі населені пункти від окупації російськими солдатами, за дуже короткий термін показали швидкі темпи відновлення електронного управління та налагодження публічно-владних процесів в онлайн форматі. Безпосередньо Ірпінь застосовував цифрові рішення як основу для прозорого й ефективного відновлення громади після воєнних руйнувань: від компенсацій до моніторингу проєктів. А Буча

інтегрувала цифрові підходи у процес надання послуг – від ЖКГ до «розумних» систем моніторингу [78]. Обидві ці громади продемонстрували інтеграцію цифрових систем у процесі відбудови, підвищуючи довіру своїх мешканців та залучаючи їх до управління місцевими справами, а також показали стійкість до майбутніх викликів.

Зважаючи на викладене до переваг електронного управління в умовах війни можна віднести: безперервність надання послуг навіть в умовах евакуації чи пошкодження соціальної/виробничої інфраструктури; підвищення рівня довіри мешканців громад до влади; швидка адаптація до нових викликів (ВПО, гуманітарні виклики, фінансово-економічні проблеми тощо).

Окремо хотілося б зазначити про волонтерські штаби, які у низці регіонів стали частиною системи місцевого управління, тісно співпрацюючи з ОМС. Так, наприклад, у Миколаївській міській громаді різні волонтерські штаби об'єдналися для створення єдиної CRM-системи, яка автоматично реєструє отримувачів гуманітарної допомоги за їх реєстраційним номером облікової картки платника податків. Завдяки цьому ОМС і волонтери мали спільну базу даних, що забезпечувало оперативне, справедливе і прозоре розподілення допомоги та виключало повторне отримання допомоги однією особою [6].

Львівська обласна ВЦА разом з громадами Львівщини організувала гуманітарні штаби, які стали центрами прийому, сортування та логістики гуманітарної допомоги (одяг, ліки, засоби гігієни, військове спорядження тощо). Волонтери спільно зі службовими та посадовими особами місцевих органів влади забезпечували своєчасне постачання допомоги не лише для окремих категорій мешканців громад та ВПО, а й для військових на фронт.

Після «релокейту» мешканців громад з Луганщини, працівники відповідних ОМС продовжили роботу у гуманітарних хабах у приймаючих громадах Київської, Рівненської, Івано-Франківської, Запорізької, Дніпропетровської та інших областей. Вони надають різні публічні послуги,

допомагають своїм мешканцям із пошуком житла, влаштування дітей у заклади освіти, пошуком роботи тощо, працюючи в одному приміщенні з волонтерськими центрами. Це стало прикладом ефективної моделі взаємодії місцевої влади з населенням за межами звичних для людей приміщень публічно-владних установ. І як влучно зазначає Ігор Агібалов, керівник Луганського регіонального офісу Програми «U-LEAD з Європою» – «практично це одна з форм міжмуніципального співробітництва, яка формально не закріплена, але успішно працює» [33].

Зважаючи на викладене можна узагальнити, що волонтерські штаби під час війни стали не просто підтримкою, а інтегрованими компонентами системи ОМС, які спільно з посадовими особами надають муніципальні й інші послуги гуманітарного спрямування населенню. Вони використовують спільні інструменти, такі як: CRM-системи, гуманітарні хаби, навчання з ОМС-менеджменту тощо. Це дозволяє не тільки ефективніше розподіляти допомогу різного характеру, а й налагоджувати дво- і багатосторонню комунікацію, підвищуючи рівень прозорості, довіри і залученості громади до вирішення й управління місцевими справами.

Отже, структура і функції ОМС зазнали суттєвих трансформацій із початком війни росії проти України. Якщо у мирний час ОМС працювали як «розвиткові сервісно-орієнтовані менеджери», то після вторгнення стали «мультифункціональними кризовими менеджерами», які діють в умовах надзвичайних викликів. І хоча формально базові функції лишились тими самими, реальний зміст, пріоритети, напрями розвитку та умови виконання повноважень змінилися. Безпосередньо частину повноважень ОМС на себе перейняли ВЦА, які на певних територіях повністю їх замінили. Було призупинено виборчий процес, посилено взаємодію ОМС з центральною владою та волонтерськими центрами, а також відбулось розмиття чітких меж їх повноважень (через надзвичайні обставини ОМС часто діють «по факту», не чекаючи формальних рішень).

2.3. Фінансові виклики: зменшення бюджетних надходжень, зміни в податковій політиці

В умовах війни фінансова стабільність МС стала одним із ключових факторів життєздатності громад, тим більш коли рівень матеріально-грошового забезпечення населення різко впав.

У перші ж місяці вторгнення місцеві бюджети зазнали суттєвого скорочення надходжень. Так, наприклад, доходи загального фонду місцевих бюджетів скоротилися в деяких громадах Харківської, Херсонської, Донецької областях на 30-60% [1]. Це було зумовлено:

- зупинкою або скороченням економічної активності/діяльності, особливо на сході, півдні та у прифронтових регіонах. Багато підприємств припинили свою роботу або зменшили обсяги виробництва через бойові дії, руйнування інфраструктури, окупацію або втрату ринків збуту. Це, у свою чергу, призвело до скорочення податкових надходжень (наприклад, ПДФО);
- масовою міграцією населення. Внаслідок евакуації та переміщення мільйонів громадян, більша частина яких за кордон, зменшилась кількість постійних платників податків у громадах;
- втратою контролю над частиною територій України. В окупованих або прифронтових громадах ОМС втратили доступ до земель, комунальних підприємств, платників податків. Відповідно бюджети таких громад втратили основні джерела доходів, включаючи плату за землю, оренду плати, ПДФО, податок на майно, відмінене від земельної ділянки, транспортний та туристичний збір тощо;
- зменшенням надходжень від сплати місцевих податків і зборів. Війна спровокувала різке падіння доходів населення і бізнесу, що прямо вплинуло на зменшення податкових надходжень до бюджетів громад;
- фокусуванню уваги місцевої влади на військові потреби і гуманітарну допомогу населенню. Частина місцевих коштів була

перенаправлена на підтримку ЗСУ та територіальної оборони, облаштування укриттів і пунктів незламності, закупівлю генераторів для об'єктів критичної інфраструктури, відновлення соціально-важливих закладів та житла після обстрілів, фінансування освітніх і медичних закладів, що втратили державну підтримку (поодинокі випадки), що обмежило інвестиції у розвиток громад. Безпосередньо зменшилось фінансування інвестиційних проєктів, реалізація яких могли б у найближчій перспективі генерувати грошові надходження (наприклад, створення індустріальних парків, будівництво, розвиток туризму тощо);

- зміни у податковій політиці. Уряд разом із парламентом ухвалили низку рішень, які частково перерозподілили фінансові потоки і мали подвійний (як позитивний, так і негативний) ефект для місцевих бюджетів (наприклад, призупинення або скасування сплати деяких місцевих податків, відстрочка і звільнення від податкових перевірок) (див. Додаток Е). Такі зміни хоч і впроваджувались з метою підтримки бізнесу і населення та зменшення адміністративного тиску, істотно вплинули саме на наповнення дохідної частини місцевих бюджетів та мали короткостроковий соціальний ефект із послідовними серйозними бюджетно-фінансовими наслідками. Громади опинилися в ситуації, коли межі їхніх власних повноважень у деяких сферах були розширені, а об'єми ресурсів для їх реалізації – скоротилися, що створило «хронічний» бюджетний дефіцит у деяких громадах (переважно це громади прифронтових та деокупованих територій).

Для ілюстрування динаміки бюджетних надходжень в результаті впровадження податкових змін через війну в країні хотілося б більш детально зупинитись на певних показниках. Так, наприклад, приріст надходжень до бюджетів громад за 2024 р. склав лише +2,1% у порівнянні з 2023 р. (це на 9,2 млрд грн. більше), що є дуже незначним результатом на фоні підвищення рівня інфляції, збільшення витрат і потреб мешканців громад у відновленні інфраструктури внаслідок російських атак. Такий малий приріст пояснюється, насамперед, суттєвим скороченням основного джерела податкових

надходжень до місцевих бюджетів – ПДФО. У 2024 р. бюджети громад втратили 31,9 млрд грн від сплати ПДФО у порівнянні із попереднім роком, що прямо пов'язано із зарахування цього податку з військовослужбовців до державного бюджету починаючи з жовтня 2023 р. Разом із тим, у порівнянні з довоєнними роками, обсяги ПДФО зросли на 45,3 млрд грн. (див. Рис. 2.8) [2].

