

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

Навчально-науковий інститут «Інститут державного управління»
Кафедра публічного управління та державної служби

Кваліфікаційна робота магістра
на тему
ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ГОЛОВНИЙ НАПРЯМОК
РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Виконала студентка 2 курсу,
групи ЗПУА-24
Спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Освітньо-професійної програми
«Публічне управління та
адміністрування»

_____ Наталія КІЄНКО

Науковий керівник роботи:
доцент кафедри державної служби
_____ Олег КОНОТОПЦЕВ

ЗМІСТ

СКОРОЧЕННЯ ТА УМОВНІ ПОЗНАКИ.....	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ.....	8
1.1. Теоретичні аспекти формування об'єднаних територіальних громад.....	8
1.2. Ключові принципи формування об'єднаних територіальних громад.....	19
1.3. Стратегічні орієнтири державної політики щодо зміцнення та розвитку територіальних громад.....	24
РОЗДІЛ 2. ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	33
2.1. Результати реформи децентралізації влади в Україні	33
2.2. Вплив повномасштабної війни на систему місцевого самоврядування.....	42
2.3. Державна стратегія щодо розвитку об'єднаних територіальних громад: ключові аспекти реалізації.....	52
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОТГ.....	66
3.1. Розвиток громади через реалізацію проектів.....	66
3.2. Напрями підвищення спроможності об'єднаних громад.....	77
ВИСНОВКИ.....	86
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	90

СКОРОЧЕННЯ ТА УМОВНІ ПОЗНАКИ

ВПО - внутрішньо переміщена особа

ДФРР - Державний фонд регіонального розвитку

ОДА - обласна державна адміністрація

ОТГ - об'єднана територіальна громада

ОУП - офіс управління проєктами

ПДФО - податок на доходи фізичних осіб

PEACE (Programme for Peace and Reconciliation) - це серія програм, що фінансуються ЄС, а також урядом Великої Британії та Ірландії

U-LEAD - програма для розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку

UPLAN - громадська мережа публічного права та адміністрації

WBS (Work Breakdown Structure) - це ієрархічна структура робіт, яка використовується в управлінні проєктами для розбиття великого проєкту на менші, керовані частини (робочі пакети)

ВСТУП

Актуальність теми. Починаючи з 2015 року, Україна розпочала одну з наймасштабніших реформ у своїй новітній історії - реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Вона передбачала передати більше повноважень і ресурсів на місця, щоб місцеві громади самі вирішували, як їм жити, розвиватися та використовувати свої можливості. Об'єднання територіальних громад стало ключовим етапом цієї реформи.

Після 2020 року громади активно вчаться працювати як нові управлінські одиниці. Це тривалий процес, який потребує навчання кадрів, цифровізації послуг, прозорості в ухваленні рішень. Саме тому теми фінансової автономії, партнерства між громадами та сталого розвитку залишаються у центрі уваги і після завершення формального етапу об'єднання.

Насамперед, на актуальність вплинули трагічні події - повномасштабна війна. Вона змінила карту України не тільки територіально, а й соціально та економічно. Багато громад зазнали руйнувань, втратили людей, або, навпаки, стали прихистком для внутрішньо переміщених осіб. У таких умовах громади повинні об'єднувати зусилля, щоб відновити школи, дороги, лікарні, забезпечити житло та роботу. Це означає, що менш спроможні громади доєднуються до сильніших - задля спільного майбутнього. Укрупнення громад дозволяє ефективніше використовувати бюджет, розвивати інфраструктуру, залучати інвестиції.

Отже, навіть у 2025 році об'єднання територіальних громад залишається не лише актуальним, а й життєво необхідним. Це шлях до сильної, демократичної та стійкої України - країни, яка дбає про своїх громадян і здатна самостійно будувати своє майбутнє.

Все зазначене визначає високу актуальність теми дослідження.

Метою магістерської роботи є з'ясування особливостей та закономірностей процесу об'єднання територіальних громад як окремого

напрямку реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Завдання магістерської роботи є:

- визначити зміст, цілі та основні принципи об'єднання територіальних громад як складової реформи децентралізації.
- виявити основні проблеми і виклики, що виникали під час впровадження об'єднання громад.
- оцінити вплив об'єднання територіальних громад на ефективність місцевого самоврядування та розвиток територій.
- проаналізувати особливості розвитку територіальних громад під час воєнного стану.
- запропонувати шляхи удосконалення процесу об'єднання громад та розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Об'єктом дослідження є процес формування, функціонування та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні в умовах децентралізації влади.

Предмет дослідження - теоретико - правові засади, організаційні механізми та державна політика щодо об'єднання й зміцнення спроможності територіальних громад.

У процесі написання магістерської роботи було застосовано комплекс наукових методів, які дозволили всебічно дослідити предмет дослідження. Зокрема, інституційний аналіз використано для розгляду територіальної громади як базового суб'єкта місцевого самоврядування. За допомогою методів аналізу та синтезу досліджено принципи формування й функціонування об'єднаних територіальних громад. Метод абстрактно-логічного аналізу застосовувався для вивчення сутності та основних підходів державної політики у сфері розвитку територіальних громад. Історичний метод дав можливість проаналізувати моделі децентралізації у розвинених країнах світу. Засоби системного аналізу були використані для оцінки сучасного стану децентралізації в Україні та визначення особливостей реалізації державної

політики щодо формування об'єднаних громад. Також застосовано методи індукції та дедукції, що дозволили удосконалити науково-практичні підходи до процесу об'єднання територіальних громад.

Практичне значення отриманих результатів полягає у можливості їх використання центральними та місцевими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування для удосконалення процесів децентралізації, формування та зміцнення спроможності об'єднаних територіальних громад, розробки стратегій їхнього розвитку та підвищення ефективності управління на місцевому рівні.

Дослідження ґрунтується на широкій інформаційній базі, яка включає праці українських та іноземних науковців, монографічні дослідження, чинні закони і підзаконні нормативно-правові акти, офіційну статистику, аналітичні звіти, а також матеріали конференцій і наукових семінарів.

Магістерська робота складається з трьох розділів, у яких послідовно розкрито теоретико-правові, практичні та перспективні аспекти об'єднання територіальних громад в Україні в умовах децентралізації влади.

У першому розділі розглянуто основні підходи до розуміння сутності територіальної громади як базової одиниці місцевого самоврядування. Проаналізовано теоретичні аспекти формування об'єднаних територіальних громад, визначено ключові принципи їх створення, функціонування та розвитку. Особливу увагу приділено стратегічним орієнтирам державної політики у сфері зміцнення територіальних громад, а також правовим і організаційним засадам децентралізаційної реформи.

У другому розділі здійснено комплексний аналіз результатів упровадження реформи децентралізації. Визначено основні досягнення та проблеми розвитку об'єднаних територіальних громад, оцінено рівень їхньої фінансової та адміністративної спроможності. Значна увага приділена дослідженню впливу повномасштабної війни на функціонування органів місцевого самоврядування та на життєдіяльність громад. Також розглянуто державну стратегію розвитку

територіальних громад, виокремлено ключові аспекти її реалізації в сучасних умовах.

У третьому розділі охарактеризовано соціально-економічне зростання в об'єднаних територіальних громадах, розкрито сутність проектного підходу у їх розвитку та запропоновано напрями вдосконалення процедур об'єднання для формування спроможних громад. Розділ містить практичні рекомендації щодо підвищення ефективності управління, розвитку місцевої економіки, залучення інвестицій і забезпечення сталого розвитку територіальних громад в умовах децентралізації.

Таким чином, структура магістерської роботи забезпечує послідовний перехід від теоретичних засад і правових основ децентралізації до аналізу практичних результатів її реалізації та формування пропозицій щодо удосконалення системи об'єднаних територіальних громад.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

1.1 Теоретичні аспекти формування об'єднаних територіальних громад

Центральне місце у системі місцевого самоврядування України посідає територіальна громада. Вона являє собою спільноту осіб, які постійно проживають в межах певного населеного пункту - села, селища чи міста, що мають статус окремих адміністративно-територіальних одиниць. Також громада може утворюватися шляхом добровільного об'єднання жителів кількох населених пунктів із єдиним адміністративним центром. Згідно зі статтею 140 Конституції України, територіальна громада наділяється конституційною правосуб'єктністю та має право самостійно здійснювати місцеве самоврядування. Це право реалізується через ухвалення рішень з питань місцевого значення в межах Конституції та законів України [9].

Таке конституційне закріплення вимагає, аби територіальна громада була не лише сукупністю мешканців певної території, а повноцінним, соціально й політично активним суб'єктом, спроможним до ефективного самоуправління та забезпеченим матеріально-фінансовими ресурсами. У зв'язку з цим можна визначити такі ключові ознаки територіальної громади:

- інтеграційна ознака. Громада є об'єднанням фізичних осіб, при цьому поняття «жителі», закріплене в законодавстві, охоплює як громадян України, так і іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах.

- територіальна ознака. Громада формується на основі постійного проживання осіб в межах певної території, що визначає просторові рамки її функціонування. Відповідно, виділяють громади сіл, селищ, міст або об'єднані сільські громади.

- інтелектуально-комунікативна ознака. Усередині громади діє система соціальних зв'язків, інтересів і відносин, що сприяє формуванню громадської інфраструктури - різноманітних інституцій і форм самоорганізації, покликаних задовольняти потреби її членів.

- функціонально-цільова ознака. Громада має власні повноваження щодо вирішення питань місцевого значення, що визначає її важливу роль у системі місцевого самоврядування [57]

Згідно з положеннями «Енциклопедії державного управління», територіальна громада - це спільнота людей, об'єднаних сталістю як формальних, так і неформальних зв'язків, зумовлених спільним проживанням у певному населеному пункті. Об'єднана територіальна громада, у свою чергу, є адміністративно-територіальною одиницею, утвореною на підставі Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [16].

Одним із провідних механізмів реалізації реформи децентралізації стало формування об'єднаних територіальних громад - адміністративних одиниць, створених на основі добровільного об'єднання кількох сіл, селищ чи міст. Вони функціонують як єдине ціле з узгодженою системою управління, спільним бюджетом та загальною стратегією розвитку. Завдяки цьому громади набули ширших повноважень у сфері управління освітою, охороною здоров'я, розвитком інфраструктури та розпорядженням фінансовими ресурсами.

Об'єднання територіальних громад в Україні є ключовою складовою реформи децентралізації публічного управління. Вона спрямована на створення ефективної та відповідальної системи місцевого самоврядування.

Метою створення об'єднаних територіальних громад є забезпечення ефективного надання публічних послуг, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, стимулювання місцевого економічного розвитку, зміцнення інституційної спроможності та реалізація принципу субсидіарності в управлінні. Об'єднані громади отримують право самостійно управляти значною частиною ресурсів, включаючи податкові надходження, цільові субвенції, а також можливість розробляти й реалізовувати стратегії місцевого розвитку.

До реформи децентралізації існувала дуже велика кількість дрібних, слабких сільських рад, які мали маленький бюджет, обмежені кадрові ресурси (не вистачало кваліфікованих спеціалістів у фінансах, освіті, медицині, соціальній сфері), залежність від району чи області у вирішенні базових питань (ремонт дороги, фінансування школи, оформлення документів). У такій ситуації громади просто фізично не могли забезпечити якісні публічні послуги.

Об'єднання кількох дрібних рад в одну спроможну територіальну громаду дає:

- більший бюджет (бо місцеві податки і частина державних надходжень залишаються у громади);
- фінансову незалежність (гроші громади витрачаються на місцеві потреби, а не чекають «дозволу згори»);
- кращу організацію освіти й медицини (громада сама визначає, де утримувати школу, де створити опорний заклад, як фінансувати амбулаторії);
- можливість надавати сучасні адмінпослуги (через центри надання адмінпослуг);
- кращий контроль громади за владою (бо органи самоврядування ближчі до людей).

Крім того, варто зазначити, що об'єднання громад є не лише адміністративним процесом, але й соціальним явищем, що має безпосередній вплив на якість життя населення. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р, реформа децентралізації спрямована на передачу влади, повноважень та фінансів від центральних органів на рівень спроможних територіальних громад. Головна мета - забезпечити доступність та високу якість публічних послуг для громадян, зробивши громади ключовими суб'єктами місцевого розвитку. [29].

Варто підкреслити, що вирішення питань місцевого значення може здійснюватися двома основними способами: або через представників державної

влади, які призначаються зверху та діють на місцях (місцеве управління), або шляхом самостійної діяльності жителів певної адміністративно-територіальної одиниці (місцеве самоврядування). Водночас саме місцеве самоврядування розглядається як ключовий елемент демократичної системи врядування, оскільки воно базується на принципах самоорганізації населення та дає змогу громадам самостійно вирішувати значну частину суспільно важливих питань на місцевому рівні [13].

У межах демократичного врядування загальноновизнано, що вирішення місцевих проблем є більш ефективним не шляхом централізованого управління через державних посадовців на місцях, а завдяки активній участі та підтримці територіальних громад. Основна цінність місцевого самоврядування полягає в його близькості до громадян, що забезпечує глибше розуміння щоденних потреб і викликів місцевого населення. Саме тому органи самоврядування мають найкращі передумови для надання якісних публічних послуг - соціальних, освітніх, культурних, побутових, торговельних та інших, які впливають на повсякденне життя мешканців. [13].

Доктор юридичних наук Олександр Батанов наголошує, що об'єднання територіальних громад - це не просто зміна меж адміністративних одиниць, а формування нової правової суб'єктності громад. За його словами, це трансформація місцевого самоврядування у повноцінного учасника публічної влади, здатного приймати рішення, надавати послуги та реалізовувати розвиткові програми. Він підкреслює, що важливо не лише закріпити статус громади в законі, а й забезпечити її реальними інструментами управління, зокрема фінансовими та кадровими. О. Батанов розглядає об'єднання громад як інструмент підвищення дієздатності місцевих органів влади. На його думку, децентралізація через об'єднання дозволяє громадам реалізовувати свої повноваження більш ефективно, адже створюються умови для зміцнення фінансової бази, раціонального управління ресурсами та активізації громадської участі [4].

З іншого боку, професор Іван Надольний акцентує увагу на нерівномірності спроможності новоутворених територіальних громад. Він вказує на те, що не всі громади, навіть після об'єднання, мають однакові стартові умови, що спричиняє значні розбіжності у якості публічних послуг та темпах соціально-економічного розвитку [40].

Український вчений-правознавець Віктор Бакуменко акцентував на правовому аспекті створення об'єднаних територіальних громад. Він наголошував, що без чіткої і стабільної законодавчої бази, формування громад буде супроводжуватися хаотичністю, суперечками та неузгодженістю. Він також підкреслював важливість визначення статусу та компетенцій органів місцевого самоврядування, гарантій місцевої демократії, юридичних механізмів контролю й відповідальності. У працях Бакуменка простежується глибоке усвідомлення того, що правова визначеність є передумовою ефективного самоврядування [2].

А от на думку українського науковця-правознавця Леоніда Шевчука, успішне об'єднання територіальних громад можливе лише за умови дотримання принципу добровільності, прозорості комунікації з мешканцями та належного інформаційного супроводу реформи. Вона також вказує на необхідність підготовки управлінських кадрів, здатних керувати новими громадами [66].

На думку експерта з питань децентралізації Анатолія Ткачука, головною метою реформи є забезпечення спроможності громади - тобто її здатності самостійно вирішувати локальні питання без постійної залежності від державного бюджету. Він зазначає, що об'єднання дало змогу багатьом громадам вперше вийти з тіні та реально планувати інфраструктурні, освітні, медичні ініціативи на своїй території [59].

Варто зауважити, що інтереси територіальної громади формуються як результат поєднання індивідуальних інтересів її членів. З одного боку, це колективні інтереси, пов'язані із забезпеченням базових потреб у соціальній, побутовій, культурній та інших сферах; з іншого - це особисті інтереси, які проявляються через взаємодію на локальному рівні та прагнення до

самореалізації в межах громади. Саме через таку взаємодію особа-член громади не лише реалізує свої права, а й стає активним суб'єктом і водночас об'єктом місцевого самоврядування, відображаючи в собі його демократичну природу та позитивний потенціал.

У цьому контексті територіальна громада постає як природне соціальне утворення, в межах якого відбувається повсякденне задоволення життєвих потреб громадян, а також реалізація їхніх муніципальних прав - прав особистості у локальному середовищі, що мають системний характер і охоплюють усі сфери життя на місцевому рівні [56].

Аналітик Центру Разумкова Віктор Яблонський вважає, що об'єднання громад - це відповідь на історичну проблему надмірної централізації в Україні. Він підкреслює, що реформа не завершена доти, доки не буде врегульовано питання субрегіонального рівня (районів), міжмуніципальної співпраці та участі громадян у місцевому управлінні. Увагу звертає і на ризики політичного впливу, коли об'єднання ініціюється згори, а не за ініціативою самих жителів [68].

Доктор юридичних наук Сергій Серьогін у своїх дослідженнях акцентує на публічно-правовій природі громади. Він стверджує, що після об'єднання громада повинна мати не лише повноваження, а й реальні гарантії для їх реалізації: власні доходи, штат фахівців, доступ до державних програм підтримки [50].

Експертка програми «U-LEAD з Європою» Олена Шинкаренко звертає увагу на соціальний ефект об'єднання. Вона підкреслює, що найвагомішим досягненням стало формування відчуття причетності громадян до місцевої влади. За її словами, багато людей вперше отримали змогу брати участь у стратегічному плануванні розвитку своєї території, контролювати місцевий бюджет, створювати громадські організації [51].

Територіальна громада є структурно неоднорідною за рівнем правоздатності та дієздатності її членів, оскільки до її складу входять жителі населеного пункту з різним правовим статусом - громадяни України, іноземці та

особи без громадянства. Активними учасниками місцевого самоврядування вважаються громадяни України, які досягли 18 років та є дієздатними. Саме вони мають право брати безпосередню участь у реалізації місцевого самоврядування: обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування, займати відповідні посади, брати участь у місцевих референдумах, громадських слуханнях, зборах за місцем проживання, а також користуватися іншими правами, передбаченими Конституцією, законами України та статутами територіальних громад [67].

На думку кандидата юридичних наук Алли Шевченко, територіальна громада набуває ознак справжньої, самостійної одиниці громадянського суспільства лише тоді, коли більшість її членів починає ототожнювати себе з цією спільнотою, усвідомлює наявність спільних інтересів і активно долучається до їх реалізації. Процес формування громади передбачає трансформацію звичайного зібрання індивідів на згуртовану соціальну спільноту.

У соціально-правовому вимірі територіальна громада - це складна форма суспільної організації, що функціонує на публічних засадах у межах певної адміністративно-територіальної одиниці. Як базовий елемент територіального устрою держави, громада має чітко визначені географічні межі та забезпечує просторову основу для діяльності органів місцевого самоврядування.

Таким чином, територіальна громада виступає як нормативно закріплена модель самоорганізації населення, наділена управлінськими повноваженнями для представлення, реалізації та захисту місцевих інтересів. Такі громади можуть діяти на підставі власного статуту або, відповідно до результатів місцевих референдумів, добровільно об'єднуватися з іншими громадами з метою ефективного здійснення самоврядних функцій у межах чинного законодавства [65].

Згідно з підходом кандидатки економічних наук Христини Патицької, територіальна громада повинна забезпечувати реалізацію низки ключових функцій, що є визначальними для ефективного управління на місцевому рівні.

До них належать: функції планування та програмування розвитку адміністративно-територіальної одиниці; бюджетно-фінансова функція; матеріально-технічне забезпечення; функція соціального контролю; нормотворча діяльність; інформаційне забезпечення; а також соціокультурна функція.

Комплексне розуміння характерних ознак громади, а також усвідомлення взаємозв'язків між її структурними елементами дозволяє визначити ефективний алгоритм дій, що сприяє її поступовому розвитку. Врахування внутрішніх і зовнішніх чинників впливу, а також потенційних точок відхилення, є необхідним для формування сталого бачення ролі громади у впровадженні дієвої місцевої політики.

У сучасній юридичній науці також пропонується новий підхід до розуміння участі особи у місцевому самоврядуванні через категорію «самоуправлінського статусу особи». Цей термін відображає місце людини в системі самоврядних відносин як жителя громади, а також поєднує політичні, економічні й соціальні аспекти її життєдіяльності - як індивідуального учасника, так і члена колективної взаємодії в межах громади [46].

Більш розгорнутий підхід до класифікації функцій територіальних громад передбачає їх поділ за кількома критеріями. Зокрема, за об'єктами функціонування вирізняють політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні функції. За суб'єктним складом розрізняють функції, які виконують громади сіл, селищ, міст та районів у містах. Окрему групу становлять технологічні функції, до яких належать фінансово-бюджетні, матеріально-технічні, нормотворчі, інформаційні та системоутворюючі.

З огляду на те, що територіальна громада виступає як суб'єкт управління, доцільно також виділяти загальні управлінські функції, які охоплюють такі елементи, як планування, організація, мотивація, координація та контроль.

Запропонована класифікація, що охоплює об'єктні, технологічні та суб'єктні функції територіальної громади як інституції місцевого самоврядування, дозволяє комплексно осмислити її діяльність. По-перше, вона

демонструє спрямованість громад на конкретні сфери управління. По-друге, висвітлює механізми реалізації цих функцій. По-третє, дає змогу врахувати особливості функціонування різних типів громад відповідно до їх територіального статусу - чи то село, селище, місто або район у місті [58].

Таким чином, територіальна громада виступає самоврядним соціальним осередком, ефективне формування та функціонування якого є важливою передумовою для становлення громадянського суспільства й побудови правової держави в Україні. Вона є складовою частиною громадянського суспільства - складної самоорганізованої системи, що включає в себе численні інститути, спільноти та асоціації громадян.

Водночас не лише громадянське суспільство загалом, а й його локальні осередки - територіальні громади - представлені широким спектром самоврядних, об'єднаних на добровільних засадах спільнот, кожна з яких має свої інтереси, потреби та ініціативи. Рівень розвитку місцевого самоврядування безпосередньо пов'язаний з рівнем демократизації всередині самої громади. Він залежить від здатності різних соціальних груп, громадських об'єднань та ініціатив взаємодіяти, досягати згоди, підтримувати одне одного, а також спільно реалізовувати цілі, що сприяють загальному добробуту.

У такому підході знаходить вираз ключовий демократичний принцип: свобода і розвиток кожного члена громади є запорукою свободи та розвитку всієї спільноти [32].

Аналізуючи погляди науковців щодо процесу реформи місцевого самоврядування в Україні, виникло концептуально важливе питання: чи повинна територіальна громада мати статус юридичної особи публічного права. Це питання має не лише теоретичне, а й прикладне значення у зв'язку з розширенням повноважень громад у межах децентралізації.

Наразі чинне законодавство не надає територіальній громаді юридичного статусу особи публічного права, хоча вона визнається суб'єктом права комунальної власності (ст. 142 Конституції України). Водночас відповідні повноваження щодо розпорядження майном, укладення договорів та

представництва інтересів належать органам місцевого самоврядування, які є юридичними особами. Це призводить до правового дуалізму, що створює практичні труднощі у веденні справ, участі в міжнародних проєктах, реалізації господарської діяльності та захисту інтересів громади у суді.

На думку експертів Міністерства розвитку громад та територій України, надання територіальним громадам статусу юридичної особи дозволить забезпечити чітке нормативне регулювання правового становища громади, унормувати її участь у цивільно-правових відносинах, а також посилити відповідальність за управління комунальним майном [37].

У ході громадського обговорення концепції такого статусу, організованого Центром політико-правових реформ, було наголошено, що громада як юридична особа має діяти не в особі органів влади, а як суб'єкт публічного права зі своєю правоздатністю. За цією концепцією, це дозволить уникнути підміни поняття «громада» з «органом громади» [64].

Однак, згідно з позицією Національної асоціації адвокатів України, визнання громади юридичною особою є недоцільним. У правовому висновку НААУ зазначено, що громада - це спільність людей, а не організаційна структура, і юридичний статус для неї є несумісним з її сутністю. Водночас правосуб'єктності органів місцевого самоврядування, які вже мають статус юридичних осіб, достатньо для ефективного управління [41].

Отже, аналіз питання правового статусу територіальної громади як юридичної особи публічного права засвідчує його складність і актуальність у світлі триваючої реформи децентралізації. Відсутність чіткого визначення правосуб'єктності громади створює юридичні труднощі в управлінні майном, укладанні договорів, участі у правовідносинах та міжнародних проєктах. Водночас позиції фахівців поділилися: частина експертів підтримує надання такого статусу для усунення правового дуалізму, тоді як інші - вбачають у цьому ризик підміни природи громади як спільноти громадян.

Для остаточного вирішення цього питання необхідно дотримуватись принципів Конституції України, міжнародних правових стандартів та

практичних потреб самих громад. Водночас доцільним є продовження професійної дискусії із залученням фахівців у галузі публічного права, місцевого самоврядування, а також представників самих громад з метою вироблення єдиної, збалансованої та юридично обґрунтованої моделі правосуб'єктності громади. Тільки системне законодавче врегулювання дозволить забезпечити стабільність і передбачуваність розвитку територіальних громад у правовому полі.

Думки науковців демонструють, що об'єднання територіальних громад - це не лише технічна чи юридична дія, а багатовимірний соціально-політичний процес. Він охоплює сферу демократії, публічного управління, економіки, прав людини та розвитку територій. Ключовим викликом залишається збалансування автономії громад з ефективним державним наглядом, а також послідовність у реалізації реформи в умовах політичної турбулентності та війни. Таким чином, у науковому дискурсі об'єднання територіальних громад трактується як складний і багатоаспектний процес. Думки авторів вказують на важливість системного підходу, що поєднує правові, економічні, соціокультурні та управлінські компоненти реформи.

Отже, територіальна громада виступає як базовий суб'єкт місцевого самоврядування. У статусі «нормативно-правової моделі самоорганізації населення», наділеної відповідними управлінськими повноваженнями, вона здатна ефективно представляти, відстоювати й реалізовувати інтереси місцевого населення. Формування такої громади повинно відбуватися під впливом двох ключових чинників: з одного боку - активної громадянської самосвідомості та ініціативи з боку індивідів, з іншого - продуманої та стимулюючої державної політики. Місцеве самоврядування при цьому закономірно розглядається як фундаментальна складова демократичного устрою, що забезпечує залучення громадян до управління публічними справами на місцевому рівні.

Усе це дозволяє говорити про об'єднання територіальних громад як фундамент нової моделі місцевого розвитку в Україні, де громада стає не об'єктом, а суб'єктом управління та розвитку.

1.2 Ключові принципи формування об'єднаних територіальних громад

Місцеве самоврядування в Україні має глибоке історичне коріння. У різні періоди українські землі зазнавали як західного, так і східного впливу в питаннях організації суспільного життя. Водночас основою суспільного устрою завжди залишалося українське населення, яке ще з часів Київської Русі розвивало демократичні традиції, засновані на принципах народовладдя, прагненні до автономного прийняття рішень та управління на місцевому рівні.

Сьогодні дедалі більшої значущості набуває концепція розвитку держави «знизу догори», що передбачає: від сильних і спроможних територіальних громад - до заможних регіонів і, зрештою, до стабільної, самодостатньої держави. У цьому контексті перед українським суспільством постає важливе завдання - формування об'єднаних територіальних громад як базової ланки системи самоврядування.

Процес децентралізації влади, що активно впроваджується в Україні з 2014 року, зумовив необхідність формування ефективної системи місцевого самоврядування. Центральною складовою цієї реформи є створення об'єднаних територіальних громад. Саме через них реалізується принцип наближення публічної влади до громадян, забезпечення їхніх інтересів та прав в межах адміністративно-територіальних одиниць.

Доктор юридичних наук Наталія Бровко та кандидат юридичних наук Світлана Поляруш-Сафроненко у статті «Принципи добровільного об'єднання територіальних громад в Україні» підкреслюють, що принципи добровільного об'єднання територіальних громад мають як теоретичне, так і практичне значення. Теоретичне полягає у розкритті змісту та сутності муніципальної демократії, а практичне - у забезпеченні реальної децентралізації органів місцевого самоврядування, їх реорганізації та наближенні управлінських процесів до населення [8].

Автори статті визначають принципи добровільного об'єднання територіальних громад як закріплені в Конституції та законах України основні ідеї, що спрямовані на об'єднання жителів сіл, селищ і міст для здійснення муніципальної влади самостійно й під власну відповідальність при підтримці держави. Ці принципи водночас забезпечують реалізацію прав і свобод громадян та спільних інтересів певної територіальної громади [8].

У подальшому розділі буде розглянуто основні принципи формування та функціонування об'єднаних територіальних громад, що є ключовими для ефективного розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Сутність об'єднання територіальних громад полягає у формуванні нової адміністративно-територіальної одиниці шляхом добровільного об'єднання кількох суміжних громад у межах однієї спроможної громади з єдиними органами управління. Юридично цей процес регламентовано Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII, у якому визначено правові засади ініціювання, підготовки та затвердження рішень щодо об'єднання громад [19].

Принципи, які лежать в основі процесу об'єднання територіальних громад, визначають його нормативно-правові та ідеологічні засади. До них належать [20]:

1. Принцип конституційності та законності.

Цей принцип полягає у тому, що процес об'єднання територіальних громад має відбуватися виключно на основі Конституції України та чинного законодавства. Конституційність означає верховенство Основного Закону, його пряму дію та обов'язковість для всіх суб'єктів правовідносин. Законність же вимагає суворого дотримання норм спеціального законодавства, насамперед Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Науковці підкреслюють необхідність закріплення у законі формули «верховенство права, конституційність і законність», що забезпечить більшу правову визначеність та унеможливить існування прогалин у регулюванні.

2. Принцип добровільності.

Об'єднання громад відбувається на основі вільного волевиявлення їхніх членів та органів місцевого самоврядування. Ініціатива створення ОТГ може виходити як від сільських, селищних, міських рад, так і від самих жителів. Добровільність передбачає відсутність примусу, а рішення приймається лише після громадських обговорень та консультацій із населенням.

3. Принцип економічної ефективності.

Цей принцип вимагає, щоб кожна новоутворена громада була спроможною, тобто мала достатні фінансові та матеріальні ресурси для виконання власних і делегованих повноважень. Економічна ефективність означає здатність громади забезпечувати базові публічні послуги (освіта, охорона здоров'я, соціальна сфера, благоустрій) і водночас мати ресурси для розвитку. Спроможність громади безпосередньо пов'язана з фінансовою децентралізацією, залученням інвестицій і раціональним використанням природних та людських ресурсів.

4. Принцип державної підтримки.

Добровільне об'єднання територіальних громад здійснюється за активної підтримки держави. Це включає надання субвенцій, методичної та консультативної допомоги, створення законодавчих і організаційних умов для функціонування ОТГ. Держава виконує роль гаранта процесу децентралізації, забезпечуючи баланс між автономією місцевого самоврядування та потребою в централізованому управлінні.

5. Принцип повсюдності місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування поширюється на всю територію України без винятку. Це означає, що всі громади - незалежно від розмірів, географічного розташування чи рівня економічного розвитку - мають рівні права на самоврядування. Принцип гарантує універсальність та єдність правового статусу територіальних громад і забезпечує залучення жителів до вирішення питань місцевого значення.

6. Принцип прозорості та відкритості.

Цей принцип вимагає, щоб процес об'єднання громад та подальша діяльність органів місцевого самоврядування відбувалися відкрито та публічно. Його реалізація передбачає проведення громадських слухань, оприлюднення рішень рад, доступність інформації для населення.

Прозорість сприяє підвищенню довіри громадян до органів влади, знижує корупційні ризики та формує підґрунтя для підзвітності місцевої влади перед суспільством.

7. Принцип відповідальності.

Відповідальність означає, що об'єднані територіальні громади та їхні органи місцевого самоврядування несуть зобов'язання за результати своєї діяльності перед жителями і державою. Йдеться як про політичну, так і про юридичну відповідальність у разі порушень.

А також з дотриманням таких умов [19]:

- у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;
- територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;
- об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;
- при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;
- якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Фундаментальним принципом процесу об'єднання територіальних громад є його добровільний характер, що гарантує право громад самостійно визначати своє майбутнє. Метою такого об'єднання є досягнення повсюдності місцевого

самоврядування, тобто створення умов, за яких кожен житель новоутвореної громади матиме рівний доступ до послуг, що надаються органами місцевого самоврядування. Особливої уваги заслуговує принцип прозорості та відкритості процедури об'єднання, що передбачає тісну взаємодію між представниками влади та громадянами на всіх етапах прийняття рішень. Водночас важливою складовою є економічна доцільність і спроможність об'єднаної громади, що має забезпечити її фінансову стабільність, ефективне управління ресурсами та здатність до сталого розвитку [24].

Таким чином, дотримання визначених принципів і умов створює підґрунтя для формування спроможної об'єднаної територіальної громади. Відповідно до чинного законодавства, адміністративним центром такої громади обирається населений пункт (село, селище або місто), який має належну інфраструктурну розвиненість та, як правило, розташований у найближчій відстані до географічного центру території об'єднаної громади.

Для забезпечення ефективного функціонування об'єднаної територіальної громади важливо дотримуватися принципів, закладених у Європейській стратегії інноваційного та якісного управління на місцевому рівні. Цей документ визначає 12 базових принципів належного демократичного врядування, серед яких [15, с. 71-72]:

- чесні вибори, представництво та участь громадян у прийнятті рішень;
- відповідальність влади за задоволення потреб громадян;
- ефективне використання ресурсів та досягнення результатів;
- забезпечення прозорості та доступу до інформації;
- дотримання верховенства права;
- дії влади, спрямовані на загальне благо, а не приватну вигоду;
- професіоналізм та спроможність службовців;
- відкритість до інновацій і змін;
- орієнтація на сталий розвиток і довгострокову перспективу;
- ефективне управління фінансовими ресурсами;

- захист прав людини, повага до культурного різноманіття та соціальна згуртованість.

Узагальнюючи, можна стверджувати, що сукупність зазначених принципів створює цілісну нормативно-правову базу для розвитку місцевого самоврядування. Вони одночасно спрямовані на зміцнення демократичних засад управління, підвищення ефективності використання ресурсів, а також на забезпечення прав і свобод людини на рівні громади. Саме їх належна реалізація є запорукою успішної децентралізаційної реформи та формування спроможних об'єднаних територіальних громад в Україні.

Завдяки впровадженню цих принципів громади отримали реальну фінансову та організаційну незалежність, що дозволяє їм самостійно ухвалювати рішення, організовувати освітні, медичні й соціальні послуги, а також забезпечувати належний рівень життя населення. У свою чергу, підтримка держави та орієнтація на європейські стандарти належного врядування створюють основу для довготривалого розвитку та стабільності.

Таким чином, процес добровільного об'єднання територіальних громад є не лише адміністративно-правовою реформою, а й важливим кроком у зміцненні демократії, посиленні громадянської участі та утвердженні України як сучасної європейської держави.

1.3 Стратегічні орієнтири державної політики щодо зміцнення та розвитку територіальних громад.

Державна політика у сфері місцевого самоврядування в Україні базується на положеннях Конституції та спеціальних законів, таких як «Про місцеве самоврядування в Україні»[21], закони у сфері бюджету, освіти, культури, охорони здоров'я тощо. Вона також враховує норми міжнародного права, ратифіковані Верховною Радою України, та стратегічні документи: Концепцію розвитку місцевого самоврядування, засади державної політики у сфері прав

людини, загальнодержавні програми соціального, економічного й екологічного розвитку.

Доктор юридичних наук, провідна дослідниця та викладачка у сфері місцевого і регіонального самоврядування Наталія Камінська у навчальному підручнику «Місьцеве самоврядування» виокремлює ключові чинники, що впливають на його ефективність. Їх умовно поділяють на зовнішні - такі, що знаходяться поза межами прямого впливу органів самоврядування (наприклад, глобалізаційні процеси, державна підтримка, законодавча база, міжнародне співробітництво) - та внутрішні, які залежать від діяльності самої громади (зокрема кадрова політика, рівень організаційної спроможності, забезпеченість ресурсами, інформаційна база та врахування потреб населення). Всі ці фактори бувають як об'єктивними, так і суб'єктивними, сталими або змінними, і потребують системного аналізу для формування дієвої місцевої політики [25].

Варто підкреслити, що термін «державна політика» активно досліджується як українськими, так і зарубіжними науковцями. Значний внесок у розробку цього поняття зробив Валерій Тертичка, який трактує державну політику як впорядковану, стійку й спрямовану діяльність або бездіяльність державних органів, яка здійснюється у відповідь на конкретні суспільні проблеми й суттєво впливає на функціонування суспільства. Ольга Дем'янчук розглядає державну політику як намір уряду реалізовувати конкретні заходи загального масштабу для вирішення ключових державних завдань у межах здійснення публічної влади [27].

Сучасне розуміння державної політики у сфері розвитку територіальних громад передбачає її розгляд як цілісної системи організаційно-правових дій і заходів, реалізованих органами публічної влади з метою формування, підтримки та зміцнення місцевого самоврядування. Ключовим завданням цієї політики є створення сприятливих умов для становлення ефективних громад та забезпечення стабільного функціонування місцевої влади. Її стратегічна мета полягає у стимулюванні самостійності громад, підвищенні якості управлінських рішень і послуг, що надаються на місцях.

Державна політика у цьому напрямі ґрунтується на принципах децентралізації, субсидіарності, чіткого розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Вона забезпечує реалізацію конституційного права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, формування відповідної ресурсної бази, синхронізацію децентралізаційних процесів із супутніми реформами - адміністративною, фінансовою, земельною, житлово-комунальною.

Ефективне впровадження політики вимагає раціонального використання чотирьох ключових ресурсів: владних, фінансових, соціально-технологічних і ресурсів суспільної підтримки. У якості інструментів державного впливу застосовуються механізми нормативного регулювання, економічного стимулювання та інформаційного впливу. З огляду на це, функціонування місцевого самоврядування спирається на комплекс організаційних, правових, фінансово-економічних та інформаційних важелів.

У фокусі політики також перебувають такі завдання, як удосконалення територіальної основи самоврядування, оптимізація взаємодії між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, посилення гарантій прав територіальних громад і стимулювання міжмуніципального співробітництва. При цьому важливо враховувати регіональну специфіку, соціально-економічні відмінності та необхідність запобігання конфліктам між різними рівнями влади.

Отже, державна політика у сфері місцевого самоврядування повинна залишатися гнучкою, динамічною і орієнтованою на досягнення результатів, що відповідають принципам демократичності, відкритості та справедливості. Її реалізація має передбачати не лише підтримку з боку держави, а й формування нових підходів до управління громадами в умовах суспільних трансформацій [25].

Історія становлення децентралізованої моделі державного управління нерозривно пов'язана з постійним пошуком оптимальних форм організації публічної влади. Традиційне уявлення про децентралізацію як про процес

утворення самостійних територіальних одиниць у межах централізованої держави потребує сучасного переосмислення. Витоки теоретичних засад децентралізації сягають XIX - початку XX століття, коли формувалися перші уявлення про її переваги з погляду економіки публічного сектору.

Серед основних тез, що лягли в основу концепції децентралізації, можна виокремити такі положення [25]:

- оптимізація розподілу ресурсів у межах публічного сектору завдяки прийняттю рішень на місцевому рівні, що дозволяє краще враховувати регіональні потреби та пріоритети;
- підвищення відповідальності місцевої влади за бюджетну політику через прозоріший зв'язок між джерелами надходжень (місцеві податки) і споживанням публічних послуг;
- стимулювання місцевого економічного розвитку, оскільки наявність власної податкової бази мотивує органи влади розширювати економічний потенціал територій;
- раціоналізація бюджетних витрат на місцях, зменшення неефективних витрат через надання громадам повноважень самостійно управляти коштами.

Таким чином, децентралізація розглядається як інструмент підвищення ефективності публічного управління та реалізації інтересів громад на місцевому рівні.

Поняття децентралізації має багатовимірний характер і розглядається крізь призму її впливу на адміністративно-територіальний устрій, функціонування публічної адміністрації, а також розподіл компетенцій, відповідальності й фінансових ресурсів між різними рівнями влади. Відповідно до статті 132 Конституції України, децентралізація є однією з основ територіального устрою держави. Водночас ключовою ідеєю має стати не лише передача повноважень на місця, а й збалансоване поєднання централізації та децентралізації у рамках реалізації державної влади.

У демократичній системі важливим є чітке розмежування повноважень між органами публічного управління, з урахуванням принципу поділу влади.

Оптимальне функціонування публічної адміністрації передбачає визначення відповідного рівня концентрації владних функцій для кожного інституційного рівня, із подальшою передачею надлишкових повноважень тим органам, які розташовані найближче до громадян, згідно з принципом субсидіарності [13].

Згідно з визначенням, наведеним в «Енциклопедії державного управління», принцип субсидіарності полягає у такому розподілі владних повноважень, за якого надання управлінських послуг максимально наближається до кінцевого споживача з урахуванням якості та повноти їх реалізації [17, с. 362]. Основне призначення цього принципу полягає у забезпеченні ефективного прийняття рішень, яке здійснюється на тому рівні, де це дає найкращий результат, а також у регуляторній доцільності - коли втручання органів вищого рівня можливе лише за умови очевидної потреби. Субсидіарність відіграє ключову роль у запобіганні надмірній централізації, захищаючи повноваження місцевих органів і підтримуючи розвиток демократії у багаторівневій системі управління.

У практиці країн Європейського Союзу для перевірки дотримання принципів субсидіарності та пропорційності зазвичай застосовується низка контрольних запитань: чи має держава право втручатися? чи передбачено такі повноваження на рівні регіональних чи місцевих влад? чи краще певне рішення приймати саме на цьому рівні? Лише у випадку позитивних відповідей держава повинна діяти, причому виключно в межах, необхідних для досягнення визначених цілей, без створення надмірних обмежень [15, с. 46–48].

До 2014 року ключові управлінські рішення зосереджувалися на вищих щаблях влади - у райдержадміністраціях, облдержадміністраціях та міністерствах. Після початку реформи ситуація змінилася: фінансові ресурси та значна частина повноважень були передані на базовий рівень - у територіальні громади. Це й стало сутністю децентралізації влади, тобто перенесенням центру прийняття рішень ближче до людей. Водночас офіційна назва процесу - «реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади»

- звучить складно й надто формально. Тому в публічному просторі закріпилася більш зрозуміла й лаконічна назва - «децентралізація».

Децентралізація розглядається не лише як інструмент просторової (територіальної) організації держави, а й у контексті функціонального призначення, компетенцій та завдань публічної адміністрації. Відтак, існує кілька різновидів децентралізації, кожен з яких потребує чітко визначеного правового оформлення в межах своєї реалізації. Серед основних типів децентралізації, що класифікуються за суб'єктами і напрямками впливу, виокремлюють [13,с. 15]:

- територіальну децентралізацію, яка передбачає створення органів публічного управління, що функціонують автономно в межах адміністративно-територіальних одиниць і не входять до вертикальної структури державної виконавчої влади, тобто органів місцевого чи регіонального самоврядування;

- функціональну децентралізацію, суть якої полягає у передачі частини владних повноважень спеціалізованим недержавним організаціям або установам, уповноваженим здійснювати публічні функції у конкретних сферах (наприклад, у галузі освіти, охорони здоров'я, транспорту тощо);

- предметну децентралізацію, що проявляється у формі професійного самоврядування, коли управління у межах певної професійної спільноти здійснюється через спеціально створений орган, визнаний державою і підконтрольний їй у встановлених межах.

За спостереженнями Єжи Регульського, реалізація ефективної реформи, орієнтованої на інтереси громадян, вимагає подолання п'яти ключових монополій державної влади [69]:

- політична монополія. Усувається шляхом запровадження прозорих і конкурентних виборів до органів місцевого самоврядування, що забезпечує політичну самостійність громад;

- ієрархічна монополія. Ліквідовує автономний статус голови громади, який не підпорядковується центральним урядовим структурам;

- фінансова монополія. Місцеві бюджети стають незалежними від державного, що дозволяє громадам самостійно управляти фінансами;
- власницька монополія. Вона руйнується шляхом передачі базових ресурсів (земель, майна) у розпорядження територіальної громади.
- адміністративна монополія. Зникає тоді, коли державні службовці переходять у підпорядкування виконавчим органам місцевої влади, що перетворює місцеве самоврядування на повноцінного роботодавця та адміністратора на місцях.

Таким чином, зняття цих обмежень відкриває шлях до формування дійсно самостійного, відповідального та ефективного місцевого управління.

Як зазначає Тетяна Барановська, важливими передумовами ефективного розподілу повноважень між центральними, регіональними та місцевими органами влади є спроможність держави підвищувати якість публічних послуг і створювати сприятливе середовище для розвитку регіональної економіки. Такий розподіл може бути реалізований як через децентралізацію (у політичному та адміністративному розумінні), так і за рахунок деконцентрації, що має переважно адміністративний характер, або шляхом їх поєднання. Проте у сучасних умовах цей процес ускладнюється через історично сформовану централізовану модель управління, а також тим, що передача повноважень на нижчій рівні неможлива без відповідної фінансової децентралізації - тобто забезпечення належного фінансового ресурсу для реалізації нових функцій [3, с. 147].

На сучасному етапі стабільний розвиток суспільства та ефективна діяльність державних інституцій неможливі без досягнення балансу між загальнодержавними інтересами та інтересами територіальних громад. Водночас важливо забезпечити узгодження і співпрацю між різними рівнями виконавчої влади. Аналіз основних напрямів державної політики в сфері децентралізації та розвитку громад дозволяє виокремити кілька ключових положень [38, с. 16]:

- держава має право проводити децентралізацію в інтересах громадян, відповідно до законодавства, передаючи окремі повноваження органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування;

- процес децентралізації повинен ґрунтуватися на принципі субсидіарності, тобто передача повноважень має здійснюватися на найближчий до громадянина рівень управління, який водночас здатний найефективніше виконувати ці функції;

- передача повноважень на нижчі щаблі адміністративно-територіальної системи повинна супроводжуватися наданням відповідних ресурсів і права самостійно ухвалювати рішення з урахуванням локальних потреб та специфіки.

Анатолій Леличенко та інші дослідники пропонують поняття «деволюція» як найбільш повноцінну форму децентралізації. Вона може мати різні форми, але основна її мета - зміцнення ролі органів місцевого самоврядування через розширення їх повноважень, що, у свою чергу, сприяє демократизації суспільства. Такий підхід є особливо вигідним для розвитку місцевої автономії за умови існування спроможного і відповідального самоврядування.

Інша форма децентралізації - дивестиція (divestment) - полягає у безпосередній передачі частини виконавчих та планувальних функцій від державних структур до неурядових організацій. Однак, на відміну від деволюції, цей процес не має прямого зв'язку з діяльністю органів місцевого самоврядування. Часто дивестиція супроводжується дерегуляцією або частковою приватизацією, і не розглядається як провідна форма децентралізації [38, с. 17].

Таким чином, ефективний розвиток територіальних громад в умовах децентралізації неможливий без чіткого балансу між загальнодержавними інтересами та потребами місцевого населення. Державна політика має бути спрямована на посилення місцевого самоврядування через делегування повноважень і ресурсів на найнижчі рівні управління, що відповідає принципам субсидіарності, демократії та ефективного врядування.

В умовах демократичного устрою найбільш ефективним механізмом вирішення місцевих питань є самоврядування територіальних громад, яке дає змогу громадянам безпосередньо впливати на прийняття рішень та реалізацію місцевих ініціатив. Забезпечення «повсюдності» самоврядування - тобто надання кожному мешканцю об'єднаної територіальної громади рівного доступу до публічних послуг - має стати одним із ключових орієнтирів державної політики.

Узгодження інтересів громади з державними пріоритетами, а також координація між різними рівнями виконавчої влади створюють підґрунтя для стабільного соціально-економічного розвитку, підвищення якості життя населення та зміцнення демократичних інститутів в Україні. Отже, саме децентралізація, орієнтована на розвиток спроможного місцевого самоврядування, виступає ключовим чинником модернізації системи публічного управління та ефективного функціонування держави в цілому.

РОЗДІЛ 2

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1 Результати реформи децентралізації влади в Україні

Останнє десятиліття в історії українського державотворення ознаменувалося глибокими перетвореннями у сфері місцевого самоврядування, ключовим з яких стала реформа децентралізації. Вона була зумовлена необхідністю підвищення ефективності управління на місцевому рівні, посилення спроможності територіальних громад, а також прагненням наблизити управлінські процеси до громадян. Ініційована у 2014 році, ця реформа набула комплексного характеру, охопивши фінансову, адміністративну, просторову та інституційну складові системи публічного управління.

Об'єднання територіальних громад стало центральним елементом цієї трансформації, створивши умови для формування нової моделі місцевого самоврядування - більш автономної, відповідальної та ресурсно забезпеченої. Протягом десяти років відбулися суттєві зрушення у структурі територіального устрою України, системі бюджетних відносин, доступності публічних послуг, а також у рівні громадянської активності на місцях [26].

Децентралізація як форма організації державного управління передбачає перерозподіл владних повноважень та ресурсів від центрального рівня до місцевого. Теоретичне обґрунтування необхідності децентралізації базується на кількох ключових принципах, які мають забезпечити більш ефективне та демократичне врядування.

По-перше, децентралізація здійснює перерозподіл ресурсів на місцевий рівень, надаючи органам місцевого самоврядування більше фінансової та політичної автономії. Це створює можливості для ухвалення рішень з урахуванням місцевого контексту, що є особливо важливим в умовах територіальної та соціально-економічної неоднорідності держави.

По-друге, децентралізація сприяє покращенню якості публічних послуг через механізм конкуренції між громадами. Громадяни та бізнес отримують можливість "голосувати ногами", тобто реєструватися й платити податки в тій громаді, яка надає їм найкращі послуги. Це створює стимули для місцевої влади більш ефективно використовувати ресурси та відповідати на потреби населення.

По-третє, децентралізація має вирішальне значення для розвитку демократії у двох основних вимірах. З одного боку, громадяни отримують важелі впливу на місцеву владу, оскільки місцеві політики мають завоювати їхню прихильність безпосередньо, а не покладатися на підтримку центрального уряду. З іншого боку, децентралізація з часом веде до появи політиків "з низів" - тих, хто досяг успіху на місцевому рівні і може бути обраним на вищу посаду. Це зменшує ймовірність "десантування" недосвідчених політиків на важливі посади.

По-четверте, децентралізація знижує ймовірність встановлення авторитаризму. Обмеження повноважень центрального уряду робить місце в ньому менш привабливим для тих, хто хотів би зловживати владою. Органи місцевого самоврядування можуть стати протипоказом центральному уряду, якщо останній діятиме авторитарними методами. Водночас центральний уряд повинен забезпечувати дотримання законів місцевими органами влади, що він може робити ефективніше, якщо не несе прямої відповідальності за призначення керівників цих органів.

Хоча це здебільшого теоретичні припущення, на практиці ситуація може відрізнятися: зокрема, в окремих громадах місцева влада могла укладати неформальні домовленості з великими роботодавцями, аби вплинути на виборців і забезпечити власне переобрання. Далі розглянемо, як саме відбувалась децентралізація в Україні та яким було її сприйняття серед громадян.

Децентралізація стала першою масштабною реформою, реалізація якої розпочалася невдовзі після Революції Гідності в березні 2014 року. Цей крок не був наслідком зовнішнього тиску чи запозиченням чужих моделей, а являв

собою самостійну українську ініціативу, що визрівала протягом майже десяти років. Її підготовка включала глибокий аналіз функціонування місцевого самоврядування, оцінку потреб громад і пошук ефективних механізмів розподілу повноважень і ресурсів між центром та регіонами.

Вже з початку впровадження реформи вона здобула значну підтримку серед населення. Більшість громадян позитивно оцінювали ідею передачі частини владних повноважень на місця, адже це відкривало шлях до ефективнішого управління, більшої прозорості та наближення рішень до реальних потреб людей (див. рисунок 2.1). Водночас, зміни не були миттєвими: у багатьох регіонах результати децентралізації стали помітними лише з часом - це стосувалося, зокрема, покращення інфраструктури, послуг та можливостей для розвитку громад (див. рис. 2.2) [26].

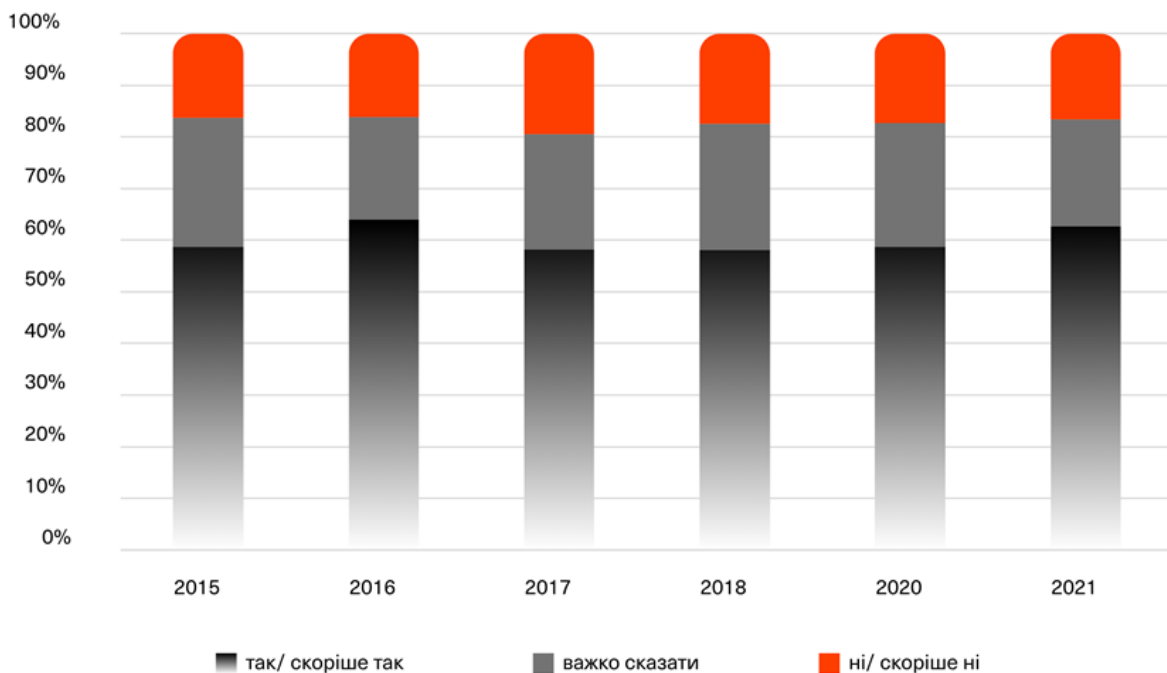


Рисунок 2.1 - На вашу думку, чи потрібна реформа децентралізації, яка надає більше повноважень і ресурсів органам місцевого самоврядування, чи ні?

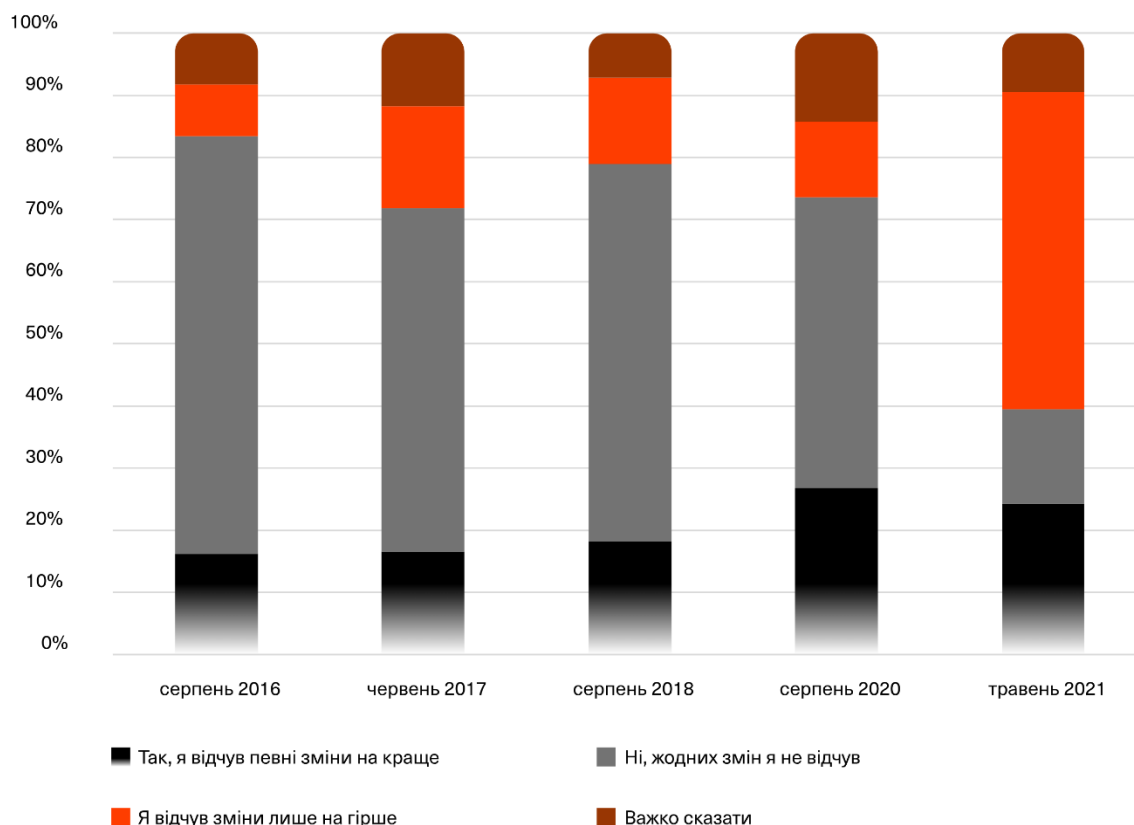


Рисунок 2.2 - 3 початком децентралізації доходи місцевих бюджетів значно виросли. Чи відчули Ви якісь результати використання цих коштів (кращу якість послуг, благоустрій, соціальну підтримку) порівняно з попередніми роками?

Децентралізація надала громадам, особливо міським, необхідні ресурси для відчутного покращення якості життя населення. Попри те, що частка державних надходжень, які надходять на місцевий рівень, залишилася майже незмінною (див. рис. 2.3) [26], органи місцевого самоврядування отримали значно більше автономії у використанні цих коштів. Крім того, у їх розпорядженні з'явилися стабільні джерела власних доходів - зокрема, 60% податку на доходи фізичних осіб та 10% податку на прибуток, які не можуть бути легко вилучені центральною владою. Це дало можливість органам місцевої влади зосередитися на потребах громади. Завдяки цьому чимало громад змогли відремонтувати школи, оснастити їх новим обладнанням, оновити парки та інші

публічні простори, а також покращити інфраструктуру. У результаті суттєво змінилася мотивація місцевої влади у плануванні та реалізації рішень.

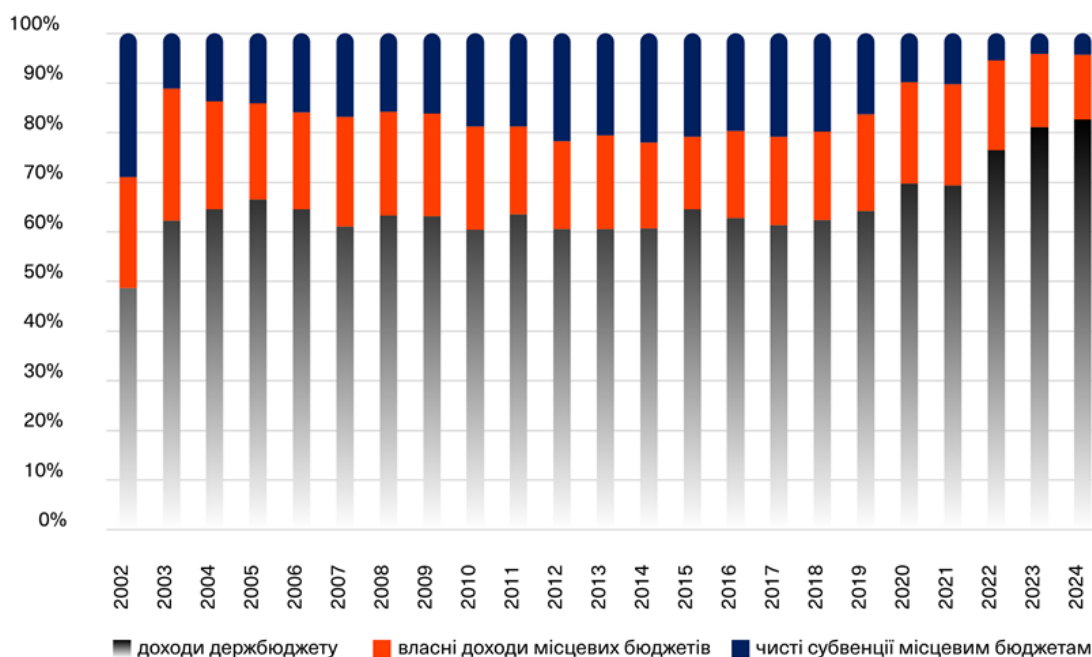


Рисунок 2.3 - Розподіл надходжень між центральним та місцевими бюджетами.

У період 2015–2019 років було реалізовано низку ключових етапів децентралізаційної реформи.

У січні 2015 року були внесені зміни до «Бюджетного кодексу України» [9], які започаткували запровадження медичної та освітньої субвенцій. Методику їхнього розрахунку неодноразово оновлювали, адаптуючи до виявлених на практиці проблем.

У 2015 році прийнято закон, що регламентував процедуру формування громад- «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а також Методика формування спроможних територіальних громад, затверджена постановою КМУ №214.

Реформа виборчої системи, реалізована у 2019 році, також стала важливим кроком: було встановлено, що депутатів сільських рад обирають за

мажоритарною системою, тоді як депутатів міських, районних та обласних рад - за пропорційною, з відкритими партійними списками.

В рамках розширення повноважень місцевого самоврядування Міністерство юстиції передало громадам функції з реєстрації бізнесу та надання адміністративних послуг. Це сприяло створенню в Україні розгалуженої мережі центрів надання адміністративних послуг, що зробило отримання послуг зручнішим і швидшим. Також було ухвалено низку законів, які надали місцевій владі більше повноважень у сфері містобудування: погодження проєктів середньої складності, реєстрація нерухомості тощо. Органам місцевого самоврядування дозволили брати участь у співфінансуванні розвитку інфраструктури, виплаті заробітної плати працівникам органів влади, педагогам і медикам, а також надавати підтримку прийомним родинам.

У 2018 році стартував процес передачі земель сільськогосподарського призначення з державної у комунальну власність. Це дозволило громадам отримувати більше надходжень від земельного податку. Однак ефективність адміністрування податків на землю та майно залишалась низькою: у 2021 році вони становили лише 2% та 4% відповідно у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів.

Одним із ключових аспектів децентралізації стало реформування систем фінансування охорони здоров'я та освіти. Починаючи з 2015 року, замість прямого фінансування кожної окремої школи чи лікарні, держава почала надавати громадам медичні та освітні субвенції, обсяг яких залежить від кількості мешканців - пацієнтів і учнів відповідно. Надалі саме громади самостійно вирішують, як розподіляти ці кошти. Наприклад, кілька громад можуть об'єднати ресурси для спільного утримання районної лікарні, що обслуговує їхню територію. З 2017 року фінансування медичних закладів також стало залежати від обсягу фактично наданих послуг.

Водночас розширення повноважень не завжди сприймалося місцевою владою позитивно, адже часто воно потребувало прийняття складних і непопулярних рішень. Так, наприклад, закриття школи в малому селі може

викликати супротив, хоча переведення дітей до більшого навчального закладу є доцільним з точки зору якості освіти. Такі рішення зазвичай приймалися у співпраці з громадськістю. Водночас громада могла вирішити продовжити фінансування малокомплектної школи з місцевого бюджету, навіть якщо це не було економічно виправдано. Щоб пом'якшити наслідки таких рішень, у 2021 році громадам дозволили здавати в оренду приміщення закритих шкіл.

Такі процеси сприяють формуванню у громадян розуміння зв'язку між сплаченими податками і отриманими послугами, а також відповідальності за колективні рішення.

Як і більшість складних реформ, децентралізація реалізовувалася через цикли «впровадження - випробування - корекція». Практика виявляла недоліки законодавства, тому правила щодо об'єднання громад, розподілу субвенцій тощо неодноразово змінювалися. Хоча може здатися, що перші об'єднані громади опинилися у складнішому становищі, виконуючи роль «експериментальних», вони отримали додаткову фінансову підтримку з державного бюджету та від міжнародних партнерів.

На початку 2020 року в Україні функціонувало 1070 об'єднаних територіальних громад. Станом на сьогодні в Україні нараховується 1469 громад.

Упродовж 2019–2024 років реформа децентралізації в Україні перейшла у завершальну фазу. Окрім примусового об'єднання громад, уряд суттєво зменшив кількість районів - із 490 до 136, істотно обмеживши їхні повноваження. Внаслідок цього змінився і бюджетний розподіл: кошти ліквідованих районів передали на користь громад.

Важливим кроком стало ухвалення «Виборчого кодексу» наприкінці 2019 року, за яким уже в 2020 році відбулися місцеві вибори. Новий закон запровадив систему виборів за квазівідкритими партійними списками для рад обласного, районного рівнів і громад із населенням понад 10 тисяч осіб. У менших громадах обрання відбувалося за мажоритарною системою. Мерів міст із населенням до 75 тисяч обирали за принципом простої більшості, у більших -

за системою абсолютної більшості (із можливим другим туром). Хоча така система має обмеження - зокрема, унеможлиблює участь незалежних кандидатів у виборах у більшості громад - вона сприяла зростанню представництва жінок завдяки запровадженню гендерних квот [26].

Низька явка на виборах у 2020 році (лише 37%) пояснюється як пандемією COVID-19, так і тим, що багато чинних мерів змогли здобути популярність через помітні зміни в громадах. У результаті 200 з 363 міських голів були переобрані.

У 2021 році громади отримали право розпоряджатися землями за межами своїх населених пунктів, які раніше були в державній власності. Це рішення, ухвалене в межах земельної реформи, суттєво розширило ресурсну базу місцевого самоврядування. Одночасно було запроваджено вимогу продавати державну й комунальну землю виключно через електронні аукціони, що сприяє прозорості й конкуренції.

Повномасштабне вторгнення Росії в Україну призвело до зростання податкових надходжень в громадах, де дислокуються військові частини - за рахунок військового ПДФО. У 2023 році уряд вирішив централізувати ці надходження, спрямовуючи їх на загальнонаціональні потреби оборони. Водночас у 2024 році парламент дозволив громадам самостійно здійснювати закупівлі для військових частин, що частково повернуло їм контроль над цими коштами.

Також у 2023 році було запроваджено конкурсний відбір на посади в органах місцевого самоврядування, визначено ключові показники ефективності їхніх працівників і підтверджено вимогу щодо прозорості роботи місцевих рад (включаючи публікацію протоколів, відеозаписів засідань та результатів голосувань - після завершення воєнного стану). У 2024 році громади отримали додаткові повноваження у сфері транскордонного співробітництва, а також право на отримання кредитів та середньострокове бюджетне планування.

Загалом, децентралізаційні реформи зміцнили довіру до місцевої влади, сприяли зростанню соціальної єдності та розвитку місцевої демократії.

Після реформи вибори оновили склад рад, посиливши участь жінок у місцевому врядуванні. Громади отримали більше можливостей впливати на управлінські процеси, зокрема через запровадження таких інструментів, як громадський бюджет.

У контексті повоєнного відновлення ключову роль відіграє запуск державного містобудівного кадастру. Цей інструмент містить інтегровану інформацію з різних реєстрів і систем - зокрема, про пошкоджене майно, земельний кадастр, геоінформаційні дані, просторові плани громад, генеральні плани тощо. Його користувачами будуть архітектори, будівельники та органи місцевого самоврядування.

На тлі війни органи місцевого самоврядування виконують подвійне завдання - відбудова у постраждалих громадах і підтримка внутрішньо переміщених осіб у безпечніших регіонах. У майбутньому громади також сприятимуть поверненню біженців і реалізації стратегій сталого розвитку. Вже зараз вони можуть готуватися до цього, затверджуючи відповідні плани, залучаючи партнерів і ресурси.

Принцип «відбудувати краще, ніж було» передбачає не лише фізичне відновлення інфраструктури, а й створення інклюзивних, безпечних, екологічних і енергоефективних поселень.

У 2025 році уряд України запроваджує європейські підходи до контролю над місцевою владою, перетворивши місцеві адміністрації на інституції префектурного типу. Проте через воєнний стан внесення змін до Основного Закону неможливе, тому відповідні положення ухвалюють у вигляді звичайних законів. Попередні спроби змін до Конституції, запропоновані Порошенком і Зеленським, викликали критику через надмірне посилення президентських повноважень і недоліки у розподілі відповідальності між різними рівнями влади. Тому майбутні зміни слід ретельно проаналізувати, аби уникнути згортання децентралізації.

Відповідно до програми «Ukraine Facility», у 2026 році має бути остаточно визначено розподіл повноважень між центральною та місцевою владою. Також

планується оцінити доцільність надання громадам статусу юридичної особи - за прикладом країн ЄС.

Реалізація цих змін вимагатиме зусиль не лише від влади, а й від громадян. Попри виклики війни, які вимагають централізації для ефективного управління, важливо уникнути ризиків авторитарного керування. Усі рівні влади мають навчитися співпрацювати, розподіляти повноваження й відповідальність, активно залучаючи громадськість до прийняття рішень. Це особливо актуально в умовах відсутності виборів. Громадяни можуть брати участь у житті громади через громадські організації, ініціативи або адаптовані до воєнних реалій механізми, як-от громадський бюджет, спрямований на підтримку військових, ветеранів та їхніх родин [26].

Війна стала серйозним випробуванням для системи децентралізації в Україні. З одного боку, вона засвідчила дієвість реформи, оскільки органи місцевого самоврядування змогли швидко реагувати на виклики, проявляли ініціативу та ефективно управляли кризовими ситуаціями на місцях. З іншого боку- висвітлила низку структурних проблем: зокрема, фінансову залежність громад від державного бюджету, нерівномірний розподіл ресурсів між регіонами та дефіцит професійних кадрів в зонах, наближених до бойових дій.

2.2 Вплив повномасштабної війни на систему місцевого самоврядування

Повномасштабне вторгнення, розпочате Російською Федерацією 24 лютого 2022 року, стало вирішальною подією, що кардинально змінило функціонування державних і місцевих інститутів в Україні. Система місцевого самоврядування, яка протягом попередніх десятиліть розвивалася в напрямі децентралізації та розширення повноважень територіальних громад, зіткнулася з необхідністю кардинальної адаптації до нових викликів воєнного часу.

Ключові аспекти впливу війни на місцеве самоврядування включають:

-зміну пріоритетів - більшість ресурсів було переорієнтовано на потреби оборони, підтримки внутрішньо переміщених осіб, забезпечення базової життєдіяльності громад;

-фінансові виклики - значне скорочення місцевих бюджетів, зменшення надходжень з податків, потреба у додатковому фінансуванні гуманітарних потреб, пошкодженої інфраструктури;

-кадрові втрати - евакуація працівників, мобілізація, стрес і виснаження колективів, особливо у прикордонних і деокупованих регіонах;

-посилення комунікації з громадою - органи місцевого самоврядування стали важливими джерелами інформації, координації волонтерської допомоги, засобами підтримки морального духу мешканців;

-гуманітарна функція - значне зростання навантаження на органи влади в частині забезпечення переселенців житлом, їжею, медичними послугами;

-взаємодія з військовими адміністраціями - у зонах бойових дій частину функцій органів місцевого самоврядування було передано військовим адміністраціям, що тимчасово звузило автономію місцевої влади.

Рік 2022 мав ознаменуватися значним посиленням спроможності територіальних громад. У законодавчій програмі Верховної Ради було передбачено розгляд численних законопроектів, спрямованих на вдосконалення функціонування органів місцевого самоврядування в рамках децентралізованої системи управління. Однак початок повномасштабної війни кардинально змінив ці плани, призвівши до необхідності відкладення розгляду більшості законодавчих ініціатив.

Водночас, виняткові зусилля та героїзм українського народу, наших збройних сил і місцевих керівників дають підстави для оптимізму щодо того, що цей рік стане роком перемоги та початком процесів відновлення і розвитку країни.

З метою з'ясування поточного стану законодавчих ініціатив було проведено консультації з представниками Міністерства з питань регіонального

розвитку щодо тих зареєстрованих у Парламенті законопроектів, які Міністерство розглядає як пріоритетні і розраховує на їх найближче прийняття.

Як зазначив заступник Міністра розвитку громад та територій В'ячеслав Негода: "Дійсно, внаслідок російської агресії у 2022 році замість очікуваного зростання спроможності і розвитку вся Україна й кожна окрема громада опинилися в умовах функціонування під час повномасштабної війни. Очевидно, що з 24 лютого від Парламенту і Уряду всі очікували оперативних та ефективних рішень, які б сприяли мобілізації зусиль людей, бізнесу, громад, держави для того, щоб встояти, вижити, надати підтримку всім, хто її потребує. Саме на цьому був зосереджений основний акцент в перші місяці війни. Наразі наш опір набув більш системного характеру. З'являються можливості для повернення до розгляду деяких важливих для місцевого самоврядування законопроектів, відкладених через війну. Зокрема, минулого тижня Верховна Рада ухвалила довгоочікуваний закон, який удосконалює механізм укладання договорів про співробітництво громад. Ми сподіваємося, що й інші необхідні для розвитку і відновлення громад рішення не забаряться [39].

З 2014 року в Україні триває реформа децентралізації, яка суттєво трансформувала систему місцевого врядування. У її межах новостворені об'єднані територіальні громади отримали значні повноваження у сфері бюджетного планування, надання публічних послуг і реалізації місцевого розвитку. Це сприяло зміцненню їхньої автономії та фінансової спроможності, формуванню більш відкритої, орієнтованої на потреби мешканців моделі управління, а також розвитку поліцентричних практик співпраці між владою, громадськістю та бізнесом.

Однак з початком повномасштабного вторгнення Російської Федерації та запровадженням воєнного стану відбулися істотні зміни в розподілі повноважень органів місцевого самоврядування. Частина їхніх функцій, зокрема в сфері цивільного захисту, координації дій у надзвичайних ситуаціях та логістичного забезпечення оборонних потреб, було передано на рівень держави. Обласні державні адміністрації трансформувалися у військові

адміністрації з розширеними повноваженнями, а надходження від податку на доходи військовослужбовців, які раніше поповнювали місцеві бюджети, були централізовані [70].

Як зазначено у статті Павла Крайнього та Наталії Нечаєвої-Юрійчук [30], війна не лише не зупинила реформу децентралізації, але й надала їй нового сенсу в умовах екстремального навантаження та потреби у швидкому прийнятті рішень на місцях .

Одним із ключових правових кроків стало ухвалення Закону № 2259-IX від 12 травня 2022 року, який вніс зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування» та низки інших нормативних актів. Зокрема, законом передбачено спрощення процедур призначення на посади керівників виконавчих органів сільських, селищних і міських рад, а також забезпечення гнучкішого управління бюджетом у воєнний час.

Особливої актуальності набув механізм діяльності органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях. Автори статті справедливо акцентують на правовій невизначеності у трактуванні деяких понять, таких як «сприяння державі-агресору» чи «забезпечення національних інтересів», що вимагає подальшого законодавчого врегулювання.

Органи місцевого самоврядування також зіткнулися з необхідністю оперативного реагування на потреби внутрішньо переміщених осіб, організацію гуманітарної допомоги, логістику евакуації та координацію із Збройними силами України. Значну роль відіграла взаємодія з військовими адміністраціями, які були створені в областях та на території 13% громад, де місцеві ради не могли виконувати свої функції у повному обсязі.

У статті підкреслено, що попри централізацію окремих управлінських функцій, органи місцевого самоврядування продовжують залишатися критично важливою ланкою системи управління, оскільки саме вони перебувають у безпосередньому контакті з громадянами та першими реагують на їхні потреби.

Таким чином, досвід функціонування органів місцевого самоврядування у період воєнного стану підтвердив гнучкість та життєздатність реформи

децентралізації, водночас актуалізувавши необхідність її подальшого правового уточнення, зокрема в умовах надзвичайних ситуацій [30].

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації загостило кризові явища у функціонуванні місцевого самоврядування на Сході України, де громади опинилися в умовах постійної небезпеки, втрати контрольованих територій, переформатування повноважень та значних управлінських обмежень. Особливо гостро постали проблеми у прикордонних і прифронтових громадах Слобожанщини, де одночасно можуть діяти органи місцевого самоврядування і військові адміністрації, що створює юридичну та організаційну невизначеність.

Під час експертного обговорення, що відбулося 20 липня 2023 року за участі фахівців «Мережі UPLAN», було визначено низку системних викликів, з якими стикаються громади Сходу. Як зазначив експерт Віктор Бобиренко, у громадах, де розміщено військові частини, зберігається достатній рівень бюджетного фінансування завдяки надходженням податку на доходи фізичних осіб від військовослужбовців. Водночас спостерігається посилення тиску з боку обласних військових адміністрацій, що, на його думку, призводить до згортання принципів децентралізації.

Особливу увагу було звернуто на економічну ефективність утримання апарату місцевого самоврядування. Вікторія Шевчук, експертка «Обсерваторії демократії», вказала на проблему відсутності дієвих критеріїв оцінювання результативності роботи місцевих органів. На практиці це означає, що громади фінансують апарат управління без реального аналізу його впливу на якість публічних послуг або на стратегічний розвиток території.

Також було акцентовано на зниженні прозорості у сфері бюджетного управління. За словами експертки, громади часто ігнорують публікацію відкритих даних, результатів закупівель, переліків об'єктів комунальної власності, що суперечить вимогам законодавства та послаблює громадський контроль.

Ще однією суттєвою проблемою виявилось функціонування системи надання адміністративних послуг. У перші місяці повномасштабного

вторгнення центри надання адміністративних послуг на Сході України були повністю паралізовані через закриття публічних реєстрів. Як зазначила експертка «Мережі UPLAN» Ольга Соловійова, поступове відновлення роботи у регіоні відбувається із запізненням, із кадровими та технічними дефіцитами, а відновлення доступу до основних державних реєстрів триває досі.

Крім того, фахівці наголосили на низькому рівні підготовки місцевих працівників до змін, пов'язаних із впровадженням Закону України «Про адміністративну процедуру» [18], який вступив у силу 15 грудня 2023 року. Як підкреслила Ірина Бойко, у більшості громад працівники центру надання адміністративних послуг не ознайомлені з новими правилами, що загрожує порушенням стандартів публічного адміністрування.

У підсумку, Ольга Мірошник, регіональна координаторка «UPLAN» у Харківській області, підкреслила необхідність негайного відновлення фінансової прозорості, запровадження механізмів громадського контролю, та оновлення нормативної бази. Рекомендації включають скасування актів, які послаблюють обов'язки щодо оприлюднення інформації, та реформування «Паспорта бюджетної програми» із впровадженням реальних індикаторів ефективності.

Таким чином, досвід громад Сходу України демонструє, що, попри воєнний стан, збереження та розвиток місцевого самоврядування є не лише можливим, а й необхідним. Актуальними залишаються питання балансування між централізацією та самоврядуванням, прозорості, ефективності управління та участі громадян [11].

Війна суттєво трансформувала політичну картину України. В умовах зовнішньої загрози політичні суперечності здебільшого відходять на задній план, поступаючись спільній, пріоритетній меті - збереженню національної єдності та виживанню держави.

Під час дії воєнного стану змін зазнають не лише зовнішні обставини, що впливають на взаємодію громадянського суспільства з органами влади, а й регуляторне середовище. Протягом цього періоду було прийнято значну

кількість нормативно-правових актів - як для адаптації діяльності в нових умовах або тимчасового спрощення регулювання, так і системного характеру, реалізація яких під час війни є обмеженою або недоцільною. Відтак характерною рисою регуляторної політики та взаємодії з урядовими структурами стала необхідність адвокації законодавчих ініціатив, що містять положення двох типів: перші діють виключно на час воєнного стану й орієнтовані на підтримку бізнесу в умовах кризи, другі - набувають чинності лише після його завершення, щоб не створювати додаткового тиску на підприємницьку діяльність.

Введення воєнного стану в Україні стало серйозним випробуванням для всього суспільства. Ця ситуація вимагає від громадян максимальної мобілізації, єдності та готовності швидко адаптуватися до нових реалій. Водночас воєнний стан відкрив можливість для демонстрації національної сили, згуртованості та витривалості у складні часи. Він не лише підтвердив стійкість українського народу, а й виявив цілу низку викликів, з якими країна вже зіткнулася або ще зіткнеться в майбутньому.

Це випробування стало доказом здатності українців до об'єднання навколо спільних цінностей та ідентичності. Широке залучення громадян до підтримки Збройних сил України, безпрецедентний розвиток волонтерського руху та посилення дипломатичної активності на міжнародній арені свідчать про високий рівень громадянської відповідальності.

Разом з тим слід усвідомлювати, що поточні події залишають глибокий слід у суспільстві, породжуючи як нові виклики, так і потребу в переосмисленні майбутніх стратегій розвитку держави.

Економічні наслідки. Збройна агресія суттєво позначилася на економічній ситуації в країні - було зруйновано важливу інфраструктуру, скоротилися обсяги інвестицій, зазнали втрат агропромисловий комплекс та інші критично важливі галузі. Водночас війна дала поштовх до розвитку окремих секторів, зокрема оборонної промисловості, яка почала активно зростати у відповідь на потреби фронту.

Соціальні виклики. Масовий рух внутрішньо переміщених осіб і міграція за кордон створили серйозне навантаження на соціальні служби та інституції. Попри значне перевантаження, система соціальної підтримки продемонструвала гнучкість, здатність до швидкої перебудови та адаптації до нових викликів.

Політична динаміка. В умовах війни спостерігається посилення централізованого управління та зростання впливу військових структур. Політичний порядок денний переорієнтовано на питання оборони, безпеки й національної стійкості. Частину реформ було призупинено або скориговано відповідно до реалій воєнного часу.

Культурні трансформації. Війна суттєво пожвавила культурний простір, активізувавши так званий «культурний фронт». Посилилося усвідомлення й утвердження національної ідентичності, що сприяє єдності та згуртованості суспільства. Культура дедалі частіше виступає інструментом «м'якої сили» у міжнародному контексті, допомагаючи формувати позитивний імідж України на світовій арені.

Психологічні виклики. Тривале перебування в умовах війни негативно позначається на психоемоційному стані населення - поширюються посттравматичні стресові розлади, зростає загальний рівень тривожності й психологічного виснаження. Це зумовлює гостру потребу в психологічній підтримці, розвитку національних програм психічного здоров'я та створенні системи довготривалої реабілітації.

Таким чином, війна постала перед українським суспільством як безпрецедентне випробування, яке не лише виявило високий рівень громадянської активності, а й продемонструвало нагальну потребу в комплексному відновленні держави. Це випробування стало своєрідним стрес-тестом, який оголив слабкі місця, але водночас засвідчив надзвичайну здатність нації до мобілізації, взаємопідтримки та поступового відродження [12,с.123-125].

Навіть у воєнний час більшість ОТГ продовжували наповнювати свої бюджети, що дозволило їм фінансувати критично важливі послуги без повної залежності від державного фінансування. Вони інвестували у відновлення пошкодженої інфраструктури, облаштовували укриття та підтримували місцевий бізнес.

Громади, що перебували під окупацією або в зоні бойових дій, зазнали колосальних втрат. Зруйновані підприємства, втрачені робочі місця та виїзд населення призвели до значного зниження надходжень до місцевих бюджетів. Відновлення цих громад потребуватиме значних зусиль та довгострокових інвестицій. Багато голів та представників місцевого самоврядування пішли на фронт або були змушені евакуюватися. У деяких окупованих громадах окупаційна влада намагалася замінити легітимне керівництво, що призвело до дестабілізації. Після деокупації перед громадами постало завдання відновити дієздатність органів управління. Громади, які приймали велику кількість внутрішньо переміщених осіб, зіткнулися з величезним навантаженням на соціальну, медичну та освітню сфери. Незважаючи на допомогу міжнародних організацій, ці громади потребують додаткової підтримки для забезпечення гідних умов життя для всіх своїх мешканців.

Аналітичний огляд, підготовлений експертом шведсько-української програми «Polaris» «Підтримка багаторівневого врядування в Україні» Ігорем Онищуком, надає детальний аналіз виконання місцевих бюджетів протягом першого півріччя 2025 року. Цей матеріал допомагає оцінити фінансову стійкість громад у воєнний час та визначити стратегічні шляхи для її збереження (див. рисунок 2.4) [44].

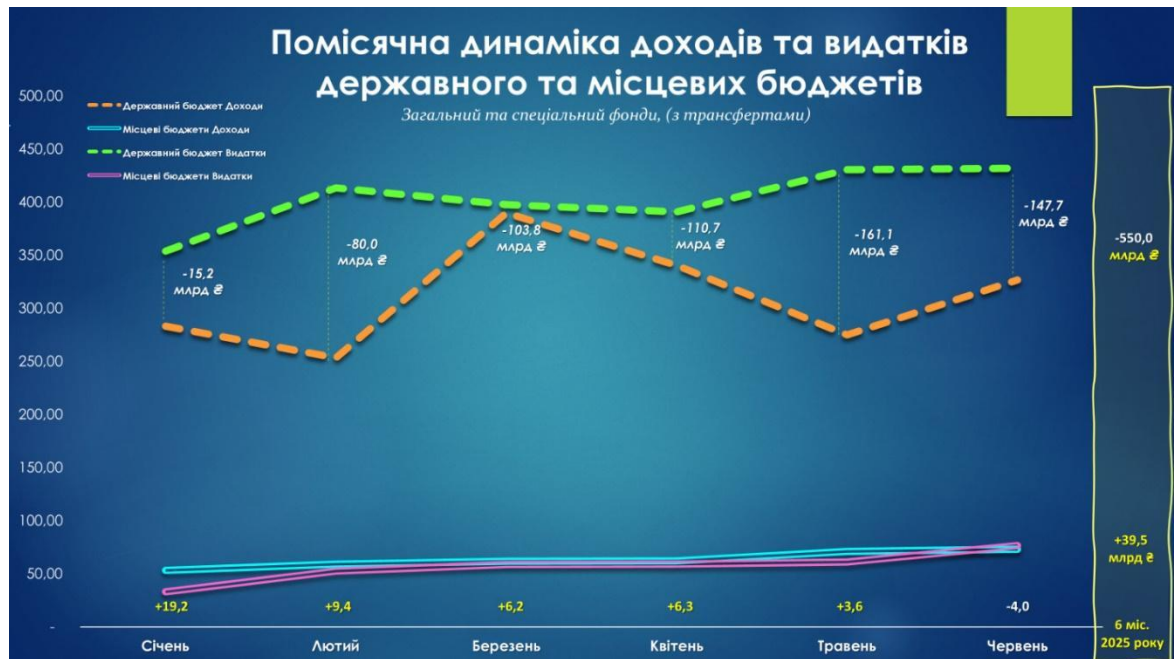


Рисунок 2.4 - Помісячна динаміка доходів та видатків державного та місцевих бюджетів

Вивчення бюджетної ситуації упродовж першого півріччя 2025 року показує істотну різницю між державними й місцевими фінансовими ресурсами.

Державний бюджет демонструє значний дефіцит, який сягнув -550 млрд грн за півроку. Це відбувається через системний тиск військових витрат, що постійно зростають.

Місцеві бюджети, натомість, показали більшу стійкість, завершивши півріччя з профіцитом у +39,5 млрд грн. Попри те, що в червні зафіксовано дефіцит -72,3 млрд грн, загальний результат залишається позитивним.

Ця ситуація підтверджує, що децентралізована фінансова система дозволяє громадам зберігати базову стійкість, тоді як основний тягар фінансування оборони та критичних витрат лежить на державному бюджеті.

Попри успіхи, деякі громади все ще стикаються з проблемами недостатнього досвіду в управлінні великими бюджетами та складною інфраструктурою. Не завжди вдається ефективно використовувати надані повноваження та фінансові ресурси.

Аналіз виконання місцевих бюджетів у першому півріччі 2025 року свідчить про парадоксальну стійкість системи децентралізованих фінансів на тлі глибокого дефіциту державного бюджету, спричиненого воєнними витратами. Загальний профіцит місцевих бюджетів демонструє їхню здатність до самозабезпечення завдяки стабільним власним доходам.

Таким чином, система місцевого самоврядування в Україні постала перед безпрецедентними викликами, зумовленими повномасштабною війною. Водночас, вона продемонструвала високу гнучкість, здатність до адаптації та управлінську стійкість. Перерозподіл повноважень, зміни у фінансуванні, посилення ролі військових адміністрацій і загроза централізації супроводжувалися зусиллями щодо збереження принципів децентралізації.

Попри втрати та правову невизначеність, громади змогли не лише продовжити надавати базові послуги, а й ініціювати нові формати співпраці та пошуку ресурсів. Розвиток цифрових інструментів, гнучкість бюджетного планування та досвід кризового управління стали підґрунтям для відновлення і майбутнього посилення ролі місцевого самоврядування в післявоєнній Україні. Однак подальша ефективність управління залежатиме від комплексного оновлення нормативної бази, удосконалення системи підзвітності та реального залучення громадян до ухвалення рішень на місцевому рівні.

2.3 Державна стратегія щодо розвитку об'єднаних територіальних громад: ключові аспекти реалізації

Завершення добровільного етапу об'єднання відбулося із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо упорядкування адміністративно-територіального устрою України» від 17 березня 2020 року № 562-IX. Цим актом законодавчо закріплено нову систему адміністративно-територіального устрою на субрегіональному рівні (райони) та первинному рівні (територіальні громади), що стало логічним завершенням першого етапу реформи децентралізації.

Ініціатива щодо добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ або міст може виходити від кількох суб'єктів. Зокрема, ініціаторами виступають: сільський, селищний чи міський голова; не менше ніж третина депутатів відповідної ради; жителі громади шляхом реалізації місцевої ініціативи; а також органи самоорганізації населення - за умови, що вони представляють інтереси щонайменше третини членів відповідної громади.

Після надходження такої ініціативи відповідний голова організовує її опрацювання та забезпечує проведення громадського обговорення. Цей процес триває протягом 30 днів і спрямований на збирання думок та пропозицій від жителів громади. По завершенню обговорення ініціатива виноситься на розгляд ради на найближчій сесії, де приймається рішення щодо надання згоди на добровільне об'єднання та визначається представник (або представники) для участі у спільній робочій групі, яка займається підготовкою відповідного проекту рішення [19].

У разі ухвалення рішення про згоду на добровільне об'єднання територіальних громад, сільський, селищний або міський голова, який виступив ініціатором цього процесу, приймає розпорядження про створення спільної робочої групи. Її завдання - підготовка проектів рішень, що стосуються організації об'єднання. Після розроблення та схвалення відповідних проектів, вони впродовж п'яти робочих днів направляються до Ради міністрів Автономної Республіки Крим або до обласної державної адміністрації (залежно від територіального розташування) для отримання висновку щодо їх відповідності Конституції та законам України.

Після проходження всіх передбачених процедур, у визначеному законом порядку призначаються перші вибори депутатів відповідної сільської, селищної або міської ради, а також вибори голови новоутвореної об'єднаної територіальної громади [19].

Чинне законодавство також передбачає можливість включення до складу об'єднаної територіальної громади територіальних громад, які розташовані на території суміжного району. У такому випадку межі району, в якому

знаходиться адміністративний центр новоутвореної громади, підлягають відповідному розширенню.

З моменту набуття повноважень сільською, селищною або міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою, вона визнається правонаступником усього майна, прав і обов'язків громад, що об'єдналися. Водночас, до завершення поточного бюджетного року місцеві бюджети територіальних громад, які увійшли до складу ОТГ, виконуються окремо. Після завершення бюджетного періоду залишки коштів перераховуються до бюджету об'єднаної громади на підставі відповідних платіжних доручень.

Після формування спроможної об'єднаної територіальної громади, суміжні сільські та селищні громади, переконавшись у її більш ефективному функціонуванні, мають право добровільно приєднатися до вже створеного об'єднання.

Під спроможною територіальною громадою слід розуміти таку адміністративно-територіальну одиницю, яка має достатній фінансовий потенціал, розвинену інфраструктуру та належне кадрове забезпечення для самостійного вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, визначених чинним законодавством, в інтересах мешканців громади [62].

У цьому контексті держава реалізує політику сприяння добровільному об'єднанню територіальних громад, а також їх приєднанню до вже утворених об'єднаних громад. Така підтримка забезпечується через інформаційно-просвітницькі, організаційні, методичні та фінансові заходи, що спрямовані на стимулювання процесу об'єднання та підвищення його ефективності.

Особливе значення має саме фінансова підтримка з боку держави, яка надається у формі субвенцій на розвиток інфраструктури об'єднаної громади відповідно до її плану соціально-економічного розвитку. Розподіл загального обсягу цих коштів між бюджетами об'єднаних територіальних громад здійснюється з урахуванням двох ключових чинників: площі території громади

та чисельності сільського населення в її межах, при цьому обидва показники мають рівну вагу у визначенні суми фінансування [19].

Подальшу увагу слід зосередити на процесі формування спроможних територіальних громад, який здійснюється з урахуванням низки важливих факторів. Зокрема, враховується [47] :

- спроможність органів місцевого самоврядування ефективно вирішувати суспільно значущі питання в межах наданих повноважень для задоволення потреб жителів відповідної території;
- історичні, географічні, соціально-економічні, природні, екологічні, етнічні та культурні особливості розвитку конкретних адміністративно-територіальних одиниць;
- рівень розвитку інфраструктури, що забезпечує належні умови для життєдіяльності населення;
- фінансово-економічна спроможність територіальної одиниці, включно з потенціалом наповнення місцевого бюджету;
- характер і масштаби трудової міграції, які впливають на демографічну та економічну ситуацію в громаді;
- ступінь доступності основних публічних послуг у сферах освіти, охорони здоров'я, адміністративного обслуговування тощо.

Ці чинники є визначальними у процесі створення територіальних громад, здатних забезпечити сталий розвиток і якісне місцеве самоврядування.

Формування спроможних територіальних громад здійснюється у такій послідовності [47]:

На першому етапі визначаються потенційні адміністративні центри серед міст обласного значення та населених пунктів, які мають статус районних центрів. Для цього встановлюються зони доступності, що охоплюють території в межах не більше ніж 20 км автомобільними дорогами з твердим покриттям. За певних обставин, зокрема для забезпечення можливості надання екстреної медичної або пожежної допомоги у межах 30 хвилин, ця відстань може бути розширена до 25 км.

На другому етапі аналізу підлягають населені пункти (міста, селища, села), які раніше виконували функції районних центрів, але розташовані далі ніж за 20 км від вже визначених адміністративних центрів. Якщо такі населені пункти мають необхідні ресурси - кваліфіковані кадри, належне фінансове забезпечення, розвинену соціальну інфраструктуру (зокрема наявність загальноосвітнього закладу I–III ступенів, чисельність дітей шкільного віку становить не менше 250 осіб, а дошкільного - не менше 100), - вони можуть бути визначені як адміністративні центри майбутніх громад.

На третьому етапі розглядаються інші населені пункти, які не потрапляють до зон доступності вже визначених центрів. У таких випадках пріоритет надається тим територіям, що мають найкращу інфраструктуру та найбільший потенціал для забезпечення функціонування громади.

Зазначені положення створюють підґрунтя для розроблення перспективної мережі об'єднаних територіальних громад і подальшого їх формування, а також сприяють забезпеченню населення якісними та доступними публічними послугами. Водночас, на думку Олександра Ольшанського, до цього переліку варто включити ще один важливий критерій - кількість діючих підприємств на території потенційної громади, зокрема промислових, транспортних, аграрних (у тому числі фермерських господарств), а також підприємств торгівлі та сфери побутових послуг. Такий підхід, за його словами, дозволяє краще оцінити виробничий потенціал громади, прогнозовані доходи до об'єданого бюджету та загальний рівень фінансової спроможності майбутньої адміністративно-територіальної одиниці [42].

Особливої значущості набувають засади організації місцевих фінансів, адже саме їхня достатність та ефективне управління визначають спроможність громади виконувати функції з надання публічних послуг, утримання інфраструктури та забезпечення діяльності виконавчих органів. Основні принципи організації місцевих фінансів включають:[63].

- чіткий розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування;

- визначення джерел доходів і витрат для кожного рівня бюджетної системи;
- закріплення за органами місцевого самоврядування власних фінансових джерел;
- автономність у формуванні та використанні бюджетних коштів;
- державна підтримка громад, що не є фінансово самодостатніми, через механізми горизонтального і вертикального вирівнювання;
- стимулювання зростання бюджетних надходжень усіх рівнів;
- ощадливе та ефективне використання фінансових і матеріальних ресурсів;
- безперервний контроль за цільовим і результативним використанням ресурсів;
- відкритість і прозорість бюджетного процесу на місцевому рівні.

Таким чином, система самоорганізації та управління на місцевому рівні ґрунтується на вищезазначених принципах функціонування об'єднаної територіальної громади. Слід також наголосити, що держава продовжує реалізацію політики підтримки добровільного об'єднання громад. Водночас перед громадами постає актуальне завдання - активізація місцевого економічного розвитку, залучення інвестицій у реальний сектор економіки, що, в свою чергу, дозволяє зміцнити дохідну частину місцевих бюджетів і підвищити спроможність територіальних громад.

Основним напрямом у процесі модернізації державного управління та територіального устрою влади є створення дієвої системи місцевого самоврядування, яка забезпечує сприятливі умови для життя населення та гарантує доступ до якісних публічних послуг. За словами професора Юрія Куца, децентралізація є складним, але перспективним механізмом, що, за умови належної реалізації, може стати дієвим інструментом у боротьбі з бідністю й соціальною нерівністю, сприяти вирішенню екологічних викликів, підвищенню ефективності освіти, охорони здоров'я, розвитку бізнесу та активності громадських організацій [34].

Успішна реалізація політики потребує постійного моніторингу показників і оцінки результативності рішень. Щорічний аналіз фінансових індикаторів дає змогу відстежувати ефективність управління бюджетами та вплив війни на фінансову стабільність громад. Рівень забезпеченості місцевих бюджетів ресурсами відображає спроможність громад надавати послуги, реалізовувати соціальні й інфраструктурні проєкти та підтримувати розвиток територій.

Тому експерти продовжують аналізувати ключові показники виконання місцевих бюджетів та здійснили щорічну оцінку фінансової діяльності територіальних громад України (так мовити рейтинг фінансової спроможності територіальних громад) за підсумками 2024 року на основі ключових показників [45]. За підсумками 2024 року загалом експерти констатували, що територіальні громади належним чином продовжують забезпечувати виконання основних завдань бюджетної політики та фінансування пріоритетних статей видатків з огляду на умови воєнного стану.

Методологія оцінювання базується на застосуванні адаптованої 10-бальної моделі Кена Брауна, яка дозволяє проаналізувати рівень спроможності територіальних громад. Аналіз охоплював звітні дані за 2024 рік по 1331 територіальній громаді на основі 11 фінансових показників, що враховували чисельність населення та рівень виконання місцевого бюджету. Водночас із розрахунку були виключені 107 громад, розташованих на тимчасово окупованих територіях, відповідно до положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2025 рік», згідно з яким ці громади не включаються до загального обліку базової та реверсної дотацій.

Використовуючи зазначену методику, фахівці здійснили обчислення відповідних значень і показників, на основі яких було сформовано узагальнені результати аналізу фінансової спроможності територіальних громад.

За підсумками оцінки фінансової спроможності, до групи з високим рівнем було віднесено 456 територіальних громад, що становить 34,3% від загальної кількості оцінених. Найбільше таких громад у Київській області - 58, у Дніпропетровській - 46 та Полтавській - 42.

Оптимальний рівень мають 284 громади (21,3%), з них найбільше в Одеській області - 26, Дніпропетровській - 24 і Вінницькій - 22.

До категорії з задовільним рівнем фінансової спроможності належать 242 громади (18,2%). Найвища кількість таких громад у Житомирській області - 24, Одеській - 23 та Хмельницькій - 17.

Групу з низьким рівнем представляють 218 громад (16,4%), зокрема, в Івано-Франківській - 23, Чернівецькій - 17, Закарпатській - 16.

Нарешті, 131 громаду (9,8%) зараховано до категорії з критичним рівнем фінансової спроможності. Найбільше таких громад у Закарпатській і Чернівецькій областях - по 24, у Рівненській - 19, Івано-Франківській - 17. Деталізовану інформацію щодо оцінки громад за рівнем спроможності наведено в інформаційних матеріалах, що додаються до цього дослідження.

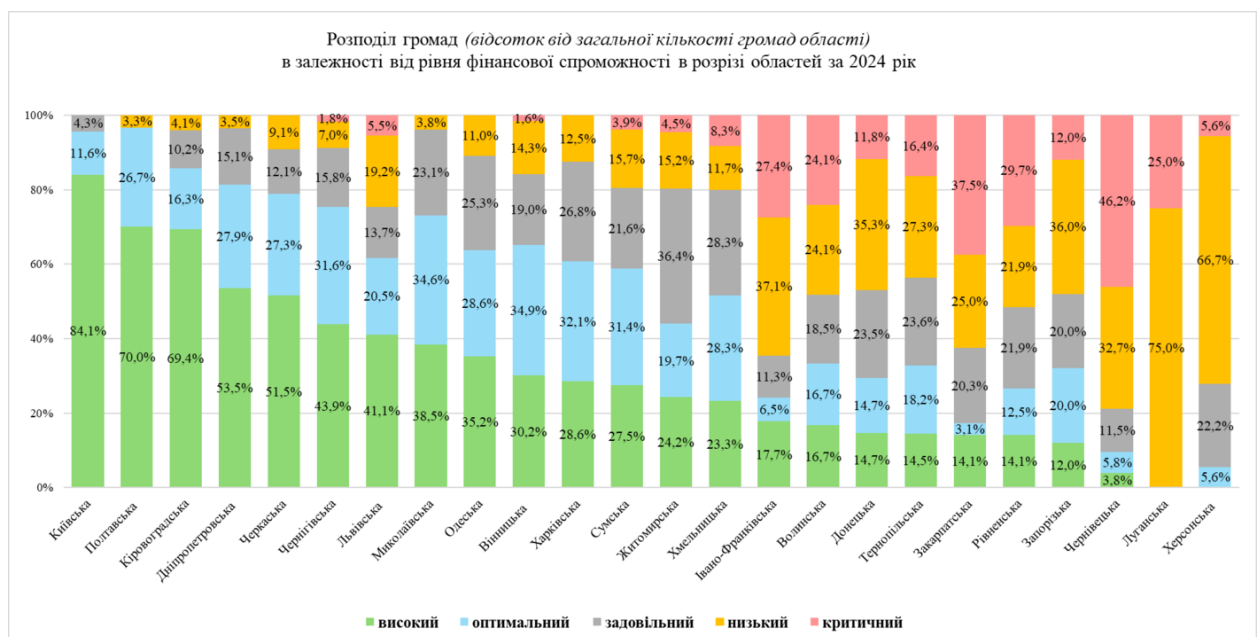


Рисунок 2.5 - Розподіл громад в залежності від рівня фінансової спроможності в розрізі областей за 2024 рік [45].

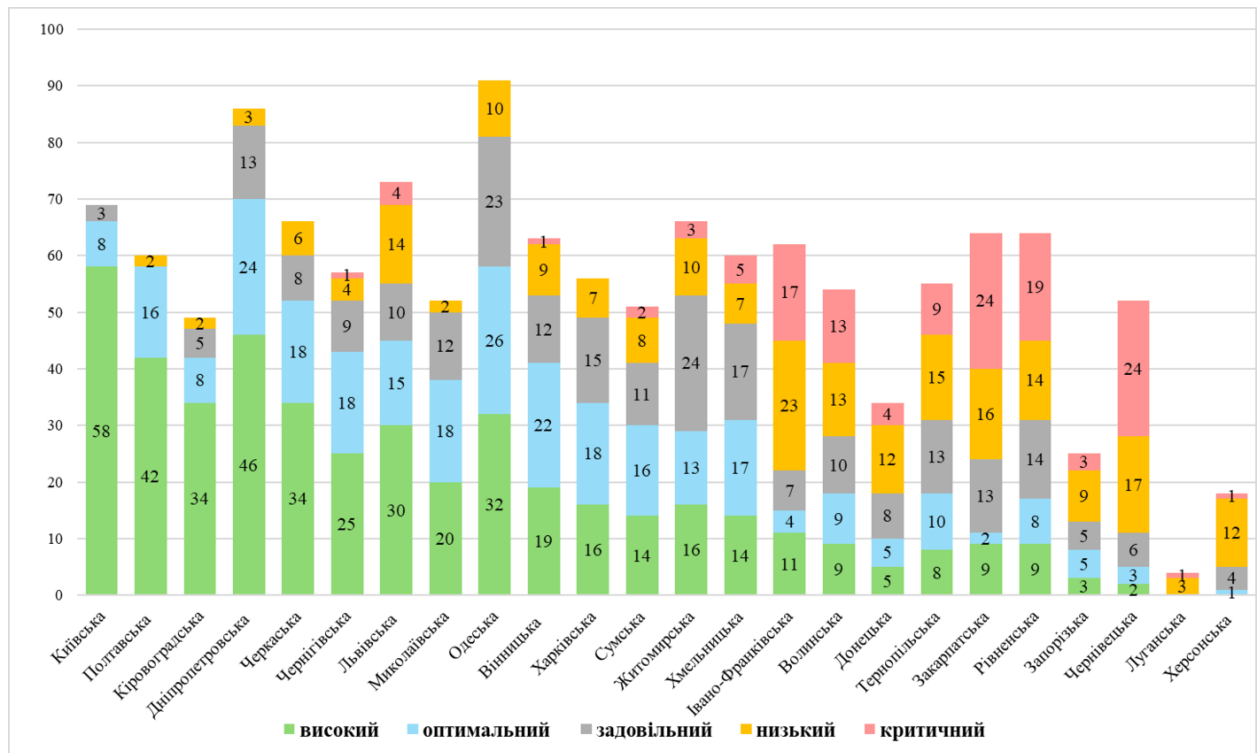


Рисунок 2.6 - Розподіл громад в залежності від рівня фінансової спроможності у розрізі областей за 2024 рік [45].

Варто підкреслити, що результати проведеного аналізу вказують на певну закономірність між рівнем фінансової спроможності територіальних громад та типом населених пунктів. Зокрема, серед 456 громад із високим рівнем спроможності, 172 (37,7%) мають статус міських, 119 (26,1%) - селищних, а 165 (36,2%) - сільських. Із пониженням рівня спроможності спостерігається зменшення частки міських громад та, водночас, зростання частки сільських. Так, серед 131 громади з критичним рівнем спроможності лише 7 (5,3%) є міськими, 41 (31,3%) - селищними, а переважна більшість - 83 громади (63,4%) - сільські.

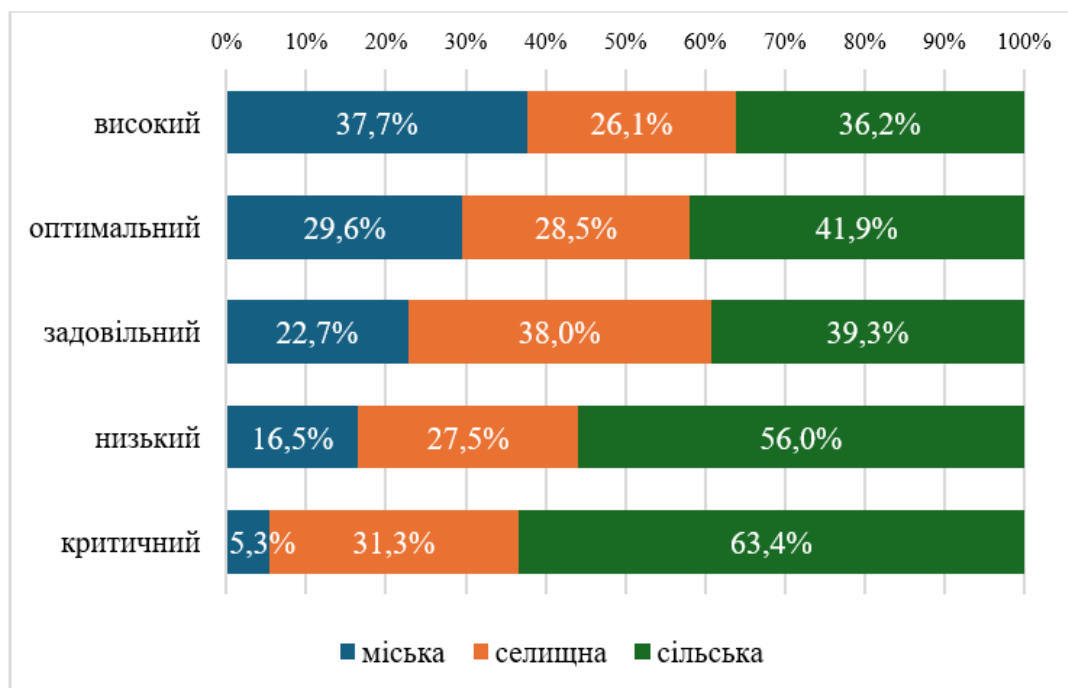


Рисунок 2.7 - Розподіл громад в залежності від рівня фінансової спроможності у 2024 році та типу адміністративного центру (%) [45].

Щодо окремих аспектів фінансової діяльності територіальних громад, проведений аналіз показав, що у 2024 році середній рівень доходів загального фонду (без урахування трансфертів) у розрахунку на одну особу серед 1331 громади становив 8182,8 грн. При цьому 523 громади продемонстрували доходи на одного мешканця, що перевищували цей середній показник.

У свою чергу, середній рівень видатків загального фонду на одного жителя склав 11 652,3 грн, причому у 526 громадах ці видатки були вищими за середні значення.

Щодо видатків на утримання управлінського апарату, середній показник становив 2024,6 грн на одну особу, і в 517 громадах ця сума перевищила середній рівень. Капітальні видатки в середньому становили 2075,8 грн на одного мешканця, а в 381 громаді цей показник був вищим за середній по країні [45].

Дослідження показало, що в умовах воєнного стану місцеві бюджети зберігають достатній рівень фінансової стабільності. Територіальні громади ефективно поєднують надання публічних послуг із новими завданнями воєнного часу - підтримкою оборони, допомогою ВПО та відновленням пошкоджених об'єктів.

Систематичний фінансовий аналіз дає змогу оцінити ефективність місцевої бюджетної політики, своєчасно коригувати пріоритети та приймати обґрунтовані управлінські рішення. Його результати доцільно інтегрувати у процес бюджетного планування й стратегічного розвитку громад.

Нагальною є потреба модернізувати державну регіональну та бюджетну політику, особливо щодо підтримки прифронтових територій. Важливим залишається вдосконалення системи фінансового вирівнювання для забезпечення рівних соціально-економічних стандартів у всіх громадах. [45].

Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 затвердила «Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки», яка вводить інтегрований та територіально орієнтований підхід до планування розвитку регіонів. Стратегія передбачає три ключові напрями: консолідацію держави, підвищення регіональної конкурентоспроможності та впровадження ефективного багаторівневого врядування.

Цей документ також став відповіддю на виклики війни, що зруйнувала інфраструктуру, поглибила різницю між регіонами і спричинила необхідність врахування безпекових аспектів у політиці розвитку. У Стратегії наголошується на пріоритеті забезпечення стійкості громад, що стало необхідним елементом у модернізації державної регіональної політики.

Система реалізації Стратегії складається з планів заходів, що розробляються урядом та ОДА, а також спеціальних індикаторів, які використовуються для моніторингу реалізації у 2021-2023 роках. Проте аналіз звітів свідчить, що не всі індикатори можуть бути оцінені належним чином через обмеженість даних в умовах воєнного стану.

Серед викликів - зниження ресурсного потенціалу громад, руйнування інфраструктури, обмежена діяльність агенцій регіонального розвитку. Інструменти ПДФО, кошти ДФРР, а також оновлення підходів до відновлення громад - ключові завдання, які потребують налагодження для ефективного впровадження Стратегії.

Таким чином, Постанова № 695 створила нормативну основу для довгострокового розвитку регіонів з урахуванням викликів війни. Вона заклала майданчик для переходу до нового формату врядування та координації державних, регіональних і місцевих інституцій. Проте для ефективної реалізації Стратегії необхідно вирішити питання моніторингу, забезпечення фінансових інструментів і адаптації до військових реалій [23].

Інституційне підґрунтя забезпечення фінансової спроможності становлять чинні нормативно-правові акти, зокрема «Бюджетний кодекс України», закони про регіональну політику, постанови Кабінету Міністрів та міжнародні документи, такі, як «План дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки». Особливу увагу привертає «Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки», що пропонує інтегрований підхід до розвитку територій з урахуванням реалій воєнного часу.

Під час аналізу фінансової діяльності громад виокремлюється два підходи до розуміння фінансової спроможності: у широкому - як поєднання бюджетної спроможності, платоспроможності домогосподарств і підприємств, і у вузькому - як сукупності бюджетних показників. Водночас на практиці здебільшого використовується вузьке тлумачення – на основі результатів виконання місцевих бюджетів.

В умовах війни особливого значення набувають як традиційні, так і новітні фінансові інструменти: субвенції, дотації, місцеві податкові преференції, цифрові інструменти (наприклад, «зелені облігації»), краудфандинг, револьверні фонди, міжнародна допомога тощо. Такі механізми мають бути інтегровані у стратегічні документи розвитку громад – місцеві

стратегії, плани заходів, оновлені в контексті загальнонаціональних пріоритетів та потреб повоєнного відновлення.

Оцінювання фінансової спроможності громад, зокрема за методологією, розробленою в межах програми «U-LEAD з Європою», демонструє значну варіативність ситуації у регіонах. Так, за підсумками 2023 року, лише 34,4% громад мали високий рівень спроможності, тоді як 12,7% - критичний. Показово, що частина таких громад знаходиться далеко від зон бойових дій, що свідчить про наявність структурних проблем у системі місцевих фінансів.

Таким чином, забезпечення фінансової спроможності територіальних громад є складним багатofакторним завданням, яке потребує комплексного підходу, злагодженої роботи центральних і місцевих органів влади, громадянського суспільства та міжнародних партнерів [10,с.42-45].

Сучасні трансформації в Україні, зокрема повномасштабна війна, економічна нестабільність та соціальні виклики, зумовили актуальність дослідження поняття стійкості територіальних громад. У науковій літературі стійкість трактується як здатність системи чинити опір викликам, адаптуватися до змін та зберігати функціональність. Найбільш визнаним визначенням є підхід ООН, згідно з яким стійкість - це здатність громад протистояти, поглинати, адаптуватися й відновлюватися після негативних подій, зберігаючи при цьому ключові функції та структури.

У контексті України стійкість територіальних громад є ключовою умовою забезпечення національної безпеки. У науковому віснику Ужгородського Національного Університету автори статті «Стійкість територіальних громад в Україні», наголошують, що ця характеристика має багатовимірну природу і включає економічну, фінансову, соціальну, інституційну та кадрову складові. Зокрема, фінансова стійкість визначається не лише наявністю бюджетних ресурсів, але й ефективністю їх управління та здатністю громад уникати залежності від зовнішнього фінансування.

Також актуальною є потреба у створенні «Концепції забезпечення стійкості територіальних громад», що має враховувати всі етапи управління

ризиками: ідентифікацію, запобігання, готовність, реагування, відновлення та навчання. Прикладом успішного впровадження таких механізмів є досвід Львова, який завдяки міжнародному партнерству реалізував проєкт із розвитку стійкості, включаючи навчання, резервне електроживлення та стратегічне планування.

Зрештою, автори статті підкреслюють, що ефективна комунікація між владою, бізнесом і жителями громади, а також послідовне впровадження елементів стійкості, дозволяють громадам не лише зберігати функціонування, а й адаптуватися до нових викликів та загроз [53].

У сучасних умовах забезпечення фінансової спроможності та стійкості територіальних громад України набуває ключового значення. Проведене дослідження підтверджує, що значна частина громад демонструє достатній рівень бюджетної дисципліни та адаптивності до кризових умов, проте водночас виявлено низку структурних і регіональних дисбалансів. Зокрема, фінансова нерівність, обмежений ресурсний потенціал, кадровий дефіцит, особливо у прифронтових регіонах, залишаються суттєвими викликами.

Наявність ефективної методики оцінювання (зокрема 10-бальна модель Кена Брауна) дозволяє проводити щорічний фінансовий моніторинг, який є дієвим інструментом для ухвалення стратегічних рішень. Водночас для досягнення стійкості потрібне впровадження комплексної політики, що охоплює не лише фінансову, а й соціальну, інституційну та кадрову сфери. Особливо актуальною є потреба у формуванні Концепції забезпечення стійкості громад, яка враховуватиме всі етапи управління ризиками та сприятиме підвищенню ефективності реагування на загрози.

Таким чином, розвиток фінансової спроможності та стійкості громад має ґрунтуватися на системному підході, узгодженні з державними стратегічними документами, залученні міжнародної допомоги та активній участі місцевих спільнот. Це стане запорукою сталого функціонування громад у надзвичайних умовах і закладе основи для їх майбутнього відновлення та процвітання.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОТГ

3.1 Розвиток громади через реалізацію проєктів

Розвиток громади є одним із ключових пріоритетів сучасної державної політики. В умовах децентралізації та зростання самоврядності громад, ефективність їхнього функціонування безпосередньо залежить від здатності залучати ресурси та ініціювати зміни. У цьому контексті проєктний менеджмент стає необхідним інструментом для досягнення стратегічних цілей і вирішення нагальних проблем. Реалізація проєктів дозволяє не лише залучити додаткові фінансові ресурси, а й зміцнити соціальну згуртованість, підвищити рівень довіри до влади та створити нові можливості для жителів.

У сучасних умовах реформування місцевого самоврядування ключову роль відіграють самодостатні територіальні громади, які стають надійною інституційною основою передачі повноважень та ресурсів на місцевий рівень. Їхнє укрупнення є лише початковим етапом, що має супроводжуватися реалізацією конкретних дій, спрямованих на використання потенціалу розвитку й співробітництва, створення якісної інфраструктури та забезпечення належного рівня соціально-економічного зростання територій. Для досягнення таких завдань дедалі більшого значення набуває поєднання інноваційних і апробованих практикою управлінських інструментів, серед яких провідне місце посідають стратегічне планування та управління проєктам [61].

Особливу роль у співробітництві територіальних громад відіграє проєктний підхід. Спільний проєкт - це комплекс робіт із єдиною метою, що відповідає стратегії місцевого розвитку та фінансується ресурсами учасників. Застосування технологій проєктного менеджменту дозволяє систематизувати дії, визначати кінцеві результати, оцінювати витрати й вигоди, враховувати інтереси сторін та ризики. Основні елементи планування - створення структури робіт (WBS), матриці відповідальності, планів ресурсів, бюджету й графіка, а

також формування команди та призначення керівника. Це підвищує ефективність і успішність співробітництва громад [61].

У сучасних умовах необхідна модернізація підходів до формування стратегій розвитку громад і розширення інструментів проєктного управління. Перенесення традиційних технологій у публічне управління ускладнюється специфікою середовища та труднощами вимірювання результатів неприбуткових проєктів. Тому важливо адаптувати методологію аналізу з урахуванням суспільної корисності. Доцільно поділяти проєкти місцевого самоврядування на інвестиційні (інфраструктурні) та соціально-управлінські, що дозволяє ефективніше оцінювати їх результати.

Особливої уваги заслуговують нетрадиційні форми проєктів, серед яких «парасолькові», «касетні» та «інституційні». Парасолькові проєкти базуються на розробленні та поширенні єдиної ідеї чи продукту на різних територіях за участю великого бізнесу, органів влади та місцевих бюджетів, і фактично виступають інвестицією в людський капітал. Прикладом успішної реалізації такої практики є стратегічні ініціативи компанії «ДТЕК» у сфері соціального партнерства з місцевими громадами. Касетні проєкти передбачають тиражування апробованої ідеї чи результатів у різних громадах та спрямовані на розповсюдження найкращих практик місцевого самоврядування. Інституційні проєкти, своєю чергою, мають на меті інституціоналізацію співпраці між громадами шляхом створення спільних органів управління та розроблення регламентів їхньої діяльності [61].

Інтеграція зазначених форм у систему управління розвитком територіальних громад відкриває нові можливості для підвищення ефективності використання ресурсів, посилення комунікації та забезпечення довгострокового співробітництва. Широке запровадження проєктного підходу зумовлює необхідність оцінювання рівня проєктної зрілості органів місцевого самоврядування та формування інституційних структур (наприклад, проєктних офісів), які забезпечуватимуть координацію та інформаційно-комунікативний супровід [61].

Таким чином, упровадження сучасних технологій проєктного менеджменту у сферу місцевого самоврядування є важливим інструментом підвищення ефективності стратегічного розвитку територіальних громад, сприяє впорядкуванню діяльності, формуванню партнерств та забезпеченню стійкого соціально-економічного зростання на місцевому рівні.

В умовах повномасштабної війни Україна переживає безпрецедентні людські та економічні втрати, що призвело до зростання рівня бідності та суттєвого руйнування інфраструктури. За даними Світового банку, понад 9 мільйонів громадян нині перебувають за межею бідності, а загальна потреба країни у відновленні оцінюється у 486 млрд дол. США протягом наступного десятиліття. Найбільш критичними напрямками залишаються житловий сектор, транспорт, торгівля та промисловість, сільське господарство, енергетика, соціальний захист та гуманітарні сфери, включно з розмінуванням територій [52].

Попри масштабні виклики, уряд і народ України демонструють значну стійкість. Завдяки міжнародній фінансовій підтримці, зокрема з боку Світового банку, забезпечується надання базових державних послуг: виплата пенсій, заробітної плати вчителям, медикам та державним службовцям, функціонування закладів охорони здоров'я й освіти. Зокрема, у рамках проєкту «PEACE» вдалося охопити понад 15 мільйонів українців, забезпечивши фінансування соціальних виплат і зарплат для освітян, лікарів, службовців і працівників екстрених служб.

Залучення приватного сектору визначається як ключовий фактор майбутньої реконструкції України. За оцінками експертів, приватні інвестиції здатні покрити близько третини від потреб відновлення, а також забезпечити близько 280 млрд дол. США додаткових можливостей у таких сферах, як аграрний бізнес, промисловість, банківська справа та житлове будівництво. Це вимагає проведення структурних реформ, спрямованих на покращення інвестиційного клімату та інтеграцію України до європейського економічного простору [52].

Міжнародна фінансова корпорація (IFC) вже реалізувала програму економічної стійкості обсягом у 2 млрд дол. США, яка передбачає інвестиції в сільське господарство, телекомунікації, фінансовий сектор і відновлення житлового фонду. У свою чергу, Багатостороннє агентство з гарантій інвестицій (MIGA) запровадило механізми страхування ризиків та гарантії для залучення приватних інвесторів, що дозволяє забезпечити стабільність та прозорість у реалізації проєктів [52].

Таким чином, комплексна підтримка міжнародних фінансових інституцій сприяє не лише стабілізації поточної ситуації в Україні, але й формує основу для її післявоєнного відновлення. Важливими складовими цього процесу є прозоре управління, ефективний розподіл ресурсів та активне залучення приватного капіталу. У перспективі саме поєднання державних, донорських та приватних інвестицій здатне забезпечити стійке економічне зростання та відновлення соціальної сфери на довгострокову перспективу.

В умовах воєнних і повоєнних трансформацій система управління в органах місцевого самоврядування потребує застосування інноваційних інструментів, серед яких проєктний менеджмент набуває особливого значення. Досвід Криворізької та Маріупольської міських рад демонструє, що впровадження офісів управління проєктами сприяє підвищенню ефективності, прозорості та результативності роботи муніципалітетів [43].

На відміну від операційної діяльності, яка має циклічний характер, проєкти передбачають унікальні завдання з обмеженими ресурсами та чіткими строками реалізації. Саме тому створення «офісів управління проєктами (далі - ОУП)» дозволяє уникнути так званого «міжфункціонального розриву» та забезпечити координацію всіх етапів від планування до моніторингу результатів. Важливо, що системний підхід до управління проєктами дає змогу скоротити терміни виконання на 40%, зменшити видатки до 35% та збільшити частку успішно завершених ініціатив.

Переваги ОУП виявляються як у короткостроковій перспективі (оперативне прийняття управлінських рішень, ефективний розподіл обмежених

ресурсів, оптимізація бюджетного процесу), так і у довгостроковій (реалізація стратегій розвитку, залучення інвестицій, підвищення довіри донорів). Важливим чинником є навчання персоналу та формування команд, здатних працювати за сучасними методологіями проєктного менеджменту [43].

Отже, проєктний підхід у діяльності міських рад є дієвим інструментом підвищення інституційної спроможності та забезпечення стійкого розвитку територіальних громад у кризових умовах і в перспективі їхнього відновлення.

У сфері менеджменту проєкт визначається як цілісна та впорядкована система управлінсько-технологічних дій, покликаних забезпечити досягнення заздалегідь окресленої мети. Проєкт як особлива форма організації діяльності поєднує традиційні атрибути управління - цілеспрямованість, обмеження у часі та фінансових ресурсах, спрямованість на трансформацію об'єкта управління, - та специфічні характеристики, що дозволяють ідентифікувати його як окремий вид управлінської практики [7].

Одним із дієвих механізмів розвитку територіальних громад є проєктна діяльність, що ґрунтується на чітко структурованих управлінських підходах. Важливим елементом структури будь-якого проєкту виступає його статут, у якому закріплюються основні параметри: цілі та результати, організаційна модель реалізації, а також поетапний план робіт. Статут проєкту розвитку громади охоплює змістову частину, часові межі, організаційно-управлінський аспект та механізми адміністрування.

Система управління проєктами в громадах має включати кваліфікований кадровий потенціал, сучасне програмне забезпечення, систему підготовки та перепідготовки персоналу, інструменти контролю якості та інформаційно-логістичний центр. Для досягнення ефективних соціально-економічних змін на місцевому рівні органи самоврядування повинні чітко визначати цілі та результати проєктів, перелік робіт, учасників і ресурси, беручи до уваги екологічні аспекти їх реалізації.

Проєктна діяльність є дієвим механізмом розвитку територіальних громад, що базується на структурованих управлінських підходах. Основним

документом проєкту є статут, який визначає його цілі, результати, організаційну модель і план робіт. Ефективна система управління проєктами передбачає кваліфіковані кадри, сучасне програмне забезпечення, контроль якості та логістичну підтримку. Для досягнення соціально-економічних змін органи самоврядування мають чітко формулювати цілі, ресурси та враховувати екологічні аспекти реалізації проєктів. [54].

Застосування проєктного підходу в об'єднаних територіальних громадах пов'язане зі специфікою сфери публічного управління та потребує адаптації традиційних методів і технологій до умов місцевого самоврядування. Особливості проєктів цієї категорії зумовлені низкою факторів [7, с. 58–60].

По-перше, відмінною є цільова орієнтація: на відміну від бізнес-проєктів, спрямованих на отримання прибутку та економічного зростання, ініціативи місцевого самоврядування мають на меті вирішення конкретних соціально-економічних проблем громади і не завжди забезпечують позитивний фінансовий результат.

По-друге, проєкти громад відзначаються більшою різноманітністю та соціальною багатовимірністю, що ускладнює визначення пріоритетності. Це пояснюється тим, що жителі громади формують широкий спектр потреб і очікувань, які не завжди узгоджуються між собою, а інколи навіть суперечать одне одному.

По-третє, складність виникає при кількісному оцінюванні суспільної корисності таких проєктів, адже більшість із них не створюють прямого економічного ефекту й виглядають витратними з точки зору фінансів.

Крім того, для проєктів місцевого самоврядування характерна мультиефектність: вони можуть поєднувати економічні, соціальні, культурні та інші результати. Це ускладнює аналіз і порівняння різних проєктів, а також визначення їхнього внеску у виконання місії громади.

Ще однією специфікою є «політична забарвленість» проєктів, коли вони використовуються для просування інтересів певних партій чи політичних сил.

Важливим чинником є також розширений спектр ризиків: окрім традиційних фінансових чи організаційних, виникають політичні та владні ризики.

Не менш значущим є питання сталості результатів після завершення проєкту: необхідно враховувати політичну, інституційну, економічну та соціальну стабільність. Нарешті, потребується сильна маркетингова складова, що дозволяє пройти «політичну експертизу» при ухваленні рішення про фінансування, а також переконати громадськість у пріоритетності та користі проєкту для конкретної громади.

Гранти є однією з найпоширеніших форм фінансування проєктів міжнародними та національними донорами. У методичній та довідковій літературі трапляється велика кількість визначень понять «донорські організації», «фонди», «гранти», «програми», які часто використовуються як синоніми. Загалом донорів можна визначити як міжнародні організації, державні установи, бізнес-структури, громадські неприбуткові організації (зокрема релігійні, наукові тощо), благодійні фонди або окремих осіб, що на безповоротній і безоплатній основі надають додаткові ресурси громадянам чи організаціям задля досягнення суспільно значущих цілей.

Сьогодні донорам притаманна така класифікація [49]:

- міждержавні організації - установи системи ООН (наприклад, «Програма розвитку ООН», «Світовий банк», проєкт «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»), а також структури Європейського Союзу (Європейська комісія, Рада Європи);

- урядові донори - грантові програми закордонних урядових агенцій (USAID, CIDA, SIDA тощо), а також посольств іноземних держав в Україні (США, Німеччини, Норвегії та ін.);

- суспільні донори - національні та міжнародні фонди, діяльність яких фінансується з бюджетів окремих країн або груп держав (наприклад, Фонд К. Аденауера, Фонд Ф. Наумана, програма «PHARE», Міжнародний Вишеградський фонд);

-приватні донори - благодійні організації різного масштабу: від великих міжнародних (Фонд «Відродження» Дж. Сороса, «Фонд Рокфеллера») до невеликих сімейних («Фонд Кнута і Аліси Валленбергів», «Фонд Раскоба» для підтримки католицьких ініціатив);

-корпоративні донори - великі компанії, які реалізують програми соціальної відповідальності (зокрема корпорація «Монсанто», Інститут нетрадиційного газу компанії «Шелл»).

Отримання грантів відбувається через участь у конкурсних програмах, що організовуються для неприбуткових організацій. Учасники подають заявки із описом проєкту, і, у разі позитивного рішення за результатами відбору, отримують фінансову підтримку. Грант (англ. *grant* – дар, дотація, стипендія) розглядається як безповоротна цільова субсидія, яка надається організації, ініціативній групі чи окремій особі на конкурсній основі для реалізації конкретного проєкту в певній галузі [55].

Процес залучення ресурсів для реалізації проєкту має чітку послідовність дій. На початковому етапі необхідно визначити проблему, обґрунтувати її актуальність і нагальність, а також спланувати проєкт (чи програму) та сформувати бюджет. Важливо максимально чітко окреслити мету, заради якої потрібне фінансування, та визначити, які саме ресурси необхідні - кошти, приміщення, майно чи послуги. Наступним завданням є встановлення джерел фінансування, тобто виявлення потенційних донорів і вибір ефективних способів звернення до них.

Другий крок передбачає пошук грантових конкурсів, завдання яких відповідають цілям розробленого проєкту. Це можуть бути регіональні чи місцеві грантові програми, гранти, що надаються посольствами іноземних держав, спеціальні програми «малих грантів», а також спільні ініціативи в рамках ЄС чи Державного фонду регіонального розвитку.

Заклучний етап полягає у підготовці грантової заявки відповідно до вимог обраного донора, її поданні, встановленні комунікації з представниками

організації-грантодавця та, у випадку успіху, отриманні необхідних фінансових чи матеріальних ресурсів [49].

Варто підкреслити, що для отримання погодження проєктної заявки на фінансування за рахунок субвенції з державного бюджету необхідне дотримання низки ключових умов. Насамперед ідеться про інноваційність і комплексність підходів до розв'язання основних проблем, а також підтвердження належного рівня управлінської спроможності для реалізації проєктних заходів. Важливим чинником є технологічна обґрунтованість запропонованих рішень та наявність чіткого плану дій, що демонструє логічність і зваженість обраної стратегії.

Не менш значущим є визначення конкретних індикаторів, статистичних даних і фінансово-економічних параметрів (економічне зростання, підвищення обсягів та якості послуг, покращення стану довкілля тощо), які дають змогу об'єктивно оцінити ефективність проєкту. Водночас необхідно забезпечити ретельне опрацювання бюджетно-кошторисної документації та належно обґрунтувати вартість усіх заходів.

Окремою вимогою є спрямованість проєктних рішень на подолання дисбалансів у розвитку інфраструктури населених пунктів громади та забезпеченні належного рівня комунального обслуговування [36].

Важливою передумовою успішного отримання грантового фінансування є якісно підготовлений проєкт, тому роботу над заявкою слід розпочинати завчасно. Хоча кожен донор висуває власні вимоги до оформлення документів, у більшості з них можна виокремити низку спільних структурних елементів. Такий «універсальний формат» дозволяє включити до заявки основні розділи, які найчастіше зустрічаються у вимогах різних грантодавців [22]. До них належать: титульний аркуш, резюме проєкту, вступ, опис проблеми, визначення мети й завдань, методи реалізації, характеристика цільових груп, припущення, очікувані результати, система оцінювання, обґрунтування життєздатