ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
ФАКУЛЬТЕТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування

БАКАЛАВРСЬКА РОБОТА

на тему: **«Реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади в Україні»**

Виконала: студентка
4 курсу за спеціяльністю
281 Публічне управління та адміністрування
денної форми навчання
Валерія ГОЛИК

Керівник: доцент кафедри
публічного управління та
адміністрування, кандидат
економічних наук, доцент
Петро СЕМ'ЯНЧУК

Рецензентка: перша проректорка, доцентка кафедри публічного управління та адміністрування, кандидатка наук з державного управління, доцентка
Ірина КОВТУН

Кількість балів: _____
Оцінка: ECTS _____

Хмельницький – 2024 рік

АНОТАЦІЯ

Голик В. Г. Реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади в Україні. – Рукопис.

У бакалаврській роботі запропоновано розв'язання актуального наукового завдання, яке полягає в теоретичному обґрунтуванні й розробленні шляхів ефективного реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні.

Розкрито суть, практичну необхідність, нормативне та організаційне підгрунтя реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні. З'ясовано, що реформа суттєво вплинула на зростання фінансових ресурсів та фінансової спроможности громад та зміцнення їх загального потенціалу. Також реформа, на момент повномасштабного вторгнення московії, показала усю свою силу та дієвість.

Детально розглянуто реалізацію реформи місцевого самоврядування на прикладі Чемеровецької селищної ради. Проаналізовано структуру доходів та видатків бюджету Чемеровецької селищної ради за 2020-2023 роки в розрізі на загальний та спеціальний фонд, проведено їх аналіз у розрізі економічної класифікації, а також проведено аналіз фінансового результату селищної ради, в розрізі на загальний і спеціальний фонд, за 2021-2023 роки. Охарактеризовано проблеми та виклики децентралізації влади в Украні.

Запропоновано шляхи ефективного реформування місцевого самоврядування. Розглядаються стратегії створення ефективних самоврядних громад в умовах війни, пропонуються рішення для подолання проблем, що заважають успішному впровадженню децентралізації, та надаються рекомендації для покращення нормативно-правової бази та підвищення ефективності місцевого самоврядування.

Ключові слова: реформа, децентралізація влади, місцеве самоврядування, об'єднана територіальна громада, ОМС, селищна рада, розвиток.

ANNOTATION

Holyk V.H. «Reform of Local Self-Government and Decentralization of Power in Ukraine» – Manuscript.

The bachelor's thesis proposes a solution to an urgent scientific task, which is to theoretically substantiate and develop ways to effectively reform local self-government and decentralize power in Ukraine.

The essence, practical necessity, normative and organizational foundations of the reform of local self-government and decentralization of power in Ukraine are disclosed. It was found that the reform had a significant impact on the growth of financial resources and financial capacity of communities and the strengthening of their overall potential. The reform also showed its full strength and effectiveness at the time of the full-scale invasion of the Russian Federation.

The implementation of the reform of local self-government is considered in detail on the example of the Chemerovetska village council. The structure of income and expenditure of the budget of the Chemerovetska village council for 2020-2023 years is analyzed in the context of the general and special funds, their analysis is carried out in the context of economic classification, and the financial result of the village council is also analyzed, in the context of the general and special funds, for 2021-2023 years. The problems and challenges of decentralization of power in Ukraine are characterized.

The third chapter focuses on ways to effectively reform local self-government. Strategies for creating effective self-governing communities in wartime are considered, solutions are proposed to overcome the problems that hinder the successful implementation of decentralization, and recommendations are provided for improving the regulatory framework and increasing the efficiency of local self-government.

Keywords: reform, decentralization of power, local self-government, amalgamated territorial community, local government, village council.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ 2

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ 6

ВСТУП 7

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 11

1.1. Суть і практична необхідність децентралізації влади в Україні 11

1.2. Нормативне й організаційне підґрунтя реформи місцевого самоврядування в Україні 16

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ СТІЙКОСТИ ТЕРИТОРІЯЛЬНИХ ГРОМАД ЗА СУЧАСНИХ УМОВ 22

2.1. Реалізація реформи місцевого самоврядування на прикладі Чемеровецької селищної ради 22

2.2. Проблеми і виклики децентралізації влади в Україні 30

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ЕФЕКТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 38

3.1. Створення спроможних самоврядних територіяльних громад в Україні за умов війни 38

3.2. Напрями долання проблем на шляху децентралізації влади в Україні . 44

ВИСНОВКИ 54

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 58

ДОДАТКИ 65

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ

ВПО – внутрішньо переміщені особи

ОМС – орган місцевого самоврядування

ОТГ – об’єднана територіяльна громада

СТГ – спроможні територіяльні громади

ЄС – Європейський Союз

УНР – Українська Народна Республіка

ВА – військова адміністрація

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Серед реформ, які проводяться в сучасній Україні, значне місце займає реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади. Можна без перебільшення сказати, що успіх майже всіх національних реформ залежить від стану організації та роботи місцевої влади. Вона, будучи організаційно самостійною та функціонально незалежною від державних органів, є найближчим до громадян рівнем публічної влади. Місцева влада зосереджується на реалізації та захисті численних інтересів і потреб населення, що забезпечується через нормативно-правове закріплення ґарантій реалізації прав людини та відповідальности публічної влади.

Реформування вітчизняної влади ґрунтується на принципах і положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування та міжнародних стандартах суспільних відносин у цій сфері. Державна політика України щодо децентралізації не тільки враховує інтереси мешканців ОТГ, а й передбачає передачу частини повноважень, ресурсів і відповідальности від виконавчої влади до ОМС. На сучасному етапі державотворення ефективна організація публічної влади є одним з головних пріоритетів реґіонального розвитку України як демократичної та правової держави, що прагне досягти передових світових стандартів управління. Враховуючи значущість інституту місцевого самоврядування, а також необхідність подальшого реформування цієї сфери, проблема залишається актуальною та важливою в сучасних умовах. Історично склалося так, що реформа децентралізації та процеси реформування місцевого самоврядування в Україні відбуваються досить фраґментовано.

На сучасному етапі впровадження адміністративно-територіяльної реформи децентралізації влади в Україні спостерігаються певні труднощі, які пов’язані з запровадженням режиму воєнного стану в лютому 2022 року. Додатково ускладнюють ситуацію складна політико-правова обстановка в країні та певні недоліки у нормативно-правовому реґулюванні окремих аспектів провадження децентралізаційної реформи. Тому в межах цього дослідження

необхідно визначити найбільш поширені проблеми та недоліки, які супроводжують реформу децентралізації в Україні. Це дозволить розробити та запропонувати конкретні шляхи для їх усунення, що сприятиме успішному впровадженню реформи та підвищенню ефективности місцевого самоврядування.

Додатково, варто зазначити, що введення воєнного стану створило нові виклики для адміністративно-територіяльної реформи, зокрема, обмеження у реалізації деяких прав і свобод, що ускладнило виконання багатьох реформаторських завдань. Це також вплинуло на спроможність місцевих органів влади ефективно виконувати свої функції, адже ресурси були спрямовані на першочергові потреби оборони та безпеки. Враховуючи всі ці фактори, аналіз типових проблем і недоліків реформи децентралізації є надзвичайно важливим для визначення подальших напрямів розвитку та оптимізації процесів децентралізації в Україні.

Розпочата московією військова аґресія проти нашої країни безумовно вносить корективи у плани майбутнього державного будівництва, спрямовані тепер передусім на відсіч аґресору. Проте, війна з московією не знімає з порядку денного питання вступу України до ЄС, а навпаки, робить його ще більш актуальним, що підтверджують останні події у цій сфері. Вибравши цей напрямок, Україна визначила для себе важливі пріоритетні завдання з удосконалення національної правової системи та механізму публічної влади відповідно до європейських стандартів. У цих процесах першочергове місце займає питання децентралізації публічної влади, яка є ключовим інструментом трансформації суспільних відносин з урахуванням основних конституційних цінностей сьогодення. Децентралізація характеризується максимальним наближенням управлінських і правових засобів та послуг до кожного громадянина, що сприяє наближенню влади до людей і залученню їх до управління. Це визначає нову національну модель місцевого самоврядування, яка впливатиме на забезпечення народовладдя в Україні, а також на уникнення, запобігання та вирішення конституційних криз.

У процесі децентралізації публічної влади в Україні центральну роль відіграє реформа місцевого самоврядування.

Про актуальність концептуальних та науково-практичних розробок реформи місцевого самоврядування та децентралізація влади в цілому та форм і методів здійснення в умовах глибоких суспільних трансформацій свідчать численні гострі дискусії. Найбільш поширеними є дослідження, де чимало вітчизняних представників, зокрема таких як: І.Гримак, О.Хоруженко, М.Гультай, А.Маслов, Л.Горохова, В.Заглада й інші.

Отже основна проблематика актуальности досліджуваної теми включає фраґментарність процесів реформування, складну політико-правову обстановку та недоліки в нормативно-правовому реґулюванні. Війна з московією вносить корективи у плани державного будівництва, проте питання вступу України до ЄС робить реформу ще більш актуальною. Відповідно до європейських стандартів, децентралізація має на меті максимальне наближення управлінських і правових послуг до громадян, що сприятиме народовладдю та вирішенню конституційних криз.

Мета і завдання дослідження. *Метою бакалаврської роботи* є оцінка реформи місцевого самоврядування та пошук дієвих рішень для долання проблем децентралізації влади в Україні.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити саме такі *завдання*:

- розкрити суть і практичну необхідність децентралізації влади в Україні;
- висвітлити нормативні й організаційні аспекти реформи місцевого самоврядування в Україні;
- проаналізувати стан реалізації реформи місцевого самоврядування на прикладі Чемеровецької селищної ради;
- окреслити проблеми і виклики децентралізації влади в Україні;
- проаналізувати створення спроможних самоврядних територіяльних громад в Україні за умов війни та запропонувати умови для їх створення за таких умов;

- розробити напрями долання проблем на шляху децентралізації влади в Україні.

Об'єкт дослідження – відносини, що виникають у процесі реалізації реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні.

Предмет дослідження – проблеми впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні.

Методи дослідження. У роботі використані: діалектичний метод пізнання (для глибшого розуміння суті реформи, їхньої динаміки, а також виявлення основних протиріч і тенденції); історичний метод (для глибшого розуміння реформи, оцінки її ефективності та пропозицій щодо обґрунтовань рекомендації для подальшого розвитку); метод системного аналізу (для виявлення проблем, прогнозування розвитку подій і розробки ефективних рішень) та інші.

Інформаційною базою дослідження є нормативно-правові акти, наукові публікації, навчальні посібники, ресурси мережі Інтернет, інші джерела інформації з проблематики реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає у наданні рекомендацій щодо вирішення проблем децентралізації влади в Україні.

Апробація результатів. Основні теоретичні положення і висновки бакалаврської роботи були апробовані на науково-практичних заходах, а саме: Міжнародній науково-практичній конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи» (м. Хмельницький, 2024 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Туристично-рекреаційна сфера: виклики сучасності» (м. Хмельницький, 2024 р.).

Обсяг та структура роботи. Бакалаврська робота складається зі вступу, трьох розділів, які поділяються на підрозділи, висновків, списку використаних джерел і додатків. Робота містить 5 таблиць, 3 рисунки, 3 додатки. Загальний обсяг роботи становить 68 сторінок. Список використаних джерел налічує 52 найменування.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Суть і практична необхідність децентралізації влади в Україні

Розглянемо термін «децентралізація» та відобразимо в науковій площині різні погляди авторів у таблиці 1.1. Тому, що не існує їх єдиного бачення.

Таблиця 1.1

Дефініція поняття «децентралізація»

Автор та джерело	Визначення
Термін «децентралізація»	
Офіційний урядовий сайт (присвячений реформі децентралізації влади) [2]	передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування (якомога більше повноважень мають мати ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найуспішніше);
Гультай М. М. [1]	децентралізацію доцільно розглядати у широкому розумінні, відносячи передачу влади від центральних органів на місцевий виконавчий та самоврядний рівні; децентралізація є результатом демократичного врядування та, як наслідок, невід'ємним елементом сучасного конституціоналізму.
Турусин, С. В.[3]	сукупність принципів або інституціональних механізмів, встановлених на рівні законів, котрі передають (делеґують) деякі урядові повноваження нижчим органам влади, місцевим об'єднанням або децентралізованим одиницям;
Мануілова К. В.[4]	передача функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень органів нижчого підпорядкування управління за рахунок вищестоящих;
Капустіна, Н. Б.[4]	система управління, протилежна централізації, тобто розширення мереж ведення і влади місцевих адміністративних органів та установ суспільного самоврядування;

Примітка: складено авторкою за даними [1; 2; 3; 4]

Дані табл. 1.1. підтверджують розбіжність поглядів та неоднозначність дослідників на категорію «децентралізація», тому вони не можуть бути зведені до єдиної загальновизнаної точки зору.

Існують також інші погляди, зокрема думка А.Матвієнка, яка полягає в тому, що децентралізація не є одноразовою передачею владних повноважень

від державних органів до органів місцевого самоврядування, а є комплексним процесом. Цей процес включає такі аспекти, як здатність органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – прийняти й ефективно використовувати владні повноваження; визначення обсягу цих повноважень; механізми взаємодії між державними органами та органами місцевого самоврядування; питання адміністративно-територіяльної реформи та інші важливі елементи [2].

І.Гримак вважає, що децентралізація визначається як процес перерозподілу влади та повноважень між центральними органами влади і місцевими органами влади й самоврядуванням, передачу частини функцій, повноважень, відповідальности і ресурсного забезпечення для їх виконаннята покращення ефективности управління різними аспектами соціо-економічного життя суспільства з метою стимулювання розвитку спроможних громад, збалансованого соціяльно-економічного розвитку територій та підвищення якости життя населення [5, с. 44].

У юридичній літературі виділяються такі характерні риси децентралізації [1, с. 10]:

- наближення публічних органів до об’єктів управління;
- забезпеченість переважно власними ресурсами;
- виборність влади і доступність до неї участі громадськості і контролю;
- ґарантована самостійність рішень і дій;
- специфіка структури інститутів (виборність, сесії, з’їзди та інше).

Практична необхідність децентралізації влади в Україні підтверджується історичним розвитком децентралізації та є джерелом суперечностей, пов’язаних із пошуком оптимальної форми організації державної влади. Традиційне уявлення про децентралізацію як процес створення самостійних одиниць у межах централізованої держави, які здійснюють місцеве самоврядування (громади), вимагає розробки нових підходів до аналізу його сутности [6, с. 295].

Дослідження теоретичних засад децентралізації є різним і характеризуються численними аспектами, також зумовлюють існування різних

форм та типів децентралізації [5, с. 43].

Серед основних форм децентралізації науковці виділяють: деконцентрація, деволюція, делеґування та дивестиція. Деконцентрацію влади (deconcentration), як передачу частини, тобто певних повноважень від центральних до місцевих органів влади, делеґування (delegation), тобто передачу окремих повноважень від одного органу влади до іншого, деволюція (devolution), або передача значної частини повноважень з центру на місця і дивестування (divestiture), або передача деяких функцій та повноважень місцевих органів влади неурядовим структурам [5, с. 43].

Принципи децентралізації і централізації становлять основні засади організації та функціонування системи виконавчої влади в Україні. Вони доповнюють один одного, адже чітка централізація управління в одних сферах поєднується з децентралізацією в інших [1, с. 12].

На сьогодні важливою умовою для сталого розвитку суспільства й ефективної роботи держави є збалансованість загальнонаціональних інтересів не лише з інтересами місцевих громад, а також співпраця та взаємодія цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади.

Важливо враховувати різні типи децентралізації, оскільки вони мають відмінні специфічні характеристики, політичне значення і впливають на досягнення успіху.

Розглянемо три типи децентралізації (рис. 1.1), які існують на сьогоднішній день: політична, адміністративна і фіскальна[7, с. 4].

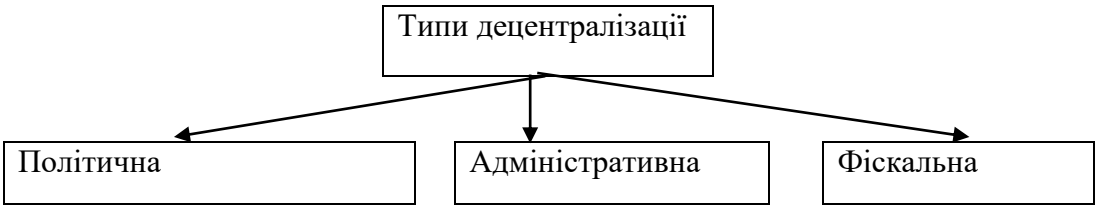

Рисунок 1.1. Типи децентралізації

Примітка: складено автором на основі даних [7, с. 4]

Політична децентралізація включає два основних аспекти: по-перше,

передачу владних повноважень органам влади на місцевому рівні, що стоїть нижче центрального; по-друге, спільне формування та впровадження політики залученням різних зацікавлених сторін. Цей процес політичної децентралізації часто проявляється через деволюцію.

Адміністративна децентралізація спрямована на делеґування владних повноважень, пов’язаних з процесом прийняття рішень, розподілу ресурсів та надання державних послуг, з центральних органів влади до місцевих та галузевих управлінь, що підпорядковані центральним органам влади та аґенціям [8].

Фіскальна децентралізація є найбільш повним і прозорим видом децентралізації, оскільки вона безпосередньо пов’язана з бюджетними практиками. Це означає передачу ресурсів від центру до місць, що часто обговорюється під час переговорів між центральною та місцевою владою на основі різних факторів, таких як взаємозалежність реґіонів, доступність ресурсів та можливості місцевого управління [9].

Для того, щоб визначити практичну обґрунтованість децентралізації влади в Україні, потрібно розглянути її в контексті історичного досвіду. Оскільки децентралізація не є випадковою, або миттєвою політичною, або адміністративною дією держави, але є тривалим і поступовим процесом, що розгортається у часі та просторі, вона складається з послідовних етапів, які взаємодоповнюють один одного [2].

Парламентське забезпечення територіяльного управління та децентралізації публічної влади у своєму конституційному-правовому розвитку пройшло кілька етапів. Загалом їх можна умовно узагальнити кількома етапами.

Перший етап – це період до конституційного закріплення та розвитку місцевого самоврядування, територіяльного управління та впровадження децентралізації публічної влади. Перший раз термін «децентралізація» в українських нормативних документах було вжито в Конституції УНР від 29 квітня 1918р., а саме в статті 5: «Зберігаючи єдність влади, УНР надає своїм

землям, волостям і громадам право на широке самоврядування, відділяючи увагу принципам децентралізації» [10].

Другий етап припадає на період законодавчого оновлення інституту місцевого самоврядування і територіяльного управління після прийняття чинної Конституції 1996 року. Ця Конституція вперше визнала, ґарантувала та визначила принципи місцевого управління і децентралізації публічної влади на рівні Основного Закону. Поняття децентралізації закріплене в конституційному рівні. Наприклад, у статті 132 Конституції України зазначено, що територіяльний устрій країни базується на принципах єдности й цілісности державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованости та соціяльно-економічного розвитку усіх реґіонів [11].

Третій етап включає період сучасних конституційно-правових змін у територіяльному управлінні на засадах децентралізації публічної влади. На думку А. Крусяна, децентралізація, яка є одним з напрямків конституційно-правової реформи, спрямована на відмову від централізованої моделі управління в державі, створення ефективної системи територіяльної організації влади в Україні та забезпечення компетентности і фінансової самодостатности місцевого самоврядування. Практично цей процес розпочався у 2014 році й отримав юридичний розгін у 2015 році. Протягом цього періоду, аж до Повномасштабної війни в лютому 2022 року, в Україні були здійснені значні кроки у напрямку децентралізаційних перетворень. Однак війна з московією призупинила подальший розвиток цих змін, оскільки Україна перейшла на режим воєнного стану [1, с. 68].

Таким чином, нами проаналізовано різні погляди науковців на поняття децентралізації, а також класифіковані різні форми та типи децентралізації, які мають певний історичний розвиток. Хоча різні документи передбачають передачу різних рівнів повноважень, влади та відповідальности на нижчі рівні управління, центральні органи влади все ж таки залишають за собою певний вплив та набір владних повноважень, які реґулюються під час укладання

відповідних контрактів (договорів, угод). Керуючись проаналізованими нами визначеннями, головною метою децентралізації в Україні є посилення ролі місцевого самоврядування.

1.2. Нормативне й організаційне підґрунтя реформи місцевого самоврядування в Україні

Протягом багатьох десятиліть децентралізація та посилення ролі місцевого самоврядування стали основними напрямками глобального політичного та правового розвитку. Історичний досвід свідчить про те, що процеси децентралізації та її управління на місцевому рівні підлягають регулюванню відповідними правовими актами [1, с. 12].

У 1991р., після проголошення незалежности, Україна зіткнулася зі значними економічними та соціяльними труднощами, що викликало необхідність реформування системи державного управління та впровадження політики децентралізації, що в подальшому призвело до прийняття низки законодавчих актів. У наш час основоположним підходом є принцип децентралізації влади, що закріплено у Конституції України, враховуючи положення Європейської Хартії місцевого самоврядування, передового досвіду Конституційної асамблеї та Конституційної комісії Верховної Ради, а також результати експертних груп, що спеціялізуються в сфері місцевого самоврядування та конституційного права [5, с. 44].

Прийняття Конституції України у 1996 році відображало не лише бажання українського народу мати незалежну, суверенну, демократичну та правову державу, в якій можна самостійно приймати рішення з питань державного значення. Це також ставило за мету забезпечення необхідного рівня захисту людських прав і свобод для вільного розвитку, а також бажання бути відповідальним за розв’язання питань місцевого значення [11].

Серед подальшого комплексу законодавства, яке було прийнято та

спрямовано на розвиток місцевого самоврядування можемо виділити такі Закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р., «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р., «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціяльного розвитку України» від 23.03.2000 р., «Про Ґенеральну схему планування території України» від 07.02.2002р., «Про державні цільові програми» від 18.03.2004р., «Про транскордонне співробітництво» від 24.06.2004 р., «Про реґулювання містобудівної діяльності»від 17.02.2011 р. [5, с. 44].

У Концепції адміністративної реформи, яка була затверджена Указом Президента України «Про заходи впровадження Концепції адміністративної реформи» від 22 липня 1998 року, було визначено необхідність перетворення територіяльного устрою та системи місцевого самоврядування. Проте навіть при наявності цих правових актів, їх впровадженням не було надано достатньої підтримки шляхом реальних заходів. Відсутність чіткого й послідовного плану щодо структурних та функціональних змін у системі влади, а також складна політична обстановка в країні, не сприяли успішному розвитку місцевого самоврядування [1, с. 11].

Після цього почалася перебудова в сфері децентралізації влади, що розпочалася з ухвалення основного документа – Концепції реформування місцевого самоврядування і територіяльної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року. Основною метою цієї реформи є створення ефективної системи місцевого самоврядування і територіяльної організації влади з метою забезпечення належного середовища для життя громадян, надання їм високоякісних та доступних публічних послуг, а також розвиток інститутів прямого демократичного управління тощо [12].

У період з 2014 по 2016 рр. організаційно здійснено розробку та впровадження значного комплексу законодавчих та нормативно-правових актів, та здійснено спрямованість на впровадження реформи децентралізації влади. Таким чином, закладені в законодавчу базу нормативно-правові акти відповідають європейським стандартам та охоплюють різні аспекти життя

громад, надаючи можливість розпочати конкретний етап реформи децентралізації, на сьогоднішній день (див. Додаток А) [13].

Під час першого етапу імплементації реформи децентралізації в Україні (2014-2019 рр.) були досягнуті значні успіхи. Державна стратегія в цій області передбачала передачу значної частини повноважень, ресурсів і відповідальности органам місцевого самоврядування, орієнтуючись на інтереси територіяльних громад та світові стандарти.

У вересні 2016р. Кабінет Міністрів України затвердив План заходів щодо впровадження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіяльної організації влади в Україні [12]. Згідно з Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» [14], процес розвитку та розбудови органів самоврядування на місцевому рівні визначено, як один з ключових пріоритетів державного розвитку.

У квітні 2017 р. прийняте розпорядження «Про затвердження Середньо-строкового плану першочергових дій Уряду на 2020 рік та Плану першочергових дій Уряду на 2017 рік», в якому передбачено сто відсоткову консолідацію місцевих рад на базовому рівні у спроможні територіяльні громади (СТГ) до 2020 р. [15].

Тоді важливими законодавчими актами щодо становлення та розвитку регіональної політики були: Закон України «Про засади державної регіональної політики» та Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки», Стратегія реформування державного управління на 2016-2020 роки, Стратегії розвитку системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та Національна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки.

Законодавство України, зокрема «Про місцеве самоврядування в Україні» [16] та «Про добровільне об’єднання територіяльних громад» [17], визначає різноманітні форми участі громадян у процесах місцевого самоврядування. Особливе значення приділяється добровільному об’єднанню територіяльних

громад, що передбачає самостійну і відповідальну організацію громадян на певній території для реалізації власних ініціатив в справах місцевого значення. Тому, що участь громадян у процесах місцевого самоврядування є необхідною передумовою для розвитку демократії у будь-якій цивілізованій країні.

Відбулися відповідні зміни в галузі бюджетного законодавства. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» щодо включення адміністративних витрат фізичних осіб до місцевих бюджетів, розширив джерела доходів для об'єднаних територіяльних громад. Також були встановлені особливості процедур формування і виконання бюджетів для об'єднаних територіяльних громад, включаючи взаємовідносини між цими бюджетами та Міністерством фінансів України.

Реформа децентралізації декларує важливі європейські цінності щодо розвитку місцевої демократії та розширення можливостей територіяльних громад. Ця ініціятива надає громадам право на використання ресурсів та забезпечення населення якісними адміністративними послугами, де усе це сприяє формуванню сучасної системи місцевого самоврядування та підвищенню рівня економічного та соціяльного розвитку територій.

Зміни в законодавстві були важливими для структурної реформи системи влади на всіх рівнях, особливо для ОМС. Законодавчі впровадження протеґували імплементації змін щодо фінансової децентралізації та сприяли зростанню місцевих бюджетів і підвищення бюджетної самодостатности [11].

Отже, ці досягнення свідчать про правильність обраного шляху децентралізації в Україні та вказують на необхідність продовження реформи для розширення та просування розвитку місцевого самоврядування.

На другому етапі децентралізації в Україні (2020-2021рр.), Кабінет Міністрів України визнав реформу децентралізації однією з пріоритетних, сприяючи створенню базового рівня місцевого самоврядування. Місцеві вибори, проведені на новій територіяльній основі у жовтні 2020 р., стали міцною базою для подальших ініціятив у реформуванні місцевого самоврядування та сприяють активізації реформ в різних галузях, таких як:

охорона здоров'я, освіта, культура, сфера соціяльних послуг, енергоефективности та інших секторах.

На початок 2022 року нова адміністративно-територіяльна система України включає в себе 1470 базових адміністративно-територіяльних одиниць – громад [8].

Отже, реформа децентралізації, яка проводилась в останні роки, суттєво вплинула на зростання фінансових ресурсів та фінансової спроможности громад та зміцнення їх загального потенціалу. У 2022 році очікувалось внесення змін до Конституції, щодо децентралізації, необхідних для подальшого руху реформи вперед та її завершення. Однак військово-окупаційні події, що розпочалися московією в Україні з 24 лютого 2022 року, привнесли певні корективи у хід реформування місцевого самоврядування [8].

На сучасному етапі продовжуються роботи з розробки нормативно-правових актів, спрямованих на поліпшення публічно-самоврядної влади та механізмів локальної демократії в умовах сьогодення. Один з таких проєктів, а саме Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування (реєстраційний номер 7283), від 13 квітня 2022 року, був прийнятий Верховною Радою України за основу. [16]. Основною метою законопроєкту є ґарантування прав громадян України на активну участь у процесах місцевого самоврядування та забезпечення їм доступу до повної та своєчасної інформації щодо діяльности органів та посадових осіб місцевого самоврядування [17]. Безумовно, законопроєкт має свої недоліки і потребує певного удосконалення. Прийняття цього закону допоможе Україні виконати свої зобов'язання згідно з «Додатковим протоколом до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участи у справах органу місцевого самоврядування», який Україна ратифікувала. Крім того, це сприятиме подальшому розвитку процесу децентралізації в Україні.

Ключовим етапом реформи децентралізації є розмежування повноважень між рівнями управління на засадах субсидіярности, що надає громадянам

більше можливостей впливу на місцеву владу та участь у процесі ухвалення рішень. Фінальним етапом реформи децентралізації є внесення змін до Конституції, що є важливим заключним кроком для завершення реформи та подальшого розвитку децентралізації [13].

Автори В. Потапенко і В. Баранник та їхні однодумці вважають у своїй наукові роботі, що «Реформа децентралізації – одна з найуспішніших за останні роки, за її результатами створено базову ланку місцевого самоврядування, суспільного життя та національного спротиву України. У концепції територіяльної громади вдало втілилися давні європейські традиції українського місцевого самоврядування та сучасні стандарти ЄС, а продуктивна взаємодія громадян, держави, міжнародних організацій сприяла становленню ОТГ» [18].

Поява надії на позитивні зміни у сфері реформування місцевого самоврядування відбулася після затвердження 14 березня 2023 року Кабінетом Міністрів України Плану пріоритетних дій Уряду на 2023 рік. У цьому плані, серед важливих напрямів роботи на поточний рік, Прем’єр-міністр Д. Шмигаль визначив продовження децентралізації. Також був затверджений план відновлення та розвитку регіонів, а також нова стратегія регіонального розвитку до 2027 року [19].

Таким чином, Урядом України було прийнято низку законодавчих актів, спрямованих на зміцнення економічної та матеріяльно-фінансової бази ОМС, на покращення компетенційної основи ОМС шляхом процесів децентралізації повноважень, на посилення оптимізації ОТГ через їх об’єднання, а також на збільшення їхніх можливостей у забезпеченні місцевого розвитку, зокрема в контексті поліпшення рівня життя жителів-членів ОТГ, їхньої здатности задовольняти щоденні потреби та вирішувати стратегічні питання їхнього існування, завдяки більшій самостійності ОМС та збільшенню їхньої відповідальности за розв’язання місцевих проблем.

РОЗДІЛ 2
АНАЛІЗ СТІЙКОСТИ ТЕРИТОРІЯЛЬНИХ ГРОМАД ЗА СУЧАСНИХ УМОВ

2.1. Реалізація реформи місцевого самоврядування на прикладі Чемеровецької селищної ради

Реалізація реформи місцевого самоврядування та децентралізація влади в Україні розглянута через призму Чемеровецької селищної ради. Робота цього органу влади проводиться відкрито, в інтересах громади, забезпечується вирішення багатьох питань жителів сіл та селища, проводиться робота зі збільшення бюджетних надходжень та раціонального використання ресурсів.

У перші місяці московитської аґресії, фінансові труднощі в об’єднаних територіяльних громадах значно загострилися порівняно з мирним часом. Це пояснюється перш за все тим, що пріоритетом стали питання соціяльного захисту громадян, допомоги військовим та переселенцям, підтримки тимчасово окупованих територій, виконання запланованих заходів та місцевих програм. Тому, одним з основних характеристик реалізації реформи місцевого самоврядування, є здатність виконувати свої функції роботи селищної ради реґіону в умовах воєнного часу, тобто рівень виконання бюджету селищної ОТГ.

Стійкість Чемеровецької об’єднаної територіяльної громади базується на ретельному визначенні конкретних загроз, які можуть вплинути на її стабільність та безпеку. Для об’єктивної оцінки цих показників необхідно розробити методологію, яка визначатиме типи стійкости (стійкість до яких факторів), критерії для їх оцінки (які показники враховуються при оцінці рівня стійкости) та рівні цих показників стійкости.

На сьогодні найбільшою загрозою для стабільности та безпеки всієї країни, а також її реґіонів і територіяльних громад, є збройна аґресія з боку московії, що й досі триває. Це вимагає від Чемеровецької селищної ради спрямованих зусиль у цьому напрямі.

Для початку проведемо аналіз доходів бюджету Чемеровецької селищної ради (в розрізі на загальний і спеціяльний фонд), за 2021-2023 роки, навівши їх в таблиці 2.1.

Таблиця 2.1.

Аналіз структури доходів бюджету Чемеровецької селищної ради (в розрізі на загальний і спеціяльний фонд), за 2021-2023 роки, тис.грн.

Назвадоходу	Сума за 2021 р.	Сума за 2022 р.	Сума за 2023 р.	Відхилення, тис. грн	
				2022 р.-2021 р.	2023 р.-2022 р.
Власні доходи загального фонду	125361,7	138096,81	156 111,6	12735,11	18014,79
Офіційні трансферти загального фонду	87130,9	76512,36	96 959,9	(10618,54)	20447,54
Всього доходів загального фонду	212492,6	214 609,17	253071,43	2116,57	38462,26
Власні надходження спеціяльного фонду	4241,9	8 454,3	14 645,5	4212,4	6191,2
Офіційні трансферти	2500,0	12270	244,3	9770	(12025,7)
Всього доходи спеціяльного фонду	6741,9	20725,08	14889,82	13983,18	(5835,26)
Всього доходів загального та спеціяльного фондів	219234,5	235334,25	267961,25	16099,75	32627,0

Примітка: Складено авторкою на основі даних [20; 21; 22]

З табл. 2.1. бачимо, що доходи селищного бюджету, які складаються із загального та спеціяльного фондів за 2023 рік склала 267 961,25 тис. гривень, що на 32627,0 тис. гривень більше показника 2022 року (235 334,25 тис.гривень), в тому числі: доходи загального фонду – 253071,43 тис.гривень; доходи спеціяльного фонду – 14889,82 тис.гривень.

Дохідна частини селищного бюджету загального та спеціяльного фондів за 2022 рік склала 235 334,25 тис.гривень, в тому числі: доходи загального фонду – 214 609,17 тис.грн.; доходи спеціяльного фонду – 20725,08 тис.грн.

За 2023 рік до загального фонду селищного бюджету надійшло коштів в сумі 253 071,4 тис. гривень., що на 11 106,4 тис. гривень. більше ніж планувалось (104,59%) на відповідний період. З них власних надходжень – 156 111,6 тис.гривень. – 107,8%, а офіційних трансфертів – 96 959,9 тис. гривень – 99,74 %.До спеціяльного фонду селищного бюджету всього надійшло коштів (податків, зборів та інших платежів) у сумі –14 889,8 тис. гривень або 170,74 відсотки до плану. Власні доходи – 14 645,5 що на 6 403,6 тис. грн більше ніж планувалось (177,7%) та офіційні трасферти – 244,3 тис. грн.За 2022 рік до загального фонду селищного бюджету надійшло коштів в сумі 214 609,17 тис. гривень, що на 1980,21 тис. гривень більше ніж планувалось (100,93%) на відповідний період.

Для оцінки виконання бюджетних установ використовується інформація, що відображає не лише рівень витрат, а й дає змогу виявити зміни в них. Ця інформація є джерелом для аналізу виконання бюджетних кошторисів. Наступним етапом аналізу видатків є їх вивчення по загальному та спеціяльному фондах (табл. 2.2.).

Таблиця 2.2.

Аналіз виконання видатків Чемеровецької селищної ради (в розрізі на загальний і спеціяльний фонд), за 2020-2023 роки, тис.грн.

Показник	Значення, тис. грн			Питома вага, %		
	2021 р.	2022 р.	2023 р.	2021 р.	2022 р.	2023 р.
Загальний фонд	202 055,53	199 610,84	240 548,6	93,37	93,25	86,95
Спеціяльний фонд	14 356,9	14 454,43	36 098,13	6,63	6,75	13,05
Разом видатків по загальному та спеціяльному фондах	216 412,43	214 065,27	276 646,73	100	100	100

Примітка: складено авторкою на основі даних [20; 21; 22]

Отже, з табл. 2.2 видно, що видатки загального і спеціяльного фондів селищного бюджету за 2023 рік склали 276 646,73 тис. гривень., в тому числі: видатки загального фонду – 240 548,6 тис. гривень (97,75% від уточнених

планових призначень); видатки спеціяльного фонду – 36 098,13 тис. гривень (114,39 % від уточнених планових призначень);

Видатки загального і спеціяльного фондів селищного бюджету за 2022рік склали 214 065,27 тис. гривень., або 87%, в тому числі: видатки загального фонду – 199610,84 тис. гривень (93,88% від уточнених планових призначень); видатки спеціяльного фонду – 14 454,43 тис. гривень (80,12% від уточнених планових призначень).

Проведемо також їх аналіз в розрізі економічної класифікації за 2022-2023 рр. (рис. 2.1. та рис. 2.2.).

Рис.2.1. Видатки в розрізі економічної класифікації Чемеровецької селищної ради, за 2023 рік, %

Примітка: Складено авторкою на основі даних [20; 21; 22]

З рисунку 2.1 видно, що в розрізі економічної класифікації проведені видатки за 2023 рік займають найбільшу частку такі: заробітна плата з нарахуваннями – 164341,13 тис. гривень або 59,4% від усіх видатків, оплата

комунальних послуг – 13017,34 тис. гривень або 4,71%, придбання предметів, матеріялів, обладнання та інвентарю –22129,47 тис. гривень або 8%, придбання обладнання і предметів довгострокового користування – 8077,86 тис. гривень або 2,92%, продуктів харчування –5614,23 тис. гривень або 2,03%; оплата послуг – 13779,50 тис. гривень – 4,98%, капітальний ремонт інших об'єктів – 12279,60 тис. гривень або 4,44% та інші.

А, найменшу частку займають медикаменти та перев'язувальні матеріяли – 16,74 тис. гривень або 0,006 %, видатки на відрядження – 8,4 тис. грн або 0,003%, капітальне будівництво інших об'єктів – 442,78 тис. грн або 0,16%, реконструкція та реставрація інших об'єктів – 666,163 тис. грн або 0,24% та інші.

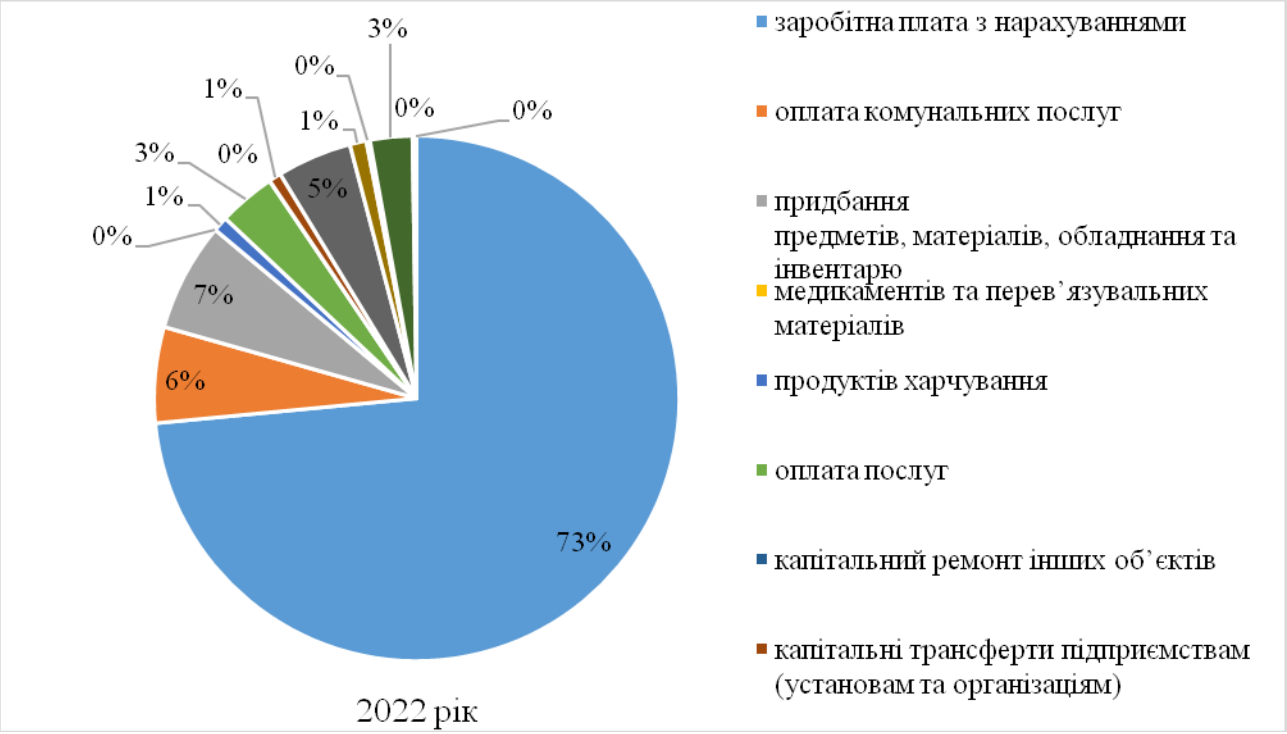

Рис.2.2. Видатки в розрізі економічної класифікації Чемеровецької селищної ради, за 2022 рік, %

Примітка: Складено авторкою на основі даних [20; 21; 22]

Як бачимо з рис. 2.2 проведені видатки за 2022 рік в розрізі економічної класифікації розподілились так чином, що найбільшу частку займає заробітна

плата з нарахуваннями – 157318,0 тис. гривень або 73,5% від усіх видатків, оплата комунальних послуг – 12572,04 тис. гривень або 5,9%, придбання предметів, матеріялів, обладнання та інвентарю–14394,39 тис. гривень або 6,7%, субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам та організаціям) – 9874,03 тис. гривень або 4,6%, не віднесені до заходів розвитку –5546,14 тис. гривень або 2,6%. Найменшу частку займають медикаменти – 2,76 тис. гривень або 0,001 %, продуктів харчування –1966,58 тис. гривень або 0,92 %; оплата послуг – 7524,62 тис. гривень – 3,52%, капітальний ремонт інших об'єктів – 49,89 тис. гривень, 0,02%, капітальні трансферти підприємствам (установам, організаціям) – 1600,0 тис. гривень або 0,75%, капітальні трансферти органам державного управління інших рівнів – 2191,14 тис. гривень або 1,02%, та інші видатки. Наразі визначимо фінансовий результат Чемеровецької селищної ради, за 2021-2023 роки у таблиці 2.3.

Таблиця 2.3.

Аналіз фінансового результату Чемеровецької селищної ради (в розрізі на загальний і спеціяльний фонд), за 2021-2023 роки, тис.грн.

Показник	Значення, тис. грн			Відхилення, тис. грн	
	2021 р.	2022 р.	2023 р.	2022 р.	2023 р.
Всього доходів загального таспеціяльногофондів	219234,5	235 334,25	267961,25	16099,75	32627
Разом видатків по загальному та спеціяльному фондах	216 412,43	214 065,27	276 646,73	(2347,16)	62581,46
Фінансовий результат	2822,07	21268,98	(8685,48)	18446,91	(29954,46)

Примітка: Складено авторкою на основі даних [20; 21; 22]

У 2021-2022 роках Чемеровецька селищна рада працювала з позитивним фінансовим результатом, як по загальному, так і по спеціяльному фондам, доходи перевищували фактичні видатки.

Лиш у 2023 році фінансовий результат був від'ємним, тому що станом на 01.01.2024 року заборгованість по платежах до селищного бюджету без врахування підприємств – банкрутів становить 4 427,3 тис.грн. Податковий

борг до місцевого бюджету допущено по: податку на доходи фізичних осіб – 96,2 тис. грн.; акцизному податку 7,6 тис. грн; податку на нерухоме майно в сумі 1 338,34 тис. грн. фізичні особи; податку на нерухоме майно - 2,06 тис. грн юридичні особи; земельному податку – 46,6 тис. грн. юридичні особи; земельному податку – 2456,5 тис. грн фізичні особи; орендній платі – 195,23 тис. грн. фізичні особи; єдиному податку в сумі – 284,6 тис. грн фізичні особи.

Рівень виконання бюджету територіяльної громади відображає ефективність діяльності сільської ради як представника органу місцевого самоврядування регіону та її здатність виконувати функції навіть у складних умовах воєнного конфлікту. В перші місяці воєнного конфлікту глибина бюджетних проблем у територіяльній громаді значно зросла в порівнянні з мирним періодом, як це відображено у фінансовому звіті за 2023 рік.

Важливо відзначити, що в умовах воєнного стану, складних умов для бізнесу та проблем з оплатою податків до бюджету Чемеровецької територіяльної громади, Чемеровецька селищна рада та її виконавчий комітет ретельно контролюють виконання бюджету. Вони систематично аналізують показники та досліджують причини виконання або невиконання бюджету, зокрема щодо вчасності сплати бюджетних податків.

Стимулювання державою багатоканального фінансування, здійснюється за допомогою фінансування Чемеровецькою селищною радою цільових програм у 2023 році: Програма «Безпечна громада» на 2021-2025 роки; Програма профілактики правопорушень та боротьби зі злочинністю на території Чемеровецької селищної територіяльної громади на 2023-2024 роки; Програма забезпечення пожежної безпеки населених пунктів та об’єктів усіх форм власности, розвитку інфраструктури підрозділів пожежної охорони у Чемеровецькій селищній територіяльній громаді на 2021-2025 роки. Комплексна програма розвитку освіти на 2021-2025 роки та інші програми. Наприклад, Чемеровецька селищна рада реалізовує виконання програми «Ветеран» для покращення добробуту ветеранів.

Фінансова підтримка ветеранів війни та праці виходить з потреб в коштах

із урахуванням дотримання економного та ефективного їх використання, спрямована на організацію і проведення різноманітних заходів, підтримку діяльности ради ветеранів, посилення їх соціяльного захисту (табл. 2.4.).

Таблиця 2.4.

Аналіз фінансової підтримка ветеранів війни та праці за 2021-2023 роки

Показник	Роки		
Фінансова підтримка ветеранів війни та праці	2021	2022	2023
Сума, тис.грн	67,560	63,393	72,973

Притітка: Складено авторкою на основі даних [20]

На виконання заходів вищевказаної Програми за 2021-2023 рр. було профінансовано 203,926 тис.грн.

Для селищної ради завжди важливими були питання соціяльного захисту громадян, допомоги військовим та переселенцям, підтримка формувань територіальної оборони, виконання запланованих заходів та місцевих програм.

Програма про надання матеріяльної допомоги окремим категоріям громадян на 2023 рік була розроблена з метою вирішення проблем окремих категорій громадян шляхом виплати матеріяльної допомоги громадянам, які її потребують. Аналіз щодо виплати матеріяльної допомоги (Додаток Б).

Так, на фінансування бюджетних програм соціяльного захисту населенняу 2023 році використано 9236,596 тис.грн. На фінансування бюджетних програм соціяльного захисту населення у 2022 році використано 6 644, 713 тис.грн.

Протягом аналізованих нами років робота Чемеровецької селищної ради зосереджувалася на виконанні заходів, спрямованих на максимальну мобілізацію ресурсів, в тому числі фінансових, для комплексного розвитку територій громади, розв’язання гострих соціяльних питань та підвищення добробуту населення. Але, у зв’язку із дією воєнного стану в Україні через повномасштабне вторгнення московії на територію нашої держави, забезпечено

консолідацію зусиль усіх структур, органів влади та населення територіяльної громади для організованого проведення заходів, спрямованих на захист нашої країни. З бюджету громади на фінансування мобілізаційних заходів виділено 5 143,727 тис. грн, з них 3 181,6 тис. грн субвенції перерахованої військовим частинам, решта 1 962,127 тис. грн використано селищною радою на виконання заходів Програми національного спротиву, організації мобілізації, забезпечення життєдіяльності та функціонування Чемеровецької територіяльної громади.

Також, розглянемо програму заходів національного спротиву, організації мобілізації, забезпечення життєдіяльності та функціонування Чемеровецької територіяльної громади в умовах воєнного стану на 2022 рік. Програма затверджена рішенням виконавчого комітету від 18.03.2022 року №1 (Додаток В).

Отже, з вище викладеного видно, що за 2022-2023 роки видатки на соціяльний захист і соціяльне забезпечення збільшились, а це характеризується соціяльною спрямованістю бюджету. Тому, що в країні відбуваєтьсявійна з московією на території України. А, зниження доходів у 2023 році зумовлене тим, що загальний обсяг державних видатків був нище за попередній рік. Цей факт привів до суттєвої економії коштів, адже їх має вистачати для покриття видатків.

2.2. Проблеми і виклики децентралізації влади в Україні

На сьогоднішній день важливо досягти балансу між загальнодержавними інтересами та інтересами територіяльних громад і корпорацій. Крім того, потрібно забезпечити координацію цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади, щоб сприяти стабільному розвитку суспільства та ефективному функціонуванню держави. Попередня система державного управління мала недоліки, оскільки управління було сильно централізоване, існувала нестача ресурсів для ефективного функціонування виконавчої влади на місцях, і

внаслідок цього виникали конфлікти між місцевими органами влади. Ці проблеми потребували реґулювання, зокрема, розвитку місцевої публічної влади, стратегічного планування та бюджетної політики [6, с. 295].

Дослідження проблем децентралізації системи виконавчої влади показує, що значна частка адміністративних функцій покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Цей підхід вже передбачений при проведенні реформ у системі публічного управління в Україні та закріплений на рівні законодавства. Доручення адміністративних завдань місцевим органам або іншим уповноваженим державним суб'єктам ще до війни сприяло демократичному розвитку державного управління, оскільки це призвело до збільшення впливу територіяльних громад, соціяльних груп та суспільства в цілому [1, с. 12].

Воєнний стан в Україні суттєво ускладнює можливості впровадження всіх необхідних заходів, але Україна повинна послідовно продовжувати курс, особливо з урахуванням того, що вже здобула статус кандидата для вступу до ЄС [23].

Протягом кількох років функціонування ОТГ відбулося зміцнення місцевого самоврядування. На початку війни ці громади показали свою готовність і пройшли випробування на міцність. Фактично, завдяки реалізації реформи децентралізації, наша країна змогла протистояти початковому етапу повномасштабного конфлікту і успішно протистояти противнику протягом цих важливих двох років. Хоча були виявлені деякі недоліки, адже там, де існують прогалини, можуть виникати порушення законодавства та зловживання як з боку місцевих органів влади, так і з боку різних контролюючих органів [23].

У той же час, відповідно до принципів, закладених у Концепції реформування місцевого самоврядування, процес децентралізації не був завершений належним чином і все ще потребує прийняття ряду ключових рішень. Ці рішення включають закріплення основних принципів децентралізації у Конституції України, введення інституту префектів та впровадження системного адміністративного контролю за законністю

прийнятих рішень органами місцевого самоврядування.

Так, на сьогоднішній день, з’явилися додаткові виклики у забезпеченні стабільности й безпеки. Стійкість проявляється у реакції системи на зовнішні впливи, що можуть неґативно впливати на її функціонування. Система може втратити рівновагу назавжди, що означатиме втрату рівноваги ресурсів. Через внутрішню адаптацію система може знову встановити рівновагу, але вже з частковими змінами. Крім того, система може бути заздалегідь підготовлена до неґативного впливу зовнішніх факторів, щоб уникнути втрати цієї рівноваги [18, с. 8].

Саме ці процеси були помітні під час неспровокованої збройної аґресії московії. Ця ситуація спонукала державну систему до змін: більша частина функцій, що стосувалися забезпечення соціяльно-економічної стійкости, була передана від центральних органів виконавчої влади до місцевих виконавчих апаратів та органів місцевого самоврядування [18, с. 8].

А. Миколюк, аналізуючи функціонування органів місцевого самоврядування під час воєнного стану, вказує на те, що в таких умовах ці органи стикаються з додатковими завданнями, які потрібно виконувати [24].

Для громад стали актуальними нові питання, такі як надання допомоги ЗСУ, зокрема для територіяльної оборони; відновлення територій, що постраждали від бойових дій; забезпечення військово-повітряних об’єктів; переселення підприємств. Умови війни спричинили загострення проблем, пов’язаних з наповненням бюджетів, а також можуть створити критичні ситуації у підготовці до наступного опалювального сезону через необхідність забезпечення теплом військових об’єктів або житла для ВПО (багато з яких знаходяться в неопалюваних приміщеннях), високі ціни на енерґоносії та ускладнену можливість або неможливість виконання робіт з модернізації систем опалення в умовах війни [18, с. 9].

Крім цього, реформа децентралізації влади у процесі її здійснення зіштовхнулася з низкою проблем, що потребують нагального вирішення.

Розглянемо основні проблеми та недоліки, що виникли внаслідок

адміністративно-територіяльної реформи децентралізації влади в Україні [23]:

- Адміністративно-контрольні: наростання рівня корупції та зловживань у сфері місцевого самоврядування; проблема забезпечення адміністративного контролю за законністю прийнятих рішень місцевими органами управління, при цьому збереження самостійності органів місцевого самоврядування та уникнення втручання держави у їхню діяльність є невід'ємною умовою;

- Фінансово-бюджетні: відсутність відповідальності органів місцевого самоврядування та їх керівників за некомпетентне використання коштів місцевого бюджету; нерівномірний розподіл фінансових ресурсів між об'єднаними територіяльними громадами;

- Організаційні: проблеми надання якісних послуг населенню, зокрема, зниження доступності медичної та освітньої допомоги в деяких регіонах, а також інших соціяльних послуг через центри надання адміністративних послуг; дефіцит кваліфікованих кадрів;

- Політико-правові: недостатній темп реалізації реформи, розходження між проміжними результатами реформи та запланованими цілями; зменшення якости й ефективності управлінських рішень на місцях; відсутність конституційної бази для проведення реформи та інші проблеми.

Варто зауважити, що особливо гостро виникла проблема зловживання органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами своїм становищем, що підтверджується постійним збільшенням кількости судових позовів фізичних та юридичних осіб до цих органів про визнання протиправними їх рішень, дій або бездіяльності. З початку впровадження реформи децентралізації і на момент початку 2024 року у Єдиному державному реєстрі судових рішень зареєстровано понад 320 тисяч адміністративних справ, у яких виник спір стосовно визнання протиправними рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування або їх посадових осіб. Фактично їх кількість є ще більшою, проте не всі звертаються до суду [25, с. 65].

Проблема зловживання органами місцевого самоврядування тісно по’язана з виконанням державного контролю або нагляду за правомірністю їхніх рішень та дій.

Наприклад, стаття 8 Європейської Хартії місцевого самоврядування допускає можливість введення адміністративного контролю за цими органами та їх посадовими особами. У той же час ця стаття Хартії вказує на те, що будь-який адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування може здійснюватися виключно відповідно до встановлених процедур і лише у випадках, передбачених конституцією або чинним законодавством [26].

Згідно з ч. 2 ст. 71 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18], органи виконавчої влади та їхні посадові особи не мають права втручатися в законну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Вони також не можуть вирішувати питання, що належать до компетенції місцевих органів та посадових осіб відповідно до Конституції України та інших законів, за винятком випадків, коли вони виконують делеґовані радами повноваження або у випадках, передбачених законом. Крім того, відповідно до частини 10 статті 59, акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які суперечать Конституції або законам України, можуть бути визнані незаконними в судовому порядку.

Отже, враховуючи вищевикладене, контроль за рішеннями та діями органів місцевого самоврядування в Україні може бути здійснений лише у випадках, коли ці органи виконують делеґовані, а не свої власні повноваження. З огляду на процес реформування системи влади на місцях, проблема зловживання з боку відповідних органів набуває значної ваги та потребує вреґулювання.

Аналізуючи зазначену проблему, варто відзначити, що у 2020 році був внесений на загальну обговорення законопроєкт, який передбачав тимчасові заходи на шляху до повного завершення реформи децентралізації. Це підкреслює важливість питання нагляду, яке вже зафіксоване в чинній

Конституції, незважаючи на те, що через війну поки що відкладено будь-які зміни до Конституції [23].

Отже, потреба у забезпеченні адміністративного контролю вимагає уважного підходу, який базується на збереженні самостійности органів місцевого самоврядування, уникненні втручання держави у їхню діяльність і забезпеченні законності цього процесу.

Окремі дослідники акцентують увагу на труднощах, що виникли внаслідок бюджетної децентралізації влади. Сутність проблеми полягає у нерівномірному розподілі бюджетних коштів через високий рівень концентрації великих платників податків у окремих населених пунктах. Для вирішення цього питання в Україні і далі застосовуються міжбюджетні трансферти, проте потрібно враховувати обмеження, введені у зв’язку з введенням воєнного стану, у цьому контексті.

Наприклад, на підставі постанов Кабінету Міністрів України [27] та [28] зменшено ряд трансфертів до місцевих бюджетів з метою перенаправлення їх до резервного фонду державного бюджету для фінансування заходів з територіяльної оборони, захисту безпеки громадян та забезпечення функціонування бюджетних установ та комунальних підприємств під час періоду воєнного стану.

Додатково, з 2022 року і до закінчення чинності правового режиму воєнного стану, вплив на формування доходної частини місцевих бюджетів мали зміни, внесені Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» [29]. Ці зміни дозволили фізичним особам-підприємцям – платникам єдиного податку першої та другої групи не сплачувати єдиний податок, а також тимчасово скасували деякі податки.

Крім того, протягом періоду дії воєнного чи надзвичайного стану, сільські, селищні, міські ради та ради об’єднаних територіяльних громад, що утворені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, отримали повноваження приймати рішення щодо встановлення

місцевих податків та/або зборів і податкових пільг щодо сплати місцевих податків та/або зборів, процедурою, яка передбачена Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльности» [30].

Позитивним є той факт, що під час тривання воєнного стану відбулися деякі зміни, пов'язані з наданням певних пільг фізичним та юридичним особам у сфері оподаткування. Також, дозвіл для органів місцевого самоврядування на впровадження тимчасових місцевих податків і зборів у спрощеному порядку міг вплинути на фінансову складову місцевих бюджетів.

Чимало проблем і недоліків виникає в ході адміністративно-територіяльної реформи децентралізації влади, які тісно пов'язані з раніше розглянутими недоліками реформи, виникають особливо під час створення умов для надання адміністративних послуг [25, с. 66].

Існує проблема, що стосується надання центрами адміністративних послуг, що знаходяться у віддалених регіонах, повного спектру таких послуг, що призводить до неадекватного виконання вимог діючого законодавства та непридатності органів місцевого самоврядування для здійснення делеґованих повноважень.

Виникнення проблем у сфері забезпечення належного рівня медичної допомоги у контексті медичної реформи, що є складовою децентралізаційного процесу, має на меті оптимізацію медичних установ. Незважаючи на те, що медична реформа спрямована на покращення галузі, для більшості лікарень це стає проблематичним, що загрожує їхньому закриттю або перетворенню на заклади, які надають лише первинну медичну допомогу.

Також є проблема, що стосується як медичної, так і освітньої реформ, зводиться до недостатньої кількості висококваліфікованих кадрів у невеликих територіяльних громадах. Навіть після проходження процедури добровільного об'єднання вони залишаються менш привабливими для фахівців з високою кваліфікацією. Це частково зумовлено обмеженими фінансовими можливостями об'єднаних територіяльних громад [25, с. 66].

Отже, необхідність вирішення проблеми надання якісних

адміністративних послуг, включаючи соціяльні, медичні та освітні, полягає в аналізі потреб у кожній з цих галузей, їх класифікації та розробці перспективних стратегій для їх вдосконалення. Особлива увага має бути приділена забезпеченню фінансування медичних та освітніх послуг, а також приваблению кваліфікованих фахівців [25, с. 66].

Ще однією категорією проблем у вивченій області є правові питання, особливо ті, що стосуються потреби у законодавчому закріпленні адміністративно-територіяльної реформи децентралізації та вдосконалення нормативних актів. Особливу увагу слід звернути на конституційне закріплення реформи децентралізації. Це важливо, оскільки закріплення реформи виключно у законах України може створити загрозу визнання неконституційними деяких положень діючого законодавства, що може спричинити уповільнення чи навіть скасування досягнутих результатів реформи. Це, у свою чергу, може підірвати досягнутий прогрес у впровадженні децентралізації, зробивши його недійсним у майбутньому [25, с. 66].

Ще, як справедливо зазначає М. Русинюк, однією з головних проблем є неузгодженість та відставання деяких галузевих міністерств від поточних темпів децентралізації [31, с. 64].

Але в сучасний період чимало проблем або їх загострення виникають у зв’язку із введенням правового режиму воєнного стану під час реформування системи децентралізації влади. Таким чином, у контексті реформування надзвичайно важливими стають виявлення проблем, пов’язаних з уведенням воєнного стану, та нових завдань, що виникають перед органами місцевого самоврядування. На початковому етапі конфлікту, система тилу змогла забезпечити стійкість завдяки своїй гнучкості та здатності адаптуватися до нових умов, перехід до альтернативного сценарію, де значна частина соціяльно-економічних проблем була вирішена на рівні територіяльних громад, які були підготовлені до таких викликів.

РОЗДІЛ 3
ШЛЯХИ ЕФЕКТИВНОГО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Створення спроможних самоврядних територіяльних громад в Україні за умов війни

Створення СТГ сприяє формуванню нової локальної ідентичности як для громади в цілому, так і для її жителів. За словами експертів, така локальна ідентичність, поряд із довірою, єдністю, солідарністю, повагою та взаєморозумінням серед членів громади, під впливом спільного та індивідуального досвіду і взаємодії, формує соціяльний капітал громади. Цей соціяльний капітал стає основою для об'єднаної конструктивної діяльности місцевих спільнот в Україні. На базі цього соціяльного капіталу нова суб'єктність громад значно змінює можливості реалізації державної політики регіонального та місцевого розвитку, сприяючи впровадженню сучасних і ефективних європейських інструментів. Це, у свою чергу, піднімає розвиток національної спільноти на новий, вищий рівень [32, с. 10].

Конституційна норма, що проголошує народ джерелом державної влади, передбачає два способи її реалізації: безпосередньо та через органи публічної влади (державної та самоврядної). Відповідно до статті 140 Конституції України, місцеве самоврядування є правом територіяльної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах своєї компетенції та відповідно до законів України.

Слід зазначити, що «ОТГ» означає сукупність мешканців, які постійно проживають у межах певного села, селища чи міста, що є окремими адміністративно-територіяльними одиницями, або це може бути добровільне об'єднання мешканців кількох сіл з єдиним адміністративним центром [11; 16; 26].

Науковець І. Тимечко виділяє наступні ознаки категорії «громада» або

«спільнота» [33]:

- системи відносин між її членами, що характеризуються співіснуванням у спільному просторі;
- легітимність громади як історично сформованої спільноти, яка має спільну культуру, звичаї, традиції та спільне минуле;
- потреба громади у розвитку для забезпечення надання громадських послуг та участі у життєзабезпеченні населення;
- функціонування громади як колективного споживача благ;
- роль громади як представника місцевого населення у політичних процесах та як безпосереднього суб'єкта процесу управління.

Проаналізувавши праці інших дослідників територіяльних громад, Я. Павлович-Сенета виділяє такі основні їх ознаки, як [34]:

- спільна територія існування, тобто територіяльна ознака;

- наявність населення, яке проживає на визначеній території, тобто інтеґративна ознака;

- існування колективної свідомости та спільних інтересів місцевих жителів, себто інтелектуальна ознака;

- спільна комунальна власність, якою територіяльна громада може користуватися і розпоряджатися у власних інтересах, себто майнова ознака.

Конституція України [11] та Європейська хартія місцевого самоврядування [26], закріплюючи принцип фінансової самостійности територіяльних громад, вимагають, щоб певна частина фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевого самоврядування, надходила від місцевих податків і зборів. З огляду на євроінтеґраційні процеси та необхідність адаптації законодавства України до стандартів ЄС, актуальним і необхідним є аналіз правового реґулювання створення спроможних самоврядних територіяльних громад в Україні в умовах війни.

Важливим аспектом забезпечення життєдіяльності громад стало переформатування роботи органів реґіональної та місцевої влади через створення військових адміністрацій, які відповідають за безпеку на відповідних

територіях. На територіях, де діє воєнний стан, для реалізації Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням впровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, Президент України може утворювати тимчасові державні органи – ВА. ОМС продовжують виконувати свої функції, спрямовані на розв'язання питань місцевого значення в межах громад, з урахуванням специфіки роботи в умовах воєнного стану [18, с. 39].

За таких умов повноваження ОМС, відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування», також регулюються положеннями Закону України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» [35]. Цей закон передбачає, зокрема, створення ВА. ОМС співпрацюють з ВА, що їх утворює Президент України під час воєнного стану для забезпечення дії Конституції та законів України.

ОМС та ВА разом з військовим командуванням здійснюють впровадження та реалізацію заходів правового режиму воєнного стану, оборони, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. ВА можуть бути трьох типів: обласні, районні та населених пунктів. У відповідь на збройну аґресію московії обласні та районні ВА в Україні було створено Указом Президента № 68/2022 від 24 лютого 2022 р. [36].

З метою реґулювання діяльности органів місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [37].

Аналізуючи цей закон, В. Безгін відзначає, що його положення орієнтовані на швидке ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні. Однак, як саме протистояти ризикам і потенційним зловживанням, у законі не прописано. Усі заходи щодо підтримки Збройних Сил і допомоги вимушено переміщеним особам мають здійснюватися оперативно, без затримок на

обговорення і політичні дебати, фактично в автоматичному режимі. Такий підхід в умовах воєнного стану видається виправданим, проте не виключає можливість виникнення згаданих ризиків [25, с. 66].

Не зважаючи на воєнний стан, місцеве самоврядування продовжує свою роботу. Наразі, ОМС усіх рівнів взаємодіють з військовими командуваннями та ВА, а за потреби узгоджують між собою окремі повноваження. Додаткові функції, покладені на місцеву владу в перші дні війни, стосувалися великого припливу ВПО. ОМС організували оформлення відповідного статусу, видачу посвідчень та за допомогою представників громади налагодили процес влаштування людей, які залишили свої домівки. Органи державної влади оперативно вреґулювали діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Парламент схвалив законопроєкт [38], який полегшує функціонування місцевого самоврядування та Уряду в умовах воєнного стану. Цей законопроєкт має позитивний вплив на прискорення ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні в умовах війни. Запропонована процедура усуває політичний аспект із цього процесу та зменшує конфлікти між головою та депутатами, які були поширені у мирний час.

Коли мова йде про роботу та повноваження голови ОТГ в умовах воєнного стану, то маємо розуміти, що основними повноваженнями їх є: викладені у статті 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16], у зв’язку із запровадженням правового режиму воєнного стану не зазнали змін. Додаткові повноваження, які можуть бути покладені на старост відповідно до інших профільних законів, можуть бути змінені лише в частині обмеження доступу до окремих державних реєстрів. Тому, в цілому повноваження голів ОТГ під час воєнного стану фактично не змінилися.

Повномасштабне вторгнення московії в Україну та запровадження воєнного стану призвели до певних обмежень для громадян як у формах громадської участі, так і в доступі до публічної інформації. Основною причиною цього є питання безпеки, оскільки ворог намагається використати

всю доступну інформацію, включаючи публічну, як інструмент проти нас. Зокрема, під час воєнного стану ОМС або їх «замінники» – військово-цивільні та ВА – не можуть публікувати проєкти рішень. Робота депутатських комісій і місцевих рад не анонсується заздалегідь і може проходити в закритому форматі. Публічні електронні реєстри (зокрема, земельних ділянок та містобудівної документації) можуть бути закриті для громадян. Крім того, деякі громади тимчасово припинили проведення громадських бюджетних конкурсів або затримали проєкти бюджетів участі через особливості бюджетного процесу.

Незважаючи на активну фазу московитсько-української війни та перехід усіх політичних і суспільних процесів у військову площину, в Україні триває законодавча робота щодо вдосконалення механізмів місцевої демократії, щоб покращити відкритість та прозорість місцевого самоврядування. Так, зареєстровано законопроєкт «Про народовладдя на рівні місцевого самоврядування» [39]. Законопроєкт розширює правові можливості залучення мешканців та громадських організацій до розробки рішень на рівні місцевого самоврядування. Створюються умови для підтримки українських міст у пошуку партнерів. Це дозволяє МВС України та інших регіонів Європи ділитися своїми потребами та пропозиціями щодо міської інфраструктури, а також налагоджувати зв’язки для співпраці в отриманні практичної допомоги.

Пріоритетними напрямками державної політики є фінансова підтримка громад та розвиток інфраструктури. Загалом виділення фінансових ресурсів на розвиток територіяльних громад та інфраструктури свідчить про стратегічне планування та розуміння необхідностиі забезпечення сталого та збалансованого розвитку територій. В умовах воєнного чи надзвичайного стану територіяльні громади мають можливість встановлювати або змінювати місцеві податки та збори, визначати податкові пільги в поточному податковому періоді [40].

Важливість економічної свободи для розвитку територіяльних громад полягає в тому, що вона створює сприятливі умови для зростання, підприємництва та підвищення рівня життя мешканців. Територіяльні громади виступають справжнім двигуном розвитку економіки України. Їхня активна

роль у створенні сприятливих умов для бізнесу, розвитку інфраструктури та залученні інвестицій сприяє зміцненню економічної незалежності країни [40].

Умови воєнного стану ставлять перед територіяльними громадами особливі виклики, але також відкривають нові можливості для їх розвитку. Основні аспекти, які необхідно розглянути в контексті ролі територіяльних громад в умовах воєнного стану, включають [40]:

- забезпечення громадської безпеки та захисту (ОТГ мають розробити та реалізувати заходи щодо мобілізації ресурсів, організації системи цивільного захисту, надання допомоги постраждалим та відновлення постраждалої інфраструктури);

- економічна стабільність та стійкість (воєнний стан може мати значний вплив на економіку територіяльної громади, але це також може бути період, коли ОТГ зосереджуються на розвитку своїх внутрішніх ресурсів, залученні інвестицій та створенні економічної опори, вони можуть створювати інноваційні проєкти, сприяти розвитку територій, залучати державні та приватні інвестиції, що допоможе їм протистояти викликам та конфліктам);

- гуманітарна допомога та соціяльна підтримка (воєнний стан часто призводить до гуманітарної кризи та соціяльних проблем, ОТГ можуть відігравати важливу роль у наданні гуманітарної допомоги постраждалим, організації соціяльної підтримки вразливих верств населення та координації з іншими гуманітарними організаціями);

- кризове управління та відновлення (важливим аспектом ролі ОТГ в умовах воєнного стану є ефективне управління кризовими ситуаціями та процес відновлення, вони повинні розробляти та впроваджувати плани надзвичайних ситуацій, координувати роботу правоохоронних органів, рятувальних служб та інших державних і недержавних структур для забезпечення безпеки та відновлення нормального життя в громаді);

- залучення громадськости і збереження громадської довіри (важливою складовою успішного функціонування ОТГ в умовах воєнного стану є активна участь громадськости та збереження суспільної довіри, вони мають

забезпечувати відкритість, прозорість та взаємодію з громадськістю, залучати громадян до прийняття рішень і співпраці у реалізації проєктів, умови воєнного стану створюють складні виклики для територіяльних громад, але водночас відкривають можливості для їх активного розвитку та просування незалежности і свободи, належне вреґулювання кризових ситуацій, розвиток економічного потенціялу й залучення громадськости є важливими факторами успіху у досягненні цих цілей.

Отже, можна зробити висновок, що територіяльні громади відіграють ключову роль у зміцненні незалежности України в умовах воєнного стану. Розвиток цих громад сприяє не лише економічному опору, але й зміцненню політичної стабільності країни. Відтак, для успішного розвитку територіяльних громад в умовах воєнного стану необхідна їхня належна підтримка з боку держави. Загалом, розвиток територіяльних громад в умовах воєнного стану може стати вирішальним кроком у зміцненні незалежности України й забезпеченні сталого розвитку.

3.2. Напрями долання проблем на шляху децентралізації влади в Україні

Для виявлення способів подолання проблем у процесі децентралізації влади в Україні необхідно провести аналіз стійкости реґіонів і територіяльних громад, що виходить з оцінки національної стійкости до конкретних загроз.

Результатами реформи, спрямованої на створення якісно нової системи місцевого самоврядування, яка передбачала перегляд адміністративно-територіяльного устрою через створення об’єднаних територіяльних громад (ОТГ), стали наступні позитивні зрушення: розширення повноважень місцевих органів самоврядування у використанні наявних ресурсів; посилення їх зацікавленості у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів та пошуку додаткових джерел фінансування; зміцнення матеріяльної та фінансової бази

населених пунктів; з'явлення нових центрів стимулювання економічної активности тощо. Завдяки цим нововведенням територіяльні громади отримали можливість покращити якість надання публічних послуг своїм жителям, реалізовувати соціяльні та інфраструктурні проєкти, створювати сприятливі умови для залучення інвестицій та розвитку місцевого підприємництва, а також розробляти та впроваджувати програми місцевого розвитку тощо [41, с. 24].

У той самий період кризові явища в економіці, політичній сфері та суспільних відносинах, обмежена доступність інформації для місцевого населення про заходи уряду, спрямовані на реформування місцевого самоврядування та фінансову децентралізацію, а також низький рівень політичної культури серед громадян та їх стурбованість перед змінами, а також бажання частини чиновників та політичних діячів на регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях зберегти існуючий статус-кво в системі владних відносин та зберегти доступ до ресурсів викликали ряд проблем у реалізації реформи [41, с. 24].

Отже, перш за все, необхідно проаналізувати стійкість регіонів та громад до цих загроз, визначити слабкі місця, розробити й ефективно впровадити комплекс заходів, спрямованих на підвищення стійкості і, відповідно, безпеки регіонів і територіяльних громад. Бо для більшості територіяльних громад ситуація не є стабільною, але все ж до повної втрати функціональності далеко. Однак водночас ситуація не є стабільною, що робить досягнення стану стійкої рівноваги недосяжним.

Можемо виділити такі ключові напрямки продовження реформи децентралізації [5, с. 47]:

- адміністративно-організаційний, тобто завершення розподілу повноважень та реформи по суті;
- законодавчий, тобто впорядкування системи законодавства для завершення реформи.

Стратегія розвитку місцевого самоврядування на наступні роки повинна бути зорієнтована на:

- усунення невідповідностей та розбіжностей у нормативно-правовому забезпеченні реформи децентралізації та закріплення нововведень у Конституції України;
- покращення взаємодії між населенням і владою щодо питань реформування, вреґулювання земельно-майнових питань;
- здійснення чіткого розподілу повноважень між районними державними адміністраціями, районними радами та територіяльними громадами;
- усунення суперечностей на різних рівнях влади;
- створення умов для посилення спроможності територіяльних громад з урахуванням перманентних змін їх розвитку у післявоєнний період.

На думку теоретиків і практиків адміністративно-територіяльної реформи, необхідно прийняти ще низку нормативних документів у майбутньому.

Існують ключові фактори, що забезпечили ефективний опір країни на період війни та підтримали її стійкість під час тривалих бойових дій [42, с. 17]:

- децентралізація – розширені повноваження місцевих громад дозволили зміцнити обороноздатність держави;
- відкритість держави – високий рівень встановлених за попередні роки економічних, політичних та громадських зв'язків з міжнародними партнерами дозволив у критичний момент війни швидко залучити міжнародну спільноту для надання фінансової (ґранти та кредити), матеріяльної, гуманітарної та військової допомоги;
- цифрові технології – досягнутий до початку війни рівень цифровізації сфер державного управління дозволив ефективно виконувати обов’язки та забезпечити нормальне функціонування країни.

Згідно зі Стратегією національної безпеки 2020 року, критерії реаґування можуть бути сформульовані на основі наступних загроз, які є актуальними для реґіонів та ОТГ [18, с. 10]:

- Низька ефективність державних органів, що ускладнює розробку та

впровадження ефективної політики. Потрібні критерії для оцінки ефективности й відповідні методи для проведення оцінок;

- Недостатній рівень добробуту, що призводить до відчуття незахищености та невпевненості у майбутньому, що може сприяти насильству та радикальним суспільним настроям. Державні органи статистики визначають рівень добробуту, але потрібні критерії для оцінки загроз і корупції;
- Недостатня підтримка прав власності та повільний розвиток ринкових відносин, а також значна роль державного сектору в економіці. Потрібні критерії оцінки загроз та виконання відповідних оцінок;
- Низький рівень конкуренції та монополізація у певних секторах, таких як енергетика, що знижує конкурентоспроможність країни. Цей рівень оцінюється і може бути визначені критерії стійкости до конкурентоспроможности;
- Посилення загроз для критичної інфраструктури. Необхідні критерії стійкости та практичні заходи для підвищення стійкости критично важливих структур;
- Погіршення середовища проживання. Ці дані вимірюються державними органами статистики, але для ОТГ потрібні критерії оцінки та проведення розрахунків на основі статистичних даних;
- Демографічна криза. Потрібні критерії оцінки стійкості та проведення практичних оцінок;
- Посилення еміґрації, зокрема досвідчених фахівців та молоді. Ці дані вивчаються для всієї країни, але потребують додаткових досліджень для рівня реґіонів та ОТГ.

На сьогоднішній день основною загрозою стійкости і безпеки країни загалом, а також її реґіонам і територіяльним громадам зокрема залишається військова аґресія московії. Ця ситуація вимагає спрямованих зусиль державних і місцевих органів влади, а також ВА, зосереджених саме на цьому аспекті [18, с. 12].

Таким чином, завдання, які будуть спрямовані на подальший розвиток місцевого самоврядування, покращать управління на місцях та забезпечать більший вплив громад на управління своїми територіями. На нашу думку, також дуже важливими аспектами подальшого реформування також є питання:

- впровадження в українську законодавчу базу положень з Європейської хартії місцевого самоврядування;
- імплементація в межах України новацій ЄС щодо належного управління на місцевому рівні.

С. Полякова звертає увагу на те, що відповідно до чинного законодавства для того, щоб сільська громада мала свого власного лікаря, необхідно виконати кілька умов. Серед цих умов: наявність випускника сільської школи з високими знаннями, підтвердженими високими балами на ЗНО; наявність в сім'ї випускника або в громаді коштів на навчання (хоча можливість вступу на бюджетне місце не виключається, проте у міських випускників більше можливостей вступити на безкоштовне навчання завдяки вищому рівню знань); бажання випускника навчатися саме в медичному закладі, що потрібен у громаді; обов'язкове повернення випускника після навчання у село [25, с. 65].

Ця проблема також зачіпає сферу освіти. Зокрема, зауважується, що освітня реформа передбачає ліквідацію неефективних шкіл та створення опорних. Хоча для міст такий сценарій не є проблематичним, для сіл і селищ він створює нові виклики. Наприклад, діти з віддалених сіл можуть мати проблеми з доїздом до опорної школи, якщо зламається шкільний автобус або комунальні служби не забезпечать хорошу інфраструктуру [25, с. 65].

Ризик управлінський або кадровий у контексті бюджетної децентралізації полягає в тому, що для забезпечення якісного та ефективного виконання публічно-владних обов'язків необхідні висококваліфіковані кадри, яких постійно бракує (і, варто зазначити, не лише на місцях). Отже, такі складні та важливі для бюджетної децентралізації управлінські функції, як створення фінансових можливостей для територій та розробка ефективних стратегічних планів економічного зростання, стають недоступними при низькій кваліфікації

управлінського апарату органів місцевого самоврядування [43, с. 44].

Посилення підтримки територіяльних громад та забезпечення їх сталого розвитку сприятиме підвищенню економічного показника країни в цілому та покращенню якості життя громадян. Стратегії зміцнення економічної самостійности територіяльних громад передбачають низку заходів та ініціятив, спрямованих на створення стійкого економічного середовища та залучення інвестицій. Єфімова Д. виділяє основні стратегії, які можуть використовувати територіяльні громади для посилення незалежності, включають [40]:

- розвиток місцевого підприємництва – сприяння розвитку місцевого підприємництва шляхом створення сприятливих умов для бізнесу (спрощення бюрократичних процедур, підтримка малих і середніх підприємств, надання фінансової та консультативної підтримки, організація тренінгів та навчальних програм для підприємців тощо).

- просування місцевих товарів і послуг, що сприяє підвищенню їх популярності та збільшенню обсягів продажу (організація місцевих ярмарків, фестивалів, розробка брендингових кампаній, рекламних і маркетингових заходів).

- розвиток інфраструктури – модернізація транспортної, енергетичної, телекомунікаційної та соціяльної інфраструктури.

- побудова партнерства – зміцнення економічної незалежності шляхом побудови партнерства з іншими громадами, реґіонами та країнами (укладення угод про співпрацю, обмін досвідом та знаннями, спільні проєкти та ініціятиви).

- розвиток інновацій та технологій – залучення інновацій та новітніх технологій (розвиток інноваційних кластерів, підтримка стартапів та дослідницьких проєктів, організація технологічних конференцій та заходів).

Це сприяє створенню нових робочих місць, підвищенню ефективности та конкурентоспроможности громади. Ці стратегії сприяють зміцненню самостійности територіяльних громад, забезпечують сталий розвиток та створюють умови для процвітання [40].

Для посилення стійкості територіяльних громад важливі інноваційні проєкти та пілотні програми. Деякі ідеї для таких проєктів і програм можуть включати: інкубатори та акселератори стартапів, кластери та індустріальні парки, цифрові ініціативи (розвиток цифрових навичок, електронна комерція, цифрова інфраструктура та електронне управління), екологічні ініціативи, фінансові інструменти (місцеві програми мікрокредитування, кошти для інвестування в стартапи та інноваційні проєкти) [40].

Є достатні підстави для того, щоб припустити, що серед ризиків бюджетної децентралізації також існує можливість дублювання повноважень та зростання дисбалансів у формі «ресурсів-повноважень». Зв'язані з цим загрози виглядають очевидними: подвійні функції та компетенції призводять до ситуації, коли жоден з органів публічної влади не несе відповідальності за свої власні рішення, дії чи бездіяльність. А це, в свою чергу, створює сприятливі умови для корупційних правопорушень [32, с. 16].

Корупція в органах влади – це системний ризик вітчизняного публічного управління, і бюджетна децентралізація не є винятком. Логічно, що за цим має бути розроблений комплекс заходів запобігання корупції [44, с. 16].

Також доцільно забезпечити захист реформи децентралізації від потенційних загроз і, нарешті, підготувати та прийняти відповідні поправки до Конституції. Це додатково закріпить принципи децентралізації в українському політичному та правовому контексті, а також зменшить ймовірність політичних маніпуляцій навколо цього процесу. Важливий комплекс реформ повинен бути врегульований у Конституції [25, с. 66].

Зараз проєкт Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 13 грудня 2019 року, зареєстрований під номером 2598, було відкликано. Однак аналіз цього проєкту дозволяє зробити висновок, що він містив деякі концептуальні зміни у сфері територіяльної організації влади. Зокрема, він передбачав встановлення системи територіяльного устрою з участю громад, округів, областей, Автономної Республіки Крим, визначення конституційно-правового статусу префекта на відповідній території, а також

регламентацію принципів безпосередньої та представницької демократії на місцевому рівні (громада безпосередньо або через ОМС громади та їх посадових осіб відповідно до закону) і так далі [25, с. 66].

Основні напрями удосконалення місцевого самоврядування та децентралізації влади визначено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіяльної організації влади в Україні [45].

Згідно з цією Концепцією [12], реформування місцевого самоврядування передбачає створення нового базового рівня адміністративного устрою через об'єднання територіяльних громад, що стане основою для перетворення районного рівня влади. Відсутність чіткої визначености нових компетенцій районів призводить до паралелізму у діяльності адміністрацій, опору щодо децентралізації та складнощів у розподілі послуг між ОТГ та ОМС, які далі підпорядковуються району [32, с. 16].

Центральною проблемою, яка визначає успішність децентралізації, є створення ефективної системи територіяльного управління в Україні, що неможливо без внесення відповідних поправок до Конституції країни.

Одним з визначних досягнень у процесі реформ у 2023 році є прийняття Закону про службу в органах місцевого самоврядування, що був підписаний президентом у липні. Цей Закон впровадив кілька ключових нововведень: встановив захист прав працівників місцевого самоврядування та ґарантії щодо мінімального рівня оплати праці, упровадив прозору процедуру конкурсного відбору та можливости кар'єрного зростання, базованого на KPI. Крім того, закон реґулює прозорість при нарахуванні премій та вимагає їх публікації. Важливим кроком є розмежування політичних посад від посад службовців у самоврядуванні, яке набуде чинности з наступною каденцією місцевих рад. Сам процес розгляду законопроєкту був збалансованим, враховуючи вимоги громад, зокрема Асоціації міст України [46]. Однак, цей документ поки що не набув чинности. Таким чином, поряд із певними успіхами у сфері законодавства, виникали й конфліктні ситуації.

Наголошуємо на важливості концентрації уваги на конкретних напрямах і

законопроєктах, які потрібно активно впроваджувати в найближчому майбутньому [47]:

- Перший аспект, який слід враховувати, пов’язаний із забезпеченням відповідальности представників органів місцевого самоврядування та забезпеченням прозорости їхньої діяльности (зокрема, ця відповідальність перед законом і громадськістю).
- Другий аспект стосується реаґування на поточні виклики військового часу (не лише системні реформи, а й реактивна політика, зокрема, розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері підтримки безпеки та оборони України).
- Третій аспект, на який слід звернути увагу, це законопроєкти, пов’язані з євроінтеґрацією (зокрема, міжреґіональне транскордонне співробітництво місцевих органів самоврядування та залучення фінансування для підтримки участі державних та місцевих органів у реалізації програм та проєктів міжнародної технічної допомоги та транскордонного співробітництва).

Умови воєнного стану вимагають від територіяльних громад України розробки та впровадження стратегій опору задля зміцнення незалежности країни. Забезпечення стабільности і сталого розвитку в умовах конфлікту вимагає активного розвитку економічного потенціалу територіяльних громад. Одним із ключових елементів є розвиток стійкості, яка забезпечує стабільність та адаптацію до непередбачуваних обставин. Це розширення спектру видів економічної діяльності, розвиток місцевих підприємств, залучення інвестицій та створення сприятливих умов для розвитку.

Територіяльні громади повинні активно працювати над соціяльною інфраструктурою, освітою, охороною здоров’я та культурою для забезпечення населення необхідними послугами та підтримкою в умовах військового конфлікту. Це сприятиме покращенню якости життя місцевого населення та збереженню його духовного благополуччя. Крім того, важливо забезпечити розумне управління фінансовими ресурсами та бюджетами територіяльних

громад. Ефективне використання фінансових коштів, протидія корупції та створення прозорих механізмів фінансового контролю сприятимуть зміцненню стабільности і стійкости місцевого самоврядування. Зміцнення незалежности України в умовах воєнного стану потребує мобілізації та взаємодії всіх рівнів влади, громадських організацій та громадян [48].

У межах процесу децентралізації необхідно пристосувати українське законодавство до вимог європейського законодавства. Співпраця з Україною в цьому напрямку має допомогти у гармонізації внутрішнього законодавства з Європейською хартією місцевого самоврядування та принести позитивні результати для країни [49]. У 2024 році законодавцям потрібно буде врешті-решт врегулювати питання ВА, продовжити працювати над завершенням процесу децентралізації та запровадити посади префектів. Також необхідно вирішити питання інтеґрації реґіонів, які постраждали від російської аґресії та окупації [50].

Адже, лиш спільними зусиллями створення ефективних стратегій опору та розвитку місцевих громад може забезпечити сталість, поступ і зміцнення незалежности України.

ВИСНОВКИ

У роботі нами розглянуто сутність реформи у сфері місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні, окреслено місце місцевого самоврядування в процесі децентралізації публічної влади в Україні щодо реформування, визначено ефективні рішення та напрямки щодо подолання проблем на шляху децентралізації влади в Україні. Так, основна увага в процесі децентралізації публічної влади в Україні приділяється перетворенню місцевого самоврядування. Однак, на цьому етапі впровадження адміністративно-територіяльної реформи децентралізації в Україні виникають певні складнощі, спричинені введенням у лютому 2022 року режиму воєнного стану, складною політико-правовою ситуацією в країні, а також окремими недоліками у нормативно-правовому реґулюванні деяких аспектів реформи децентралізації. В рамках нашого дослідження ми визначили найбільш поширені проблеми та недоліки цієї реформи, що дозволило знайти шляхи їх вирішення.

Розкрито суть і практичну необхідність децентралізації влади в Україні. Традиційний погляд на децентралізацію, як на процес, поляає в тому, що в його рамках централізована держава, яка утворює самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), які потребують вироблення нових підходів до аналізу його змісту. Дослідження теоретичних засад децентралізації, є різним і характеризуються численними аспектами, що також зумовлюють існування різних форм та типів децентралізації. Серед них науковці виділяють такі як: деконцентрація, деволюція, делеґування та дивестиція. Деконцентрацію влади (deconcentration), як передачу частини, тобто певних повноважень від центральних до місцевих органів влади, делеґування (delegation), тобто передачу окремих повноважень від одного органу влади до іншого, деволюція (devolution), або передача значної частини повноважень з центру на місця і дивестування (divestiture), або передача деяких функцій та повноважень місцевих органів влади неурядовим структурам.

Охарактеризовано нормативне й організаційне підґрунтя реформи місцевого самоврядування в Україні. Реформа здійснюється у кілька етапів. Під час першого етапу імплементації реформи децентралізації в Україні (2014-2019 рр.) були досягнуті значні успіхи. На другому етапі децентралізації в Україні (2020-2021рр.), Кабінет Міністрів України визнав реформу децентралізації однією з пріоритетних, сприяючи створенню базового рівня місцевого самоврядування.

Місцеві вибори, проведені на новій територіяльній основі у жовтні 2020р., стали міцною базою для подальших ініціатив у реформуванні місцевого самоврядування та сприяють активізації реформ в різних галузях, таких як: охорона здоров'я, освіта, культура, сфера соціяльних послуг, енерґетика. В цілому, важливими законодавчими актами щодо становлення та розвитку реґіональної політики були: Закон України «Про засади державної реґіональної політики» та Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії реґіонального розвитку на 2021-2027 роки», Стратегія реформування державного управління на 2016-2020 роки, Стратегії розвитку системи управління державними фінансами на 2022-2025 роки та Національна стратегія реґіонального розвитку на 2021-2027 роки. Станом на січень 2022 року нова система адміністративно-територіяльного устрою України складається з 1470 адміністративно територіяльних одиниць базового рівня (громад).

Проаналізовано реалізацію реформи місцевого самоврядування на прикладі Чемеровецької селищної ради. З практичної точки зору сільські ради надзвичайно важливі для мешканців відповідних територій, оскільки уповноважені приймати рішення, від яких залежить безпека та життя людей. Чемеровецька селищна рада є ключовою складовою системи органів місцевої влади, а їх діяльність полягає у цілеспрямованому впливі на організацію діяльности на певній території в інтересах успішного й ефективного вирішення поставлених перед ними завдань. Так, Чемеровецька селищна рада здійснює складання та затвердження селищного бюджету на 2021-2023 роки. Навіть за

умов безпрецедентних викликів, які торкнулися економіки територіяльної громади у минулому році і продовжують впливати й зараз, таких як переміщення населення, пошкодження інфраструктури та економічний спад у діловій активності деяких підприємств, малого та середнього бізнесу, селищна рада спільно з органами місцевого самоврядування зуміла виконати бюджет селища. Це дало змогу виплатити заробітну плату у повному обсязі, покрити всі обов'язкові витрати та витрати на енергоресурси, не нагромадивши заборгованости.

Висвітлено проблеми та виклики, що виникають у контексті децентралізації влади в Україні. Громади виявили високу стійкість навіть у непростих умовах війни: ті, що опинилися під тимчасовою окупацією, зберегли потенціал для опору й можливість відновлення після звільнення, тоді як громади в глибині країни створюють соціяльно-економічну базу для перемоги України. Стійкість, проявлена громадами різних типів, підтверджує правильність концепції децентралізації та необхідність його подальшого зміцнення в рамках післявоєнної реконструкції. ОМС і надалі виконують свої повноваження, спрямовані на вирішення місцевих питань, з урахуванням особливостей функціонування в умовах воєнного стану.

Проаналізовано створення спроможних самоврядних територіяльних громад в Україні за умов війни. Умови воєнного стану ставлять перед територіяльними громадами особливі виклики, але також відкривають нові можливості для їх розвитку. ОТГ відіграють важливу роль у зміцненні незалежности України в умовах воєнного стану: забезпечення громадської безпеки, економічної стабільности і стійкости; гуманітарна допомога та соціяльна підтримка; кризове управління та відновлення; залучення громадськости і збереження громадської довіри.

Розроблено напрями долання проблем на шляху децентралізації влади в Україні. Різні регіони України та територіяльні громади стикалися з війною в різний спосіб і зазнали різноманітних втрат під час бойових дій. Оцінка руйнації, пошкоджень, розграбування або окупації населених пунктів і громад

ще не є завершеною. Акцентуємо увагу на тих напрямках і законопроєктах, на яких потрібно зосередитись найближчим часом: прозорість діяльності органів місцевої влади. Тобто, це відповідальність перед законом і перед громадським сектором. І у цій частині у нас поки не прийняті два законопроєкти; вчасне реаґування на ті виклики воєнного часу, які наступають. Тут потребує ухвалення законопроєкт про залучення коштів «Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання участі державних органів та органів місцевого самоврядування в реалізації програм та проєктів міжнародної технічної допомоги та транскордонного співробітництва».

Отже, успішне функціонування ОТГ в умовах воєнного стану має бути активна участь громадськости і збереження суспільної довіри. Вони мають забезпечувати відкритість, прозорість та взаємодію з громадськістю, залучати громадян до прийняття рішень та співпраці у реалізації проєктів, умови воєнного стану, оскільки створюються складні виклики для територіяльних громад, але водночас відкривають можливості для їх активного розвитку та просування незалежности і свободи, належне вреґулювання кризових ситуацій, розвиток економічного потенціялу та залучення громадськости є важливими факторами успіху у досягненні цих цілей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи: матеріяли V Міжнародної науково-практичної конференції (12 травня 2023 р., м. Львів) [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, доц. Р. Б. Бедрія]. Київ; Львів; Щецин: ЛНУ імені Івана Франка, 2023. 208 с. https://ccu.gov.ua/sites/default/files/decentralizaciya_publichnoyi_vlady_v_ukrayini_2023.pdf. (дата звернення 15.03.2024)

2. Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи: Збірник матеріялів Міжнародної науково-практичної конференції (17 червня 2022 р., м. Львів) [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, проф. Д. Вацінкевича, доц. Р. Б. Бедрія]. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка; Київ; Щецин, 2022. 300 с.

3. 17 питань про реформу. Децентралізація влади. URL: http://decentralization.gov.ua/. (дата звернення 15.03.2024)

4. Гультай М. М. Децентралізація публічної влади: Європейські здобутки та перспективи України. Збірник матеріялів Міжнародної науково-практичної конференції [за наук. ред. проф. О. В. Батанова, проф. Д. Вацінкевича, доц. Р. Б. Бедрія]. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка; Київ; Щецин, 2022. С. 49-52.

5. Гримак І. Децентралізація в Україні: теоретико-правові засади. Publicadministration: concepts, paradigm, development, improvement№ 4, 2023. С. 43. URL: https://pa.journal.in.ua/index.php/pa/article/view/73/77. (дата звернення 17.03.2024)

6. Трачук П.А. Реалізація принципу децентралізації влади в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, Серія Право*. Випуск 75: частина 1, 2023. С. 293-298.

7. Маслов А. О. Сутність, типи, форми, можливості і загрози децентралізації.А.О. Маслов, А.Т. Гладковська. Ефективна економіка, 2019. №

2. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/2_2019/13.pdf. (дата звернення 18.03.2024)

8. Горохова Л. В.Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Регіональні студії*. 2023. № 33. С. 51-57.

9. Хоруженко О. Історія та легітимізація децентралізації державної влади. URL: http://crps.sumy-news.com/publications/item/9-istoriya-ta-legitymizacziya-deczentralizacziyi-derzhavnoyi-vlady.htmi. (дата звернення 20.03.2024)

10. Конституція Української Народної Республіки: Закон від 29.04.1918р. База даних «Законодавство Української Радянської Соціялістичної Республіки». ВР Української РСР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18#Text. (дата звернення 23.03.2024)

11. Конституція України: Верховна Рада Українивід 28 червня 1996 року№ 30. Ст. 141.URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print. (дата звернення 23.03.2024)

12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіяльної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333. ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-%D1%80. (дата звернення 23.03.2024)

13. Пресцентр ініціативи «Децентралізація». Децентралізація: чи має держава чіткий план продовження реформи? 2023. URL: https://decentralization.gov.ua/news/17406. (дата звернення 23.03.2024)

14. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік: Указ від 07.12.2016 р. № 545/2016. ВР України.URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/545/2016. (дата звернення 23.03.2024)

15. Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік: Розпорядження КМУ від 03.04.2017 № 275-р. ВР України. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/249935442. (дата звернення 26.03.2024)

16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (Редакція станом на 24.11.2021). ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80. (дата звернення 26.03.2024)

17. Про добровільне об'єднання територіяльних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII (Редакція станом на 14.05.2020). ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/157-19. (дата звернення 29.03.2024)

18. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу: аналіт. доп. [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.]; за ред. В. Г. Потапенка. Київ: НІСД, 2023. 54 с.

19. Прем'єр-міністр розповів про важливі напрями Плану пріоритетних дій Уряду на 2023 рік. Урядовий портал. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/premier-ministr-rozpoviv-pro-vazhlyvi-napriamy-planu-priorytetnykhdii-uriadu-na-2023-rik. (дата звернення 29.03.2024)

20. Чемеровецька селищна територіальна громада. Головний сайт. URL: https://chemerovecka-gromada.gov.ua/. (дата звернення 15.04.2024)

21. Звіти про виконання програм соціяльно-економічного та культурного розвитку території Чемеровецької селищної ради за 2021-2023 роки.URL: https://chemerovecka-gromada.gov.ua/zvit-pro-vikonannya-14-52-06-20-12-2022/. (дата звернення 15.04.2024)

22. Виконання бюджету Чемеровецької селищної ради за 2021 рік. URL: https://chemerovecka-gromada.gov.ua/vikonannya-bjudzhetu-10-00-55-28-04-2017/.(дата звернення 15.04.2024)

23. Децентралізація та дотримання законодавства: чому потрібен адміністративний нагляд за рішеннями місцевих рад: Укрінформ. 2024 р. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3845721-decentralizacia-ta-dotrimanna-zakonodavstva-comu-potriben-administrativnij-naglad-za-risennami-miscevih-rad.html. (дата звернення 15.04.2024)

24. Миколюк А. В. Робота органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Таврійський науковий вісник. Серія: Публічне управління та адміністрування.* 2022. № 2. С. 67-73. С. 70.

25. Мартищенко С. Л. Проблемні питання здійснення адміністративно-територіяльної реформи децентралізації влади в Україні: конституційне право, муніципальне право. С. Л. Мартищенко. *Часопис Київського університету права*. 2023 р. № 1.С. 64-69.

26. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія від 15.10.1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text. (дата звернення 17.04.2024)

27. Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету: Постана Кабінету Міністрів Українивід 10 березня 2022 р. № 245. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/245-2022-%D0%BF#Text. (дата звернення 25.04.2024)

28. Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету: Постана Кабінету Міністрів України від від 4 березня 2022 р. № 199. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-2022-%D0%BF#Text. (дата звернення 25.04.2024)

29. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 р. № 2120-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#n5. (дата звернення 5.04.2024)

30. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV. URL: https://ips.ligazakon.net/document/T031160?ed=2022_11_03. (дата звернення 25.04.2024)

31. Русинюк М. М. Проблеми та недоліки децентралізації публічного управління та адміністрування. *Державне управління.2018*. Т. 29 (68). No 1. С. 135-138. С. 137.

32. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову

перспек тиву: аналіт. доп. [Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.]; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2019. 192 с.

33. Тимечко І. Р. Узагальнення підходів щодо сутності територіяльної громади України. Науко-вий вісник Мукачівського державного університету. 2017. № 1 (7). С. 164-170.

34. Павлович-Сенета Я. П. Територіяльні громади в умовах воєнного стану в Україні: адміністративно-правове забезпечення та особливості функціонування. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022 р. № 4. С. 209-2014. URL: http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/267567/263393. (дата звернення 28.04.2024)

35. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text. (дата звернення 28.04.2024)

36. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022. URL: https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397. (дата звернення 28.04.2024)

37. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text. (дата звернення 28.04.2024)

38. Про центральні органи виконавчої влади та Про правовий режим воєнного стану щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану: Проєкт Закону про внесення змін до Закону України № 7153 від 13.03.2022 р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39203. (дата звернення 30.04.2024)

39. Про місцеве самоврядування в Україні та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування: Проєкт Закону про внесення змін до Закону України № 7283 від 13.04.2022 р. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39362. (дата звернення 01.05.2024)

40. Єфімова Д. Територіяльні громади в умовах воєнного стану: економічна резистентність для зміцнення незалежності України. Д.Єфімова, М. ПавловаМ. Modelingthedevelopmentoftheeconomicsystems.V. № 3, P. 177–185. https://doi.org/10.31891/mdes/2023-9-24 (дата звернення 01.05.2024)

41. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. Політичні дослідження. 2021. № 1. С. 22-40. URL: http://jnas.nbuv.gov.ua/article/UJRN-0001297933. (дата звернення 01.05.2024)

42. Іжа М. М. Публічне управління в умовах викликів воєнного стану. *Public Administrationand Regional Development*. 2023. №19. С. 11-30.

43. Територіяльні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія, за ред. Кравціва В.С., Сторонянської І.З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с.

44. Запобігання корупції в об'єднаних територіяльних громадах. Ukraine Crisis Media Center. 3 березня 2017 р. URL: https://uacrisis.org/uk/podii/preventing-corruption-amalgamated-communities-training-mentorship-program-citizens. (дата звернення 02.05.2024)

45. Крегул Ю. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016 р. № 1. С. 17-27. URL: http://zt.knute.edu.ua/files/2016/1(84)/3.pdf. (дата звернення 02.05.2024)

46. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text. (дата звернення 02.05.2024)

47. На шляху до успіху: Референдум 1991 та законодавчий прогрес децентралізації: круглий стіл. Укрінформ. 2024. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3792848-na-slahu-do-uspihu-referendum-1991-ta-zakonodavcij-progres-decentralizacii.html. (дата звернення 03.05.2024)

48. Орловська, Ю. В., & Кірюхін, Р. О. Децентралізація влади в Україні: проблеми та перспективи розвитку. *Економічний простір*. 2021. №172,

С. 87-92. URL:https://doi.org/10.32782/2224-6282/172-15. (дата звернення 03.05.2024)

49. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Закон України від 02 вересня 2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show. (дата звернення 04.05.2024)

50. Функціонування військових адміністрацій та місцевого самоврядування у період воєнного стану: Децентралізація. URL:https://decentralization.ua/news/16146. (дата звернення 04.05.2024)

51. Голик В.Г. Реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади в Україні в умовах сьогодення. *Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи*: Збірник тез Третьої Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 8 Лютого 2024 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2024. С. 16-18.

52. Голик В.Г. Вплив реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні на організацію внутрішнього туристично-рекреаційного бізнесу. *Туристично-рекреаційна сфера: виклики сучасності*: Збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 22 Квітня 2024 року). Хмельницький, 2024. С. 4-5.

ДОДАТКИ

Додаток А

Оранізаційні засади реформи децентралізації в Україні

Нормативно-правові засади реформи децентралізації	Результати
1	2
Перший етап децентралізації(2014-2019 рр.)	
Концепція реформування місцевого самоврядування та територіяльної організації влади	Розробка ключового пакету нового законодавства
План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування	Впровадження поправок до Бюджетного та Податкового кодексів України
Закон «Про добровільне об'єднання територіяльних громад»	Спрямований на створення 982 об'єднаних територіяльних громад
Закон «Про співробітництво територіяльних громад».	Надає можливість розв'язувати спільні проблеми громад шляхом кооперації.
Закон «Про засади державної регіональної політики».	Зростання підтримки регіонального розвитку та інфраструктури громад.
Пакет законів щодо розширення повноважень ОМС та оптимізації надання адміністративних послуг.	Делеґування повноважень органам управління на місцевому рівні та оптимізація надання адміністративних послуг.
Другий етап децентралізації(2020-2021 рр.)	
Адміністративно-територіяльний устрій базового рівня	Створено 1469 територіяльних громад, які покривають всю територію України.
Постанова «Про утворення та ліквідацію районів»	Ліквідовано 490 районів і залишилось 136 районів.
Постанова «Про призначення місцевих виборів».	Місцеві вибори відбулися 25 жовтня 2020р.на новій територіяльній основі
Зміни до виборчого законодавства	Удосконалення виборчого процесу для новоутворених районів та громад.
Подальший розвиток законодавчої бази.	Нові закони про адміністративно-територіяльний устрій, службу в органах місцевого самоврядування, державний нагляд, місцевий референдум та оновлені закони про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації.
Зміни до Конституції України	Перегляд Конституції з метою внесення змін для зміцнення децентралізації та подальшого розвитку реформи.
Третій етап децентралізації(2021 р. – і до тепер)	
Проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інших законодавчих актів України від 2022 р.	Чітке визначення повноважень місцевих органів влади, забезпечення належного виконання власних і делеґованих повноважень територіяльними громадами первинного (базового) рівня, удосконалення надання послуг населенню, формування раціональної системи управління розвитком територіяльних громад.

Джерело: узагальнено автором на основі [20]

Додаток Б

Інформація щодо виплати матеріяльної допомоги

Вид допомоги	Кількість заявників, чол.		Профінансовано, тис. грн		% до загальної суми фінансування	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
Допомога на гемодіаліз	9	7	151,00	130,0	47,8	30,3
Придбання паливо-мастильних матеріялів для перевезення гемодіалізних хворих до медичних установ	5	1165л	66,70	63,00	21,1	14,7
Допомога на поховання	15	16	15,00	16,00	4,8	3,7
Компенсація за придбане пальне для автомобіля відповідно до Закону України «За заслуги перед Україною»	1	-	1,60	-	0,5	-
Сім’ям загиблих військовослужбовців	7	3	33,00	15,00	10,4	3,5
Дороговартісне лікування	16	71	47,8	185,0	15,1	43,2
Допомога військовослужбовцям, які проходили лікування в результаті поранення	-	4	-	19,50	-	4,6
Інші види допомоги	1	-	1,0	-	0,3	-
РАЗОМ			316,1	428,5	100	100

Джерело: [23; 24]

Додаток В

Програма заходів національного спротиву, організації мобілізації, забезпечення життєдіяльності та функціонування Чемеровецької територіяльної громади в умовах воєнного стану на 2022 рік. Програма затверджена рішенням виконавчого комітету від 18.03.2022 року №1.

Аналіз фінансування заходів Програми національного спротиву, організації мобілізації, забезпечення життєдіяльності та функціонування Чемеровецької територіяльної громади в умовах воєнного стану за 2022 рік

Назва заходу	Кошти місцевого бюджету, тис. грн
Придбання оргтехніки, засобів радіозв'язку, системи оповіщення	56,995
Придбання предметів та матеріялів для облаштування блок – постів, захисних споруд та вогневих позицій	44,032
Забезпечення перевезення, харчування, проживання особового складу роти охорони 2 – го відділу Кам'янець – Подільського РТЦК та СП	530,290
Забезпечення організації поховання військовослужбовців, які загинули під час проходження військової служби	58,802
Здійснення технічного обслуговування, ремонту, закупівлю запчастин та шин для транспортних засобів	168,020
Забезпечення військовою амуніцією мобілізованих громадян Чемеровецької ОТГ	55,156
Придбання паливо-мастильних матеріялів	87,00
Забезпечення будівельними матеріялами для приведення у відповідні умови приміщення територіяльної оборони, військових частин та мобілізаційних пунктів	19,052
Придбання міні - електростанції для потреб військовослужбовців	46,455
Всього	1019,297

Начальниця відділу
економічного розвитку Людмила ЯЛОВІНСЬКА

Секретарка селищної ради Олена БИСТРАКІВСЬКА

Виконала: студентка бакалаврату за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування денної форми навчання

_____ _____Валерія ГОЛИК

Науковий керівник:

доцент кафедри публічного управління та адміністрування, кандидат економічних наук, доцент

_____ _____Петро СЕМ'ЯНЧУК

Робота допущена до захисту:

завідувач кафедри публічного управління та адміністрування, д.держ.упр., професор

_____ _____Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