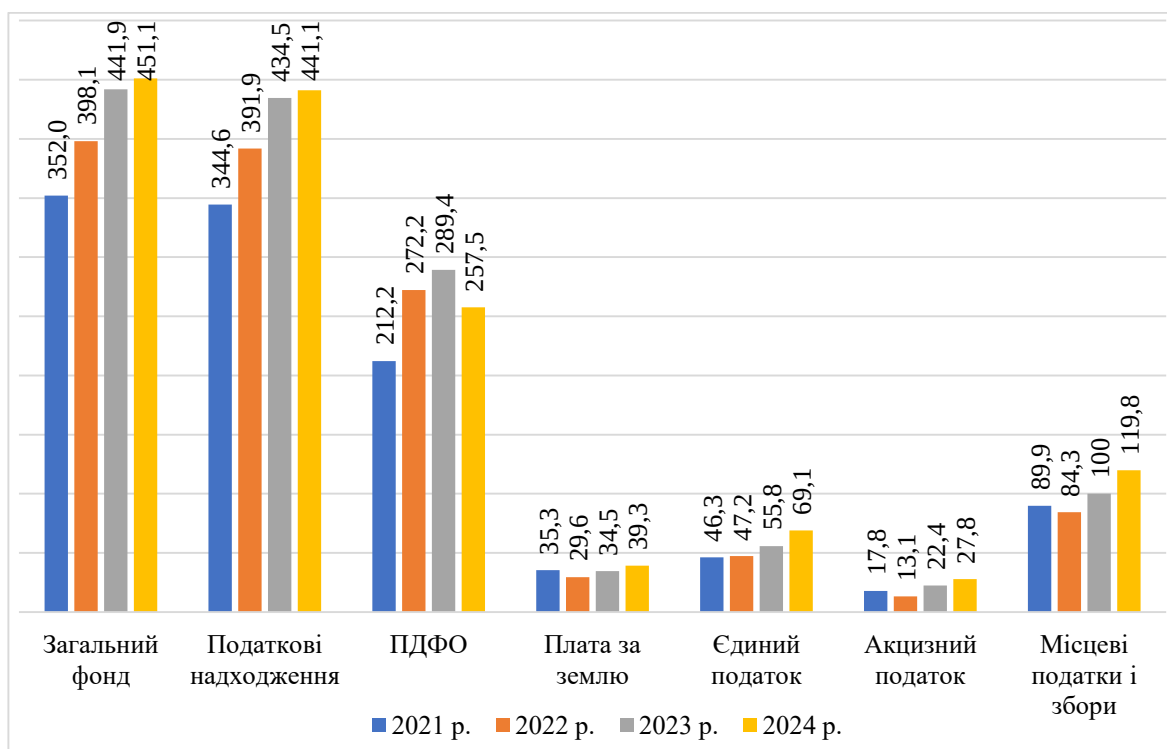


Рис. 2.8. Приріст надходжень місцевих бюджетів за 2021–2024 рр. (млрд грн)

На фоні зменшення обсягів надходжень від сплати ПДФО, позитивну динаміку продемонстрували майже всі інші джерела доходів місцевих бюджетів. Найбільше зростання коштів громади отримали від сплати єдиного податку (47,2 млрд грн за 2022 р. та 69,1 млрд грн за 2024 р.). Такі показники відображають часткове відновлення підприємницької активності та адаптацію вітчизняного бізнесу до воєнних умов. У свою чергу, незважаючи на податкові пільги, плата за землю протягом останніх трьох років залишалась стабільним джерелом доходів у структурі місцевих бюджетів (29,6 млрд грн за 2022 р. та 39,3 млрд грн за 2024 р.). Аналогічна ситуація щодо обсягів надходжень і від сплати інших місцевих податків та зборів – місцеві бюджети за 2024 р.

отримали 119,8 млрд грн, що майже на 30 млрд грн більше ніж за 2021 р. Варто також відмітити суттєве зростання коштів від сплати акцизного податку – 27,8 млрд грн у 2024 р., що майже удвічі більше ніж у 2022 р. Це, на думку експертів, може бути наслідком як активізації роздрібного ринку пального й інших підакцизних товарів, так і змін у законодавстві щодо податкових ставок й адміністрування. При цьому обсяги всіх податкових надходжень мали певний провал у 2022 р., що було спричинено початком повномасштабного вторгнення та введенням податкових пільг (див. Рис. 2.8) [2].

Враховуючи наведені цифри, варто підкреслити, що попри зростання більшості надходжень до місцевих бюджетів, це не може у повній мірі компенсувати втрати від сплати ПДФО з військовослужбовців. Це підкреслює вразливість дохідної частини бюджетів громад до політико-управлінських рішень, об'єми яких не вистачає для повноцінного функціонування бюджетів розвитку та реалізації регіональних стратегічних програм. У цьому контексті нагально постає питання справедливого перерозподілу податкових надходжень у системі багаторівневого врядування, яке дозволить громадам не лише «виживати» в умовах війни, а й вкладати у розвиток, залучати кошти для відновлення і стимулювання економічної активності, тим самим забезпечувати власну спроможність та сталість розвитку [2].

Окремо хотілося б зазначити, що структура доходів місцевих бюджетів за джерелами надходжень у 2024 р. чітко демонструє переважання саме податкових надходжень – 62% від загального обсягу (у 2021 р. – 70,9%). Це свідчить про ключову роль податків (насамперед, ПДФО, єдиного податку, плати за землю та податку на майно) у забезпеченні фінансової спроможності ТГ. Другу за значенням позицію займають офіційні трансфери з державного бюджету – 31% (на 6,3% більше ніж у 2021 р.), які включають субвенції та дотації, що покривають делеговані державою повноваження. Третє місце відведено неподатковим надходженням (6% як у 2024 р., так і у 2023 р.). Це сплата за надання адміністративних послуг, оренди майна та надходжень від установ комунальної форми власності. Доходи від операцій з власним

капіталом і цільові фонди протягом останніх трьох років мають мінімальний вплив на наповнення дохідної частини місцевих бюджетів (не більше 1%) (див. Рис. 2.9) [2].



Рис. 2.9. Структура доходів місцевих бюджетів за видами надходжень за 2022–2024 рр. (%)

На обсяги бюджетних надходжень у розрізі регіонів війна вплинула не однаково і кожна громада постала перед окремими фінансовими викликами. Лідером щодо наповнення місцевих бюджетів за підсумками 2024 р., як і за попередніми роками став місто Київ – 101,7 млрд грн, що становить 100% умовного максимуму (це для формування рейтингову списку громад серед різних областей). Після столиці п'ятірку рейтингу очолюють Дніпропетровська (71,3 млрд грн та 70,1% відповідно), Львівська (48,6 млрд грн та 47,8% відповідно), Київська (46,1 млрд грн та 45,3% відповідно), Харківська (45,5 млрд грн та 44,8% відповідно) та Одеська області (41,6 млрд грн та 40,9% відповідно). Вказані регіони формують понад третину сукупного обсягу місцевих бюджетів по країні. Антилідерами цього рейтингу є громади Луганська (5,3 млрд грн та 5,2% відповідно), Херсонська (11,2 млрд грн та 11% відповідно) та Чернівецька області (13,5 млрд грн та 13,3% відповідно). До

речі, Миколаївська область у цьому рейтингу посідає 15 місце (20,0 млрд грн та 19,7% відповідно) (див. Рис. 2.10) [2].

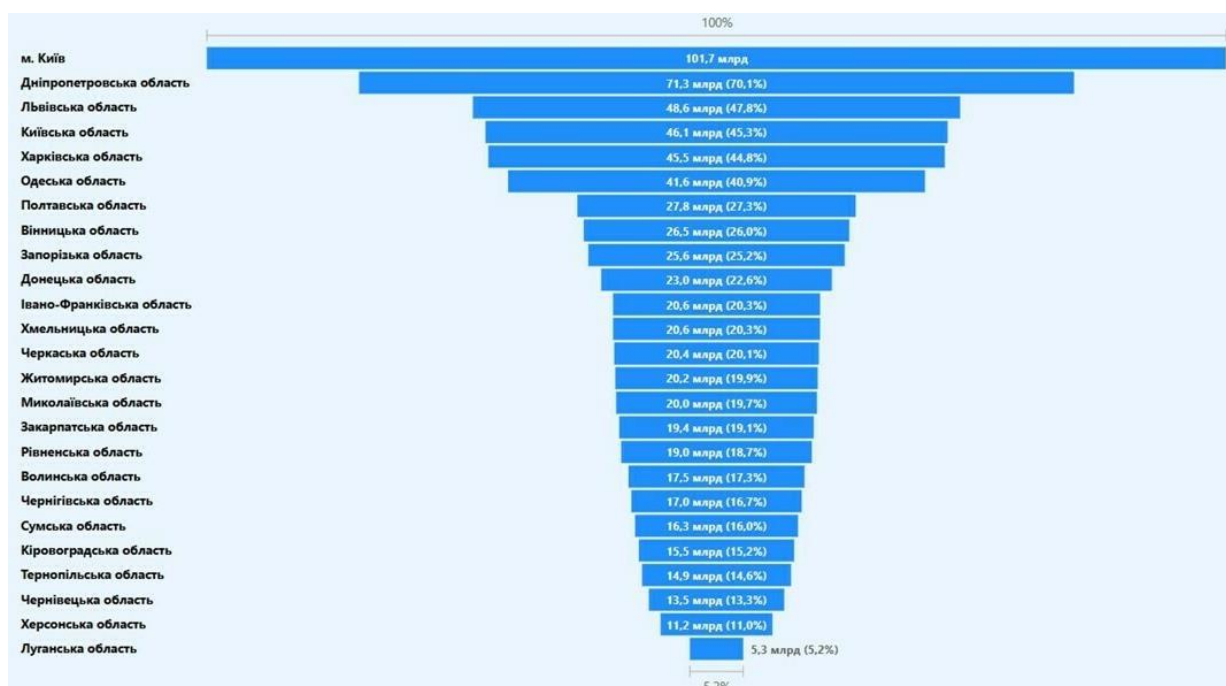


Рис. 2.10. Рейтинг обсягів місцевих бюджетів за 2024 р. по регіонах

Наведені дані ілюструють значну різницю у наповненості дохідної частини місцевих бюджетів у різних областях країни, що частково пояснюється кількістю і густотою населення, ступенем урбанізації, економічною активністю, фінансово-господарськими й виробничими можливостями та безпековою ситуацією в громадах.

Враховуючи викладене хотілося б додати, що ефективний розвиток МС у сучасному соціально-економічному середовищі вимагає переходу від реактивного управління до стратегічного, прогнозного планування. Важливими факторами успіху є фінансова спроможність, розвиток інфраструктури, цифрова доступність, компетентність управлінського персоналу та активна участь громадян у прийнятті рішень. Ці елементи є універсально актуальними для громад у всьому світі, незалежно від рівня економічного розвитку чи політичного контексту [79, с. 171].

Таким чином, незважаючи на реформаторські перетворення та останні

зміни у податковій політиці, зберігається значна фінансова асиметрія між різними регіонами України, що підкреслює надважливість і необхідність реалізації регіональної політики вирівнювання. Це все вимагає від ОМС:

- перегляду власних фінансових стратегій (це і бюджетні стратегії, стратегії підвищення дохідної частини бюджету, інвестиційні стратегії, стратегії управління видатками, антикризові стратегії). Деякі громади (наприклад, у Львівській чи Полтавській областях) уже мають розроблені і затверджені стратегії фінансового розвитку до 2027–2030 рр., в яких чітко прописані стратегічні напрями розвитку в умовах війни, джерела доходів, інвестиційні проєкти тощо;

- перерозподілу коштів на критичні потреби (наприклад, скасування фінансування проведення культурних чи спортивних заходів, святкувань і спрямування заощаджених коштів на ремонт укріплень, придбання генераторів, підтримку ВПО та ЗСУ тощо);

- скорочення/замороження капітальних видатків (наприклад, відтермінування будівництва нових об'єктів, скорочення витрат на капітальні ремонти, призупинення реалізації проєктів, не пов'язаних із безпекою чи життєзабезпеченням громади);

- оптимізації структури й кадрового складу ОМС, а також перегляду заробітних плат (наприклад, скорочення кількості однорідних посад, переведення частини працівників на неповну зайнятість або дистанційний режим, обмеження нарахування премій і надбавок;

- ефективного використання енергоресурсів (наприклад, модернізація системи опалення та встановлення енергоощадного освітлення у комунальних установах, впровадження системи енергомоніторингу);

- посилення діджиталізації та зменшення адміністративних витрат (наприклад, відмова від паперового документообігу, скорочення витрат на утримання офісів і службового транспорту, надання максимальної кількості послуг в онлайн режимі);

- активізації міжмуніципального співробітництва (наприклад,

об'єднання зусиль для спільного використання техніки, транспорту, служб, охорони громадського порядку, здійснення централізованої закупівлі пального, медикаментів, речей першої необхідності);

- налагодження співпраці з міжнародними донорами та волонтерами (наприклад, облаштування житла для ВПО, ремонт укріплень, закупівля гуманітарної допомоги, надання фінансової і технічної підтримки для енергомодернізації комунальних установ, відкриття для психологічної підтримки дітей «Дружні до дитини простори», формування спільних логістичних хабів для доставки гуманітарної допомоги, надання обладнання для очистки води тощо);

- використання бюджетного резервного фонду (наприклад, направлення резервних коштів на термінову евакуацію населення, облаштування пунктів незламності, забезпечення підрозділів територіальної оборони паливом і засобами захисту, возведення фортифікаційних споруд тощо);

- нарощування фіскальних можливостей місцевих податків і зборів (наприклад, переглянути розмір податкової ставки податку на землю, як одного із основних податкових джерел наповнення дохідної частини місцевих бюджетів; розширити об'єкт оподаткування транспортного податку і включити до нього інші види транспортних засобів (літаки, катери, яхти); здійснювати ефективне управління комунальним майном і земельними ресурсами, що належать громадам; сприяти провадженню підприємницької діяльності на території громад, шляхом популяризації їх інвестиційного потенціалу і ресурсів, усунення адміністративно-організаційних бар'єрів, котрі обмежують можливості відкриття нових об'єктів підприємництва (малого та середнього).

Враховуючи вище викладене можна узагальнити, що ОМС із початком війни зіштовхнулись із серйозними фінансовими викликами, що були пов'язані з руйнуванням вітчизняної економічної бази й інфраструктури, міграційною кризою, зміною фокусу державної політики на оборону і

виживання, запровадженням податкових змін. Більше ніж три роки громади перебувають в умовах постійного дефіциту ресурсів, що суттєво обмежує їх здатність виконувати базові функції, забезпечувати послуги населенню та розвивати власні території. Разом із тим, деякі зміни в податковій політиці мали позитивний ефект для певних громад, особливо в регіонах із суттєвим припливом населення і високим рівнем активності підприємницької діяльності. Все це вимагає від ОМС розроблення і впровадження нових підходів до бюджетного планування та пошуку альтернативних джерел фінансування, оптимізації витрат, перегляду програм розвитку, посилення взаємодії з державними структурами, представниками бізнесу, міжнародними партнерами та донорськими організаціями.

Висновки до Розділу 2

Чинна влада в умовах війни в Україні здійснила (продовжує це і надалі роботи) глибоке та масштабне переформатування законодавчої бази з метою забезпечення стійкості публічного управління, захисту прав громадян, збереження функціональності національної економіки, завершення реформування МС та інших децентралізаційних перетворень. У цілому, законодавчі зміни надали ТГ більше повноважень і механізмів для самостійного вирішення питань оборони, відновлення та розвитку. Водночас, такі трансформації, здійсненні у кризових умовах, спричиняють ризики перевантаження органів місцевої влади новими обов'язками та нерівномірності реалізації правових норм.

Структура і функції ОМС зазнали суттєвих трансформацій із початком війни – вони стали не лише адміністративними, а й гуманітарними, оборонними і кризовими структурами, здатними діяти в екстремальних умовах. І хоча формально базові функції лишились тими самими, реальний

зміст, пріоритети, напрями розвитку та умови виконання повноважень змінились. Таким чином, громади опинились у новій реальності, де мирні завдання розвитку були тимчасово витіснені функціями кризового реагування, безпеки та забезпечення життєдіяльності населення.

Окрім того, ОМС зіштовхнулись із серйозними фінансовими викликами, що були пов'язані з руйнуванням вітчизняної економічної бази й інфраструктури, міграційною кризою, зміною фокусу державної політики на оборону і виживання, запровадженням податкових змін. Все це призвело до фінансового дисбалансу: з одного боку – значне зниження доходів громад, з іншого – різке збільшення обов'язкових витрат. Разом із тим, деякі зміни в податковій політиці мали позитивний ефект для певних громад, особливо в регіонах із суттєвим припливом населення і високим рівнем активності підприємницької діяльності. Все це вимагає від ОМС, які довели свою здатність адаптуватися і забезпечувати підтримку населення навіть у найбільш критичних умовах, впровадження нових підходів до бюджетного планування та пошуку альтернативних джерел фінансування, оптимізації витрат, перегляду програм розвитку, посилення взаємодії з державними структурами, представниками бізнесу, міжнародними партнерами та донорськими організаціями.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ ПРОБЛЕМ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Залучення міжнародної допомоги та зміцнення партнерських відносин

У рамках реформування МС на основі децентралізаційного підходу попри війну, Україна розвиває міжнародне партнерство, при чому не лише з європейськими державами, а й з країнами Азії й Африки, а також з різними донорськими організаціями. Керівництво нашої держави чудово розуміє, що без світової підтримки та допомоги перемога над російськими окупантами буде даватись нам складно, а без розумінням світових тенденцій і використання закономірностей глобальної економіки не можливо здійснювати ефективне управління місцевим розвитком. Саме тому кожен день працівники уряду й офісу Президента України на чолі із самим головою держави, народні депутати та представники громад непинно працюють над тим, щоб налагоджувати і посилювати міжнародні зв'язки. Глобальне партнерство і співпраця дозволяє нашій країні успішно долати бідність, розвивати економіку і людський потенціал, досягати справедливих результатів на міжнародній політичній арені, захищати довкілля і просувати демократичне врядування.

На сьогодні Україна налагодила співпрацю з міжнародними організаціями за допомогою різних інструментів (переважно, це – програми та проєкти) у сфері реформи врядування, природоохоронної та енергетичної політики з акцентом на інноваційному й енергоефективному економічному розвитку, що забезпечує збереження довкілля, підтримки миру та відновлення постраждалих від війни регіонів [24].

Залучення безпосередньо ОМС до встановлення і зміцнення

міжнародних партнерських відносин – це надзвичайно важливий аспект забезпечення життєдіяльності громад в умовах війни та у післявоєнний період. Адже отримана міжнародна допомога дозволяє:

- закрити дефіцит тих чи інших ресурсів (гуманітарних, фінансових, технічних, кадрових, інвестиційних);
- тримати «на плаву» критичну інфраструктуру (допомога у наданні медичної допомоги, забезпеченні питною водою, теплом, світлом тощо);
- створити належні умови для прийому та інтеграції/адаптації до нових умов ВПО та осіб, які зазнали фізичної (поранення, травми та інвалідність), матеріальної (втрата житла, майна, засобів до існування) чи психологічної (стрес, тривога, депресія та інші психічні розлади) шкоди через війну;
- підвищити фінансово-економічну, соціально-демографічну стійкість громад до нових викликів в умовах війни та майбутньої післявоєнної відбудови;
- опановувати новітні підходи до управління і вирішення питань місцевого значення у кризових умовах (наприклад, впровадження електронних сервісів для надання публічних послуг, розробка короткострокових планів реагування на надзвичайні ситуації, збільшення громадської участі в управлінні, вироблення рішень на основі краудсорсингу, використання ІС-технологій) [37, с. 50].

Міжнародна допомога може надаватись у різних формах. Це не лише передавання коштів на певні потреби (військові чи гуманітарні). Це, насамперед, визнання проблеми та поділ поглядів, ідеалів і цінностей тієї країни, яка потребує допомоги та її підтримка різного характеру у важкі для неї часи. По-перше, це гуманітарна допомога, мета якої полягає у забезпеченні базових потреб населення, відновлення інфраструктури та розвиток стійкості громад. Така допомога проявляється у наданні продуктів харчування, засобів гігієни, медичних товарів і обладнання, теплих речей, генераторів, обігрівачів, обладнання для водопостачання й електропостачання, а також у наданні

психосоціальної підтримки різним верствам населення. Прикладами надання гуманітарної допомоги громадам України від міжнародних партнерів є:

- 1) GIZ (Німецьке товариство міжнародного співробітництва): надання генераторів, мобільних систем очищення води та будівельних матеріалів; підтримка ВПО, включаючи тимчасове житло та психосоціальну допомогу;
- 2) UNDP (програма розвитку ООН): передача комп'ютерної техніки для ЦНАПів; відновлення адміністративних будівель у деокупованих громадах; підтримка місцевих ініціатив з енергоефективності;
- 3) USAID (Агентство США з міжнародного розвитку): забезпечення гуманітарною допомогою через програму «ГОВЕРЛА» (GOVERLA), яка спрямована на підтримку спроможності ОМС; надання медичного обладнання та транспорту для громад;
- 4) U-LEAD with Europe: підтримка громад у розробці планів дій на випадок надзвичайних ситуацій; проведення навчання для посадових осіб ОМС; надання допомоги з евакуаційним транспортом і мобільними ЦНАПами;
- 5) Червоний хрест: роздача продуктових наборів, засобів гігієни, та інших речей першої необхідності на випадок надзвичайної ситуації; надання тимчасового житла для ВПО;
- 6) муніципалітети Польщі, Данії, Норвегії та інших країн: передача гуманітарних вантажів, генераторів, шкільного обладнання, медикаментів тощо;
- 7) UNICEF: забезпечення шкіл і дитячих садків генераторами, гігієнічними наборами, шкільним приладдям, цифровою технікою; надання психосоціальної підтримки дітям у громадах, що постраждали від бойових дій [36].

По-друге, це фінансова допомога, мета якої полягає у наданні ОМС грошових ресурсів для: забезпечення базових послуг (освіта, медицина, ЖКГ); відновлення критичної інфраструктури (електромережі, водомережі,

теплотраси, автомобільні/залізничні мости); підтримки ВПО; посилення інституційної спроможності ОМС; реалізації стратегій розвитку громад; цифровізації й енергоефективності; забезпечення сталого управління. Прикладами надання такої допомоги ОМС від міжнародних партнерів є:

- 1) U-LEAD with Europe: надання грантів для розвитку інфраструктури, створення ЦНАПів, цифровізації послуг, реалізації програм регіонального розвитку, навчання кадрів ОМС тощо;
- 2) GIZ: фінансування проєктів з енергоефективності, водопостачання, управління відходами; надання грантів на розбудову громад, підтримку ВПО;
- 3) USAID: надання коштів на цифрову трансформацію, розробки стратегій розвитку громад та локальних політик; здійснення прямого фінансування інноваційних муніципальних ініціатив;
- 4) SIDA (Шведське агентство з питань міжнародного співробітництва та розвитку): співфінансування місцевих проєктів у сферах гендерної рівності, прозорості і демократичного врядування;
- 5) SDC (Швейцарське агентство з розвитку та співробітництва): надання фінансової підтримки для належного функціонування систем водопостачання в громадах південного та східного регіонів; надання грантів для модернізації місцевих медичних закладів;
- 6) Світовий банк: надання коштів громадам через урядові програми (наприклад, «Відновлення України»); фінансування реконструкції інфраструктури та соціальних об'єктів, які зазнали ушкоджень внаслідок бойових дій;
- 7) UNDP: надання коштів на ремонт адміністративних будівель, лікарень, шкіл; підтримка малих проєктів громад на конкурсній основі [36].

По-третє, це технічна допомога, суть якої полягає у наданні ресурсів та послуг, що надаються донорами на безоплатній і безповоротній основі з метою підтримки України. Така допомога може залучатись у вигляді: будь-якого майна, необхідного для забезпечення виконання завдань проєктів (програм),

яке ввозиться або набувається в Україні; робіт і послуг (навчання, обмін досвідом, технічне супроводження реалізації проєктів); прав інтелектуальної власності; фінансових ресурсів (грантів) у національній чи іноземній валюті; інших ресурсів не заборонених вітчизняним законодавством, у тому числі стипендій [63].

Прикладами надання міжнародної технічної допомоги ОМС є:

- 1) USAID: навчання фахівців ОМС з управління бюджетом, комунікаціями, цифровими послугами тощо; надання технічної допомоги в електронному врядуванні;
- 2) U-LEAD with Europe: створення та оснащення ЦНАПів у громадах (комп'ютери, меблі, програмне забезпечення); надання консультацій та проведення тренінгів для працівників ОМС; розробка нормативно-правових документів на місцевому рівні;
- 3) GIZ: експертна підтримка у питаннях енергоефективності та поводження з відходами; розробка проєктів щодо модернізації інфраструктури громад;
- 4) UNDP: проведення тренінгів з антикорупційної політики та управління проєктами; надання комп'ютерної техніки для ОМС; консультування щодо впровадження електронного документообігу;
- 5) SIDA: розробка електронних сервісів для громадян (наприклад, запис до ЦНАП онлайн); надання технічної підтримки з питань гендерно чутливої політики у громадах;
- 6) SDC: підтримка ОМС у водному менеджменті та плануванні; навчання з реагування на надзвичайні ситуації;
- 7) Світовий банк: надання допомоги у впровадженні муніципальних інфраструктурних проєктів (зведення водоканалів, утилізація побутових відходів); експертний супровід модернізації енергосистем [36].

По-четверте, це інституційне партнерство – довгострокова, стратегічна форма співпраці між ОМС та міжнародними інституціями й муніципалітетами інших країн, яка спрямоване на: розвиток управлінської спроможності ОМС;

удосконалення місцевих політик і стандартів управління; обмін досвідом, знаннями та найкращими практиками; розбудову демократичних інституцій на місцевому рівні; спільну реалізацію реформ, інновацій і стратегічно важливих рішень. Від фінансової чи гуманітарної допомоги інституційне партнерство відрізняється саме глибинною, сталістю і спрямованістю на здійснення системних змін у роботі ОМС. Прикладами такого партнерства є:

- 1) U-LEAD with Europe: розвиток місцевих інституцій; впровадження європейських підходів до врядування; навчання лідерів громад;
- 2) UNDP: побудова партнерських зв'язків між громадами, ОМС і міжнародними інституціями (не лише надання обладнання, а й розробка стратегій і процедур, впровадження прозорого управління);
- 3) USAID (GOVERLA): реформування управління на місцевому рівні (спільна розробка регламентів, процедур, пілотування нових управлінських моделей; проведення тренінгів для працівників ОМС);
- 4) міжмуніципальне партнерство: Львів-Фрайбург – проведення спільних заходів щодо сталої мобільності, енергоефективності, молодіжних ініціатив; Івано-Франківськ-Краків – управління освітою, розвиток туризму, цифровізація послуг, стратегічне планування; Миколаїв-Ольборг – співпраця у сфері економічного розвитку, будівництва та «зелених» технологій [36].

Зважаючи на викладене ми можемо говорити про те, що залучення міжнародної допомоги та зміцнення партнерських відносин дозволяє не тільки вижити українським громадам в умовах війни, пришвидшити їх рух до світових стандартів й інтеграції у європейський простір, формувати міцне громадянське суспільство, але й крок за кроком сприяє соціально-економічному розвитку ТГ, посилює спроможності ОМС у сфері управління, соціального захисту та інфраструктурного розвитку, формує основу для довгострокового розвитку, відновлення під час війни та у післявоєнний період. Ключову роль у цьому відіграє саме інституціональне партнерство, яке є не разовою допомогою, а системною взаємодією, що дозволяє громадам України переосмислити й оновити підходи до місцевого врядування, стати частиною

європейського муніципального простору.

При цьому існують певні ризики при взаємодії з міжнародною спільнотою, настання яких зменшує корисний ефект від такої допомоги і співпраці. Насамперед, це брак кваліфікованих кадрів в ОМС, підготовка якісних проєктних заявок, бюрократичні перешкоди, відсутність належного доступу до міжнародних платформ. Відповідно держава спільно з громадами має працювати над усуненням цих перешкод, підвищуючи професійний рівень кадрового забезпечення ОМС, розвиваючи цифрові сервіси, зміцнюючи інформаційну безпеку та запобігаючи корупційним проявам.

3.2. Використання сучасних інструментів розвитку місцевого самоврядування, адаптованих до військових реалій

За тих умов, що нині склались в Україні, для подолання проблем пов'язаних з війною і створення сприятливих умов відбудови і процвітання регіонів, особливу увагу необхідно приділити використанню сучасних інструментів розвитку МС, адаптованих до військових реалій. Вважаємо, що використання таких інструментів дозволить сформувану і дієву систему управління регіональним розвитком, яка здатна оперативно реагувати на зміни і долати існуючі проблеми та в цілому забезпечити конкурентоспроможність нашої держави на світовій арені у подальшій довгостроковій перспективі.

До сучасних інструментів розвитку МС, адаптованих до військових реалій можна віднести:

- 1) формування різних кластерів – новий підхід до регіонального розвитку, який полягає в об'єднанні бізнесу, освіти, науки, влади та громадськості навколо спільної галузі або проблематики для підвищення фінансово-економічної стійкості громад, розвитку місцевого бізнесу,

залучення інвестицій та грантів, створення нових робочих місць. Прикладами таких кластерів є: агротехнологічний кластер (об'єднання фермерів, агропереробних підприємств, аграрних навчальних закладів у Гніванській та Іллінецькій громадах Вінницької області), туристичний кластер (об'єднання готельєрів, екскурсоводів, перевізників, виробників локальної продукції у Славській громаді Львівської області), ІТ-кластер у малих (платформа для розвитку локального ІТ-бізнесу, співпраця з вишами, курси для молоді, відкриття коворкінгів у Краматорську, Івано-Франківську), еко-енергетичний кластер (співпраця громад, які інвестують у відновлювану енергетику (сонячні станції, біогазові установки) у громадах Житомирської, Миколаївської, Одеської та інших областей України), кластер соціальних ініціатив (об'єднання громадських організацій, волонтерів, місцевої влади, шкіл для вирішення соціальних питань щодо ВПО, ветеранів, дітей у громадах Харківщини, Волині та Закарпаття). Хотілося б підкреслити, що попередній досвід створення кластерів на основі ініціативи владних структур та адміністративного примусу виявився неефективним, тому роль держави в цьому питанні, особливо в умовах війни, має полягати виключно у створенні адміністративно-правового режиму підтримки для учасників кластерів, а не в прояві нав'язаної управлінсько-політичної волі чи застосуванні примусу;

2) комплектування крос-функціональних команд із числа різних за фахом працівників з підрозділів однієї або декількох організацій, з метою досягнення синергетичного ефекту, створення єдиного робочого простору, якісного виконання певного завдання та досягнення встановлених цілей проєкту чи організації. До складу такої команди можуть бути також залучені представники громадськості. Підібрані за таким підходом члени команди, взаємодіючи один із одним обмінюються знаннями й ідеями, набувають досвіду, нових умінь і навиків. При цьому ключовою умовою створення крос-функціональної команди є здатність її учасників до плідної співпраці у «некомфортних» умовах. На сьогодні суттєвою перешкодою для такої взаємодії є опір змінам, що має місце серед працівників старше п'ятдесяти

років та невміння (а іноді і небажання) взаємодіяти у команді. Відповідно для усунення цієї перешкоди для виконання робіт варто залучати більше молодих працівників, які є «гнучкішими» та швидше адаптуються до нових умов і формувати сприятливий морально-психологічний клімат у колективі [28, с. 431-432];

3) масштабування електронного урядування та створення цифрових сервісів. Наразі себе добре «zareкомендував» державний мобільний застосунок та веб-портал в Україні «Дія», який надає доступ до електронних публічних послуг і цифрових документів, розроблений Міністерством цифрової трансформації України. Представники даного міністерства працюють над тим, щоб максимально розширювати функціонал застосунку та робити публічні послуги ще доступнішими для населення. На жаль, багато людей в Україні (переважно це люди похилого віку або люди, що мешкають у віддалених регіонах країни) не мають доступу до цього застосунку чи просто не вміють ним користуватись. Тому завдання влади має полягати у створенні відповідних умов для доступу до порталу «Дія» та оволодіння його можливостями;

4) поширення партиципаторного бюджетування (бюджет участі), що являє собою демократичний процес, у якому мешканці громади беруть пряму участь у розподілі певної частини місцевого бюджету. Це відбувається таким чином: громадяни пропонують власні проєкти (наприклад, облаштування дитячого майданчика, ремонт тротуарів, озеленення тощо), які, на їх думку, потрібні місту або району/мікрорайону. Після цього ці проєкти проходять голосування на сесіях місцевих рад і ті, які набрали найбільшу підтримку депутатів, фінансуються з місцевого бюджету. Такий інструмент має ряд переваг, а саме: підвищує довіру населення до влади, активізує населення громад та робить бюджетний процес більш прозорішим. Лідерами в організації бюджету участі є такі міста як: Київ, Львів, Харків, Вінниця, Миколаїв;

5) розбудова кризової логістики та гуманітарної інфраструктури. Перше являє собою систему планування, координації та реалізації процесів

доставки, зберігання й розподілу необхідних ресурсів (продовольства, медикаментів, води тощо) в умовах надзвичайних ситуацій. Ефективність такої логістики залежить від створення логістичних центрів, безпечних маршрутів постачання та цифрового моніторингу ресурсів. Натомість інше охоплює мережу хабів, центрів допомоги, мобільних пунктів та інформаційних центрів, що забезпечують підтримку постраждалого населення. Розвиток гуманітарної інфраструктури дозволяє оперативно реагувати на гуманітарні виклики й ефективно розподіляти ресурси. Після початку повномасштабного вторгнення у багатьох регіонах (Львів, Рівне, Вінниця, Дніпро) створено гуманітарні логістичні центри, які координують прийом, сортування та доставку допомоги з-за кордону та з інших областей. Так, наприклад, у Львові діє Національний гуманітарний хаб, який щоденно забезпечує тисячі ВПО харчами, ліками, засобами гігієни. Організовано безпечні евакуації мирного населення із зон бойових дій. Наприклад, «залізничні евакуаційні коридори» Укрзалізниці з Маріуполя, Сєвєродонецька, Бахмута до західних областей України. Платформи «ЄДопомога», «Help Ukraine Center», «SpivDiia» стали інструментами цифрової кризової логістики, що поєднують донорів, волонтерів і громади для швидкої доставки необхідних ресурсів;

б) посилення державно-приватного партнерства, суть якого полягає у створенні стійкої моделі взаємодії між органами влади та бізнесом для ефективного вирішення соціально-економічних завдань громад, підвищення їхньої стійкості та забезпечення безперервності публічних послуг у кризових умовах [76, с. 169]. У контексті війни роль такого партнерства значно зростає, оскільки ресурси держави часто обмежені, а потреби громад – критично високі. Саме тому поєднання державних механізмів управління та приватних інвестицій стає одним із ключових інструментів стабілізації та відновлення місцевого розвитку. Яскравими прикладами такого партнерства можна назвати будівництво сучасного комплексу з переробки твердих побутових відходів на Кіровоградщині спільно з обласною владою та приватними

інвесторами: створення комплексу, який утилізує та переробляє сміття. На території Волинської області планується організація промислової зони «ТехноПарк-Ковель».

Таким чином, враховуючи війну в Україні та соціально-економічний стан регіонів, одним із шляхів подолання існуючих проблем є впровадження сучасних інструментів розвитку МС, адаптованих до військових реалій. Обґрунтоване і виважене застосування таких підходів як: формування різних кластерів, комплектування крос-функціональних команд, масштабування електронного урядування та створення цифрових сервісів, поширення партиципаторного бюджетування, розбудова кризової логістики та гуманітарної інфраструктури, посилення державно-приватного партнерства, на засадах поетапності, системності і комплексності є: запорукою стабілізації існуючого стану регіонів нашої держави та забезпечення умов для їх подальшого розвитку у післявоєнний час; підвищення спроможності громад самостійно реагувати на виклики воєнного часу й на інші кризові ситуації; зміцнення довіри громадян до місцевої влади через своєчасне й ефективне реагування на потреби населення; розвитку партнерських відносин між місцевими органами влади, волонтерськими спільнотами, міжнародними гуманітарними організаціями та приватним сектором.

Висновки до Розділу 3

Залучення міжнародної допомоги та зміцнення партнерських відносин дозволяє українським громадам не лише виживати в умовах війни, наблизитися до світових стандартів і інтегруватися в європейський простір, а й сприяє соціально-економічному розвитку ТГ, посилює спроможності ОМС у сфері управління, соціального захисту й інфраструктури, формує основу для довгострокового розвитку та відновлення. Ключову роль відіграє

інституціональне партнерство, яке забезпечує системну взаємодію, оновлює підходи до місцевого врядування та інтегрує громади у європейський муніципальний простір. Проте існують ризики під час взаємодії з міжнародною спільнотою: брак кваліфікованих кадрів, проблеми підготовки проєктних заявок, бюрократія та обмежений доступ до міжнародних платформ. Держава та громади мають працювати над усуненням цих перешкод, підвищувати професійний рівень ОМС, розвивати цифрові сервіси, зміцнювати інформаційну безпеку та запобігати корупційним проявам.

На сьогодні одним із ключових шляхів подолання наявних проблем є впровадження сучасних інструментів розвитку МС, адаптованих до військових реалій. Послідовне застосування таких підходів, як формування кластерів, створення крос-функціональних команд, розвиток електронного урядування та цифрових сервісів, партиципаторне бюджетування, удосконалення кризової логістики, гуманітарної інфраструктури та державно-приватного партнерства, дає змогу стабілізувати соціально-економічну ситуацію регіонів, створити умови для їхнього післявоєнного розвитку, підвищити спроможність громад реагувати на виклики воєнного часу, зміцнити довіру населення до місцевої влади та розвивати партнерство з волонтерськими, міжнародними й приватними структурами.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі досліджено процес реформування МС в Україні в умовах війни, виявлено основні проблеми і виклики та розроблено шляхи їх подолання для забезпечення ефективності функціонування МС під час війни та у післявоєнний період. Отримані результати у процесі дослідження дають змогу сформулювати наступні висновки і пропозиції:

1. На сьогодні не існує єдиного підходу до визначення поняття «місцеве самоврядування». Його розглядають одночасно як форму реалізації влади територіальних громад, як систему, що базується на автономності, відповідальності та громадській участі, а також як механізм ефективного управління на місцевому рівні. МС виконує не лише управлінські функції, а й слугує важливим інструментом демократії, реалізації прав громадян і підвищення результативності прийняття рішень на місцях.

Вітчизняний інститут місцевого самоврядування пройшов шість етапів реформування. Цей процес досі триває і може зазнати подальших трансформацій залежно від політичної ситуації в Україні, ризиків повторної військової агресії з боку росії та перспективи вступу нашої держави до таких міжнародних організацій, як ЄС і НАТО. Серед ключових цілей реформування місцевого самоврядування – підвищення спроможності ТГ, чітке розмежування повноважень між ОМС та громадами, забезпечення прозорості й підзвітності влади, інституційна сталість та модернізація управління, збалансований регіональний розвиток, відповідність європейським стандартам, а також стійкість до загроз і викликів воєнного часу.

2. Попри виклики, спричинені повномасштабним вторгненням росії, українська влада здійснила глибоку трансформацію законодавчої бази, спрямовану на забезпечення стійкості публічного управління, захист прав громадян, підтримку економіки, завершення реформування МС й інших децентралізаційних перетворень. Було спрощено процедури ухвалення рішень

ОМС, адаптовано податкову політику, орендні відносини та службу в ОМС до умов воєнного часу, розширено можливості міжмуніципального й міжнародного співробітництва, посилено роль електронного урядування і публічного моніторингу. Важливо, що навіть в умовах війни збережено демократичні механізми участі громадян і встановлено чіткі межі законодавчих новацій, які діятимуть переважно до закінчення/скасування воєнного стану. Загалом ці зміни надали ТГ більше інструментів для вирішення питань оборони, відновлення і розвитку. Водночас, такі трансформації супроводжуються ризиками перевантаження місцевих органів влади через дефіцит кадрів та нерівномірного застосування правових норм, особливо в прифронтових і деокупованих громадах.

3. Із початком повномасштабної війни структура та функціональне наповнення ОМС зазнали суттєвих змін. Якщо в мирний період вони виконували роль «сервісно-орієнтованих менеджерів розвитку», то в умовах війни перетворилися на «мультифункціональних кризових менеджерів», які працюють в ситуації постійних загроз і надзвичайних викликів. Попри збереження основних функцій, змінилися їхній зміст, пріоритети, напрями діяльності та умови реалізації повноважень. Частину функцій місцевої влади перебрали на себе військові адміністрації, які на окремих територіях повністю замінили ОМС. Було призупинено виборчі процеси, посилено взаємодію між місцевими органами влади, центральною владою та волонтерськими структурами, а також відбулось розмиття чітких меж їх повноважень: у надзвичайних обставинах ОМС часто змушені діяти оперативно, без очікування на формалізовані рішення.

4. ОМС у воєнних реаліях зіткнулися з серйозними фінансовими викликами, спричиненими руйнуванням економічної бази та інфраструктури, міграційною кризою, зміщенням державних пріоритетів на оборону й виживання, а також податковими змінами. Уже понад три роки громади працюють в умовах хронічного дефіциту ресурсів, що суттєво обмежує їх можливості виконувати базові функції, надавати послуги населенню та

забезпечувати розвиток територій. Водночас окремі податкові нововведення мали позитивний ефект для деяких громад, особливо там, де спостерігається значний приріст населення та висока підприємницька активність. У таких умовах перед ОМС постає необхідність розроблення й реалізації нових підходів до бюджетного планування, пошуку альтернативних джерел фінансування, оптимізації видатків, перегляду стратегічних програм розвитку, а також активізації співпраці з державними структурами, представниками бізнесу, міжнародними партнерами і донорськими організаціями. Переконанні, що застосування комплексного підходу до вирішення фінансових проблем допоможе зберегти ліквідність місцевих бюджетів, забезпечити базові потреб мешканців громад у надзвичайних умовах, а також посилити їх безпеку.

5. Враховуючи соціально-економічний стан регіонів, пропонуємо наступні шляхи подолання існуючих проблем і викликів для забезпечення ефективності функціонування МС під час війни та у післявоєнний період:

- зміцнення інформаційної безпеки, що включає постійний моніторинг стану безпеки, впровадження технічних засобів захисту даних, розробку політик і процедур обробки інформації, підвищення кіберграмотності працівників ОМС та створення резервних систем для аварійного відновлення даних. Все це у сукупності допомагатиме своєчасно реагувати на нові загрози та адаптувати заходи захисту функціонування МС до умов воєнного часу;

- створення тимчасових дорадчих або координаційних рад при ОМС. Такі ради можуть включати представників громадськості, волонтерських організацій, бізнесу і ВЦА та брати участь у прийнятті важливих управлінських рішень. Це частково компенсує відсутність виборчого процесу в умовах воєнного стану і підвищить легітимність рішень влади;

- встановлення чітких меж співпраці між ОМС і ВЦА. Необхідно на законодавчому рівні чітко врегулювати питання реалізації принципу

взаємодії, розподілу компетенцій і відповідальності, щоб уникнути дублювання функцій і прийняття хаотичних управлінських рішень;

- розроблення і впровадження нових підходів до бюджетного планування та пошуку альтернативних джерел фінансування, що призведе до підвищення фінансової стійкості і спроможності ТГ самостійно забезпечувати виконання своїх функцій, ефективніше реагувати на кризові ситуації, більш раціонально розподіляти ресурси та реалізовувати стратегічні проекти розвитку навіть в умовах обмежених фінансів і воєнного часу.

- підготовка кадрів до роботи в умовах кризового управління. Навчання посадових осіб ОМС кризовому менеджменту й безпосередньо антикризовому плануванню, а також комунікацій з громадою дасть змогу ефективніше діяти навіть за відсутності формальних процедур;

- залучення міжнародної допомоги та зміцнення партнерських відносин. Це дозволить не тільки вижити українським громадам в умовах війни, пришвидшити їх рух до світових стандартів й інтеграції у європейський простір, формувати міцне громадянське суспільство, але й крок за кроком сприятиме соціально-економічному розвитку ТГ, посилить спроможності ОМС у сфері управління, соціального захисту та інфраструктурного розвитку, сформує основу для довгострокового розвитку, відновлення під час війни та у післявоєнний період;

- впровадження сучасних інструментів розвитку МС, адаптованих до військових реалій. Послідовне застосування таких підходів, як формування кластерів, створення крос-функціональних команд, розвиток електронного урядування та цифрових сервісів, партиципаторне бюджетування, удосконалення кризової логістики, гуманітарної інфраструктури та державно-приватного партнерства, дає змогу стабілізувати соціально-економічну ситуацію регіонів, створити умови для їхнього післявоєнного розвитку, підвищити спроможність громад реагувати на виклики воєнного часу, зміцнити довіру населення до місцевої влади та розвивати партнерство з волонтерськими, міжнародними й приватними структурами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://decentralization.ua/news/16105>.
2. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2024 рік [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://decentralization.ua/news/19387#:~:text=%>.
3. Бакуменко В.Д., Бондар І.С., Горник В.Г., Шпачук В.В. Особливості публічного управління та адміністрування: Навч. посіб. К.: Видавництво Ліра-К, 2016. 256 с.
4. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія. К.: Юридична думка, 2010. 656 с.
5. Відновлення України. Регіональний аспект [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://rpr.org.ua/news/vidnovlennia-ukrainy-rehionalnyy-aspekt/>.
6. Волонтерські штаби Миколаєва створюють єдину систему обліку для справедливого розподілу гуманітарної допомоги [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://rubryka.com/2022/06/27/volonterski-shtaby-mykolayeva-stvoryuyut-yedynu-systemu-obliku-dlya-spravedlyvogo-rozpodilu-gumanitarnoyi-dopomogy/?utm_source=chatgpt.com.
7. Галерея інновацій, що змінюють Україну. Практика Дрогобицької міської ради [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/news/10848?utm_source=chatgpt.com.
8. Двадцять висновків про проєкт змін до Конституції [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/news/columns/12017?utm_source=chatgpt.com.
9. Державне управління: теорія і практика: Монографія / за заг. ред. д. юрид. н., профес. В.Б. Авер'янова. К.: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
10. Децентралізація: у Раді зараз немає 300 голосів для ухвалення змін до Конституції [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3341299-decentralizacia-u-radi-zaraz-nemaie-300->

golosiv-dla-uhvalenna-zmin-do-konstitucii-deputat.html?utm_source=chatgpt.com.

11. Дрогобицьку громаду відзначили за впровадження принципів відкритості, ефективного управління та оприлюднення наборів даних [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://drohobych-rada.gov.ua/drogobyczku-gromadu-vidznachyly-za-vprovadzhennya-pryncypiv-vidkrytosti-efektyvnogo-upravlinnya-ta-oprylyudnennya-naboriv-danyh/?utm_source=chatgpt.com.

12. Дуліба Є.В. Особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. Актуальні проблеми правознавства. 2022. Ч. 4 (32). С. 46-55.

13. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

14. Ємельянов В.М., Шульга А.А. Нормативно-правове забезпечення реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад в Україні. Наукові праці. 2017. Т. 290. Вип. 278. С. 48-58.

15. Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Навч. посіб. К., 2003. 218 с.

16. Ібрагімова А.А. Державна політика побудови спроможних територіальних громад в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 «Місьцеве самоврядування; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіонал. ін-т держ. управління. Львів, 2015. 242 с.

17. Інститут місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації: Монографія / за заг. ред. доктора політичних наук, професора О.Н. Євтушенко, доктора наук з державного управління професора В.М. Ємельянова. Миколаїв, 2021. 301 с.

18. Кадровий резерв для деокупованих територій найбільше потребує державних службовців та фахівців органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/kadrovyi-rezerv-dlia-deokupovanykh-terytorii-naibilshe-potrebuie-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-ta-fakhivtsiv-orhaniv-mistsevoho-samovriaduvannia>.

19. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. К.: Ін Юре, 1997. 306 с.
20. Кириченко Ю.М. Місцеве самоврядування як форма реалізації народовладдя. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 59-62.
21. Клімова Г.П. Місцеве самоврядування в Україні: історія і сучасність. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2004. Вип. 8. С. 80-89.
22. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
23. Корнієнко М. І. Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики. Українське право. 1995. № 1(2), С. 68-77.
24. Король Н.П. Взаємодія органів публічної влади з міжнародними організаціями щодо місцевого розвитку. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2021. № 7 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/7_2021/31.pdf.
25. Кравченко В.В. До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування. Міжнародна конференція «Переваги місцевого самоврядування» (29-30 травня 2001 р., м. Ірпінь). К.: Логос, 2001. С. 147-157.
26. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційне право України: Навч. посіб. Друге вид., доп. К.: Атіка 2002. 480 с.
27. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України: Навч. посіб. К.: Атіка 2003. 672 с.
28. Красноступ В.М. Сутність і значення крос-функціональних команд у системі взаємодії персоналу підприємств. Бізнес Інформ. 2017. № 12. С. 430-434.
29. Куц Ю.О., Решевець О.В. Територіальна громада: управління розвитком: Монографія. Х.: Константа, 2013. 494 с.
30. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: Навч. посіб. / А.П. Лелеченко, О.І. Васильєва, В.С. Куйбіда. К., 2017. 110 с.

31. Мішин С.І. Історичне поняття місцевого самоврядування. Актуальні проблеми політики. 2019. Вип. 63. С. 60-72.
32. Муніципальне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
33. ОМС Луганщини продовжують працювати для своїх мешканців навіть у релокації [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://www.u-lead.org.ua/news/457?utm_source=chatgpt.com.
34. Основні зміни у проекті нової редакції закону про місцеве самоврядування – інфографіка [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/news/12850?utm_source=chatgpt.com.
35. Пайнеко Ю.Л. Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен: Українська Вільна Академія Наук в Німеччині, 1963. 160 с.
36. Приклади успішних партнерств українських громад у різних сферах [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1220/MMP_MR_VB_R07.pdf.
37. Приполова Л.І., Корнієнко В.О. Організаційно-правові складові міжнародної гуманітарної допомоги в умовах дії воєнного стану. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 9. С. 48-51.
38. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 87.
39. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Закон України від 9 травня 2024 р. № 3703-IX. Відомості Верховної Ради України. 2025. № 4. Ст. 8.
40. Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад: Закон України від 13 травня 2025 р. № 4425-IX [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4425-20#Text>.
41. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 р. № 2259-IX [Електронний

ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>.

42. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій: Закон України від 9 липня 2022 р. № 2389-IX [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#n365>.

43. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей податкового адміністрування податків, зборів та єдиного внеску під час дії воєнного, надзвичайного стану: Закон України від 12 травня 2022 р. № 2260-IX [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2260-20#Text>.

44. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей оподаткування у період дії воєнного стану: Закон України від 30 червня 2023 р. № 3219-IX [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3219-IX#Text>.

45. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану: Закон України від 15 березня 2022 р. № 2120-IX [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text>.

46. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо адміністрування окремих податків у період воєнного, надзвичайного стану: Закон України від 1 квітня 2022 р. № 2173-IX [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2173-20#Text>.

47. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану: Закон України від 24 березня 2022 р. № 2142-IX [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text>.

48. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей податкового адміністрування під час воєнного стану для платників податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового

законодавства: Закон України від 18 червня 2024 р. № 3813-IX [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3813-IX#Text>.

49. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749/2001 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/749/2001#Text>.

50. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 91.

51. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства СРСР: Закон СРСР від 9 квітня 1990 р. № 1417-I [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90>.

52. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

53. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

54. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.

55. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341/2001?nreg=341%2F2001&find=1&text=%E3%F0%EE%EC%E0%E4&x=-842&y=-11202>.

56. Про міжнародне територіальне співробітництво України: Закон

України від 24 квітня 2024 р. № 3668-IX. Відомості Верховної Ради України. 2024. № 30. Ст. 213.

57. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

58. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 7 грудня 1990 р. № 533-XII/ Відомості Верховної Ради України. 1991. № 2. Ст. 5 (втратив чинність 21 травня 1997 р.).

59. Про особливості оренди державного та комунального майна у період воєнного стану: Постанова кабінету Міністрів України від 27 травня 2022 р. № 634 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-2022-%D0%BF#Text>.

60. Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України: Закон України від 23 липня 2023 р. № 3285-IX. Відомості Верховної Ради України. 2023. № 88. Ст. 330.

61. Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2023 р. № 524 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-2023-%D0%BF#n51>.

62. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 34. Ст. 1167.

63. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF#Text>.

64. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс].

Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

65. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX. Відомості Верховної Ради України. 2020. № 33. Ст. 235.

66. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 липня 2015 р. № 2217а [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

67. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 13 грудня 2019 р. № 2598 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

68. Руденко О.М., Козюра І.В., Ткаленко Н.В., Маргасова В.Г. Історія та теорія місцевого самоврядування: Навч. посібн. К.: Кондор-Видавництво, 2016. 226 с.

69. Руснак Б.А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика: Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Одеса, 2001. 536 с.

70. Сірий Ю.М. Актуальні питання діяльності місцевих органів виконавчої влади в умовах воєнного стану. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2024. Т. 35(74). № 3. С. 123-127.

71. Смирнова Т.С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: Навч. посібн. К.: Видавничий дім «КМ Академія», 2001. 262 с.

72. Соціальна і гуманітарна політика: Підручник / авт.кол.: В.П. Трощинський, В.А. Скуратівський, М.В. Кравченко та ін.; за заг.ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського. К.: НАДУ, 2016. 792 с.

73. Тернопіль отримав особливу відзнаку за сталість відкритого урядування [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://ternopilcity.gov.ua/news/89578.html?utm_source=chatgpt.com.

74. Тернопільська громада – у трійці цифрових лідерів України

[Електронний ресурс]. Режим доступу: https://www.0352.ua/news/3947958/ternopilaska-gromada-u-trijci-cifrovih-lideriv-ukraini?utm_source=chatgpt.com.

75. У Тернополі презентували «е-Тернопіль. Портал мешканця» – новий сервіс для отримання послуг онлайн [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://ternopilcity.gov.ua/news/81629.html?utm_source=chatgpt.com.

76. Чухно І.А. Інноваційні підходи в управлінні регіональним розвитком. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 1. С. 165-170.

77. Шульга А.А., Краснянська О.В. Історичний аналіз виникнення та формування територіальних громад на теренах сучасної України. Наукові праці. 2017. Т. 290. Вип. 278. С. 133-139.

78. Як відновлюється Бучанська громада: ключові кроки та проекти [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://thebuchacity.com/yak-buchanska-gromada-vidnovlyuyetsya-pislya-vijny-klyuchovi-kroky-ta-proyekty/?utm_source=chatgpt.com.

79. Ivan Parubchak, Tetiana Tereshchenko, Anastasiia Shulha, Vitalii Ravliuk, Andrii Antonov. Forecasting Analysis Tools in Managing the Economic Policy of Territorial Communities. Revista de cercetare și intervenție socială, 2025, vol. 90, pp. 155-176.

**Порівняльна таблиця визначення поняття «місцеве самоврядування»
у Конституції України та в Європейській хартії місцевого
самоврядування**

Критерій	Конституція України	Європейська хартія місцевого самоврядування
<i>Суб'єкт</i>	ТГ (жителі села, селища, міста або їх об'єднання)	ОМС
<i>Правова природа</i>	Право громади самостійно вирішувати питання місцевого значення	Право і реальна здатність регулювати й управляти публічними справами
<i>Форма реалізації</i>	Безпосередньо (громадянами) або через виборні ОМС	Через органи самоврядування, які представляють місцеве населення
<i>Предмет регулювання</i>	Питання місцевого значення (локальні справи)	Значна частина публічних справ (вказує на більший обсяг компетенцій)
<i>Межі здійснення</i>	У межах Конституції і законів України	У межах закону
<i>Ціль / спрямування</i>	Вирішення питань, що стосуються громади	В інтересах місцевого населення
<i>Акцент на демократичності</i>	Підкреслено: джерело влади – ТГ, яка має право на самоврядування	Підкреслено: представницький характер органів, підзвітність перед громадою
<i>Наявність вимоги до реальних повноважень</i>	Не прямо вказано на «реальну здатність», але передбачається у змісті «самостійного вирішення»	Прямо закріплено: реальна здатність діяти

**Переваги, недоліки та виклики реалізації положень Закону України
«Про добровільне об'єднання територіальних громад»**

Переваги		Недоліки та виклики	
<i>Фінансова автономія та зростання ресурсів</i>	за період 2014–2019 рр. бюджети громад зросли з $\approx 68,6$ млрд грн до ≈ 275 млрд грн; обсяг державної підтримки зріс вдесятеро	<i>Фінансова нестабільність малих ОТГ</i>	Незважаючи на фінансові стимули, частина невеликих ОТГ не мають достатніх фінансових ресурсів для стійкого розвитку через обмежені джерела власних доходів
<i>Широке залучення громад</i>	понад 1 тис. ОТГ об'єднано добровільно до кінця 2019 року ($\sim 42\%$ місцевих громад) з охопленням понад 40% населення України	<i>Нестача мотивації та довіри населення</i>	Багатіші громади не зацікавлені об'єднуватись із біднішими; відчутний рівень недовіри між громадами; участь населення обмежена активністю місцевих депутатів та голів, а не громадською ініціативою
<i>Інституційні новації</i>	запровадження інституту старост в ОТГ із правом участі в бюджетному процесі та здійснення консультаційних функцій	<i>Процедурні недоліки</i>	У Законі чітко не регламентовано проведення громадських обговорень, порядок вирішення конфліктів інтересів та виходу з ОТГ; відсутня законодавча процедура проведення місцевих референдумів, що обмежує участь громадян у процесі об'єднання
<i>Підтримка міжнародних партнерів та провадження масштабних просвітницьких кампаній</i>	активна підтримка Ради Європи, USAID, U-LEAD тощо, забезпечили навчання, інформаційні кампанії, підвищення обізнаності громадян (80% знають про реформу, 58% її підтримують)	<i>Обмеження добровільності</i>	до 2020 р. добровільний формат фактично застряг на позначці ~ 1 тис. ОТГ та поступився примусовому підходу для завершення реформи і проведення місцевих виборів у 2020 р.
		<i>Юридична невизначеність</i>	Чітко не було визначені межі правосуб'єктності ОТГ, їх владні повноваження, механізм реєстрації, що спричинило ризики нелегітимності й правову невизначеність.

Порівняльний аналіз Проектів Законів України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»

Показник	Законопроект № 2217а	Законопроект № 2598
<i>Ініціатор</i>	Президент Петро Порошенко (літо 2015)	Президент Володимир Зеленський (13.12.2019), доопрацьований (2024-2025)
<i>Положення про структуру</i>	Пропонувалося: громада, район і область. Передбачав спеціальний режим для Донецької/Луганської областей за Мінськими угодами	Нова структура: громада, округ, область, АР Крим; геть без режиму спеціального статусу окремих територій
<i>Інститут виконавчої влади</i>	Районні та обласні ради формують виконавчі органи. Префектура не передбачена	Перевага: заміна Держадміністрацій інститутом префектів, які здійснюють адміністративний нагляд (зупинення рішень)
<i>Система місцевого самоврядування</i>	Громади як базові одиниці, старости у селах; але менш деталізований механізм референдумів або ініціатив громадян	Чітко закріплюються вибори, ініціативи, референдуми, строк повноважень на 5 років; повернуто принципи активного виборчого права
<i>Перехідні та особливі норми</i>	Пункт 18: регулювати особливості місцевого самоврядування у Донецькій/Луганській областях окремим законом; призвів до публічних протестів і сутичок біля Ради в серпні 2015	Прибрав спеціальний статус Дону/Луганщини; норм вдосконалені: уточнення про міста Київ і Севастополь, пом'якшена норма про суміжність громад, скорочення повноважень префекта тощо
<i>Громадське та міжнародне сприйняття</i>	Комісія Венеціанська дала висновок, але дехто вважав: пункт про Донбас — ризик для суверенітету. Соціальні протести та критика від радикалів і частини парламентаріїв	Отримав критику з боку Канади, Німеччини, Асоціації міст; було відкликано, доопрацьовано; акцент на консенсусі та якісному обговоренні
<i>Судовий процес та голосування</i>	Прийнятий у першому читанні (265 голосів, при потребі 226) і направлений до КСУ, але друге читання не відбулося. Конституційна більшість не забезпечена	Рекомендований до розгляду комітетом, але згодом відкликаний у січні 2020; не був остаточно розглянутий у Раді. До 2025 недостатньо голосів (~270 із 300 необхідних)

Цілі реформування МС

Посилення спроможності ТГ	•формування спроможних територіальних громад, здатних самостійно виконувати повноваження та надавати публічні послуги мешканцям на доступному рівні і належної якості; •забезпечення фінансової автономії громад через прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та розширення податкової бази;
Чіткий розподіл повноважень між ОМС та ТГ	□усунення дублювання між органами місцевого самоврядування та органами державної влади; •запровадження принципу субсидіарності – передача повноважень на найближчий до людей рівень влади;
Прозорість та підзвітність місцевої влади	□розширення форм громадської участі: місцеві ініціативи, бюджет участі, електронні консультації, загальні збори громадян; •встановлення механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування (наприклад, щорічні публічні звіти);
Інституційна сталість і модернізація	□створення єдиного правового поля для всіх територіальних громад: статuti, уніфіковані адміністративні процедури, стандарти послуг; •розвиток цифрових сервісів, геоінформаційних систем та електронного врядування на місцях;
Забезпечення збалансованого регіонального розвитку	□підвищення рівня життя у сільських та віддалених територіальних громадах через цільову підтримку та регіональні програми; •залучення інвестицій та створення робочих місць у територіальних громадах;
Євроінтеграцій на відповідність	□гармонізація вітчизняного інституту місцевого самоврядування відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування; •виконання зобов'язань в рамках плану Ukraine Facility, включаючи правове розмежування повноважень та контроль за законністю рішень;
Стійкість до загроз і воєнних викликів	□розвиток механізмів антикризового управління, координації дій під час війни та різних надзвичайних ситуацій; •адаптація системи місцевого самоврядування до умов воєнного стану, з урахуванням великої кількості ВПО, зруйнованої/пошкодженої інфраструктури, відтік кваліфікованих кадрів, реінтеграції деокупованих територій тощо.

Порівняльна таблиця повноважень ОМС до та під час війни

<i>Сфера/ повноваження</i>	<i>До війни</i>	<i>Під час війни</i>
Формування місцевих бюджетів	Повна автономія у формуванні та розподілі місцевих бюджетів	Збережена автономія, але можливе втручання ВЦА або центральних органів у разі потреби
Місцеві вибори	Проводяться згідно з графіком	Призупиненні на період воєнного стану (вибори не проводяться)
Розпорядження комунальним майном	Повна компетенція ОМС	Частково делегується ВЦА; пріоритет – потреби ЗСУ, ВПО, оборони
Освіта, культура, спорт	Управління закладами освіти, культури, спорту	Частково зупинено або змінено формат (дистанційне навчання, укриття в школах, пристосування закладів для ВПО)
Благоустрій, житлово-комунальне господарство	Організація та забезпечення	Зосереджено на критичній інфраструктурі; частина повноважень – ВЦА
Місцеві податки і збори	Призначення, зміна ставок, пільги	Обмеження на введення нових податків; підтримка бізнесу через податкові пільги
Зв'язок із населенням	Проведення громадських слухань, консультацій	Часто замінено на пряме інформування; обмеження на масові зібрання
Цивільна безпека	Підтримка місцевих служб (ДСНС, медицина тощо)	Тісна координація з військовими, створення місцевих ТРО, евакуація, укриття, мобілізація
Військова співпраця	Не була основною функцією	Пріоритетна функція: допомога ЗСУ, мобілізація ресурсів, облік ВПО, гуманітарна допомога
Розпорядження землею	Прийняття рішень про передачу землі	Обмежено в межах оборонних потреб, можливі прямі розпорядження уряду чи ВЦА
Контроль за громадським порядком	Через муніципальну варту або співпрацю з поліцією	Підвищена роль військової адміністрації, комендантська година, контроль переміщення

Позитивні та негативні аспекти запровадження податкових змін для місцевих бюджетів під час війни

 Позитив	•1) збереження ПДФО (60%) у складі податкових надходжень, незалежно від місця реєстрації платника, а за фактичним місцем його проживання чи перебування; •2) фіскальне зарахування податку на нерухоме майно за місцем фактичного користування, незалежно від того, чи реально проживає платник податку у громаді; •3) збереження єдиного податку для місцевих бюджетів (100% податку I та II групи платників надходить до місцевого бюджету, навіть за умови тимчасового зниження ставок); •4) розширення повноважень громад у розподілі допомоги та субвенцій через централізовані програми («Відновлення», DREAM тощо) та донорські кошти, доступ до спеціальних фондів (наприклад, Фонд ліквідації наслідків збройної агресії); •5) посилення співпраці з міжнародними донорами (наприклад, USAID, GIZ, ПРООН) з правом отримувати від них гранти, допомогу та технічну підтримку; 6) можливість оперативно переглядати бюджети, змінювати розподіл коштів, спрощувати деякі адміністративні процедури, що дозволило пріоритизувати видатки відповідно до воєнних потреб;	1)1) скасування акцизного податку на пальне, частка якого у деяких громадах становила до 10% від усіх податкових надходжень; 2)2) запровадження 2% єдиного податку для ФОП (замість звичайних ставок 5% або 3% + ПДВ); 3)3) скасування або обмеження місцевих податків (податок на землю, нерухомість тощо); 4)4) мораторій на податкові перевірки, через що знизився рівень податкової дисципліни; 5)5) недоотримання ПДФО в деокупованих та прифронтових громадах, який «переїжджав» до приймаючих громад внаслідок вимушеного переміщення працівників і підприємств; 6)6) централізація фінансів на потреби оборони (місцеві бюджети не отримали планових дотацій, субвенцій або підтримки інфраструктурних проєктів від держави); 7)7) обмеження на використання бюджетних залишків (депозитні/ спеціальні рахунки) на розвиток чи капітальні видатки, щоб уникнути нецільових витрат, що зменшило фінансову гнучкість громад.	 Негатив
---	--	--	--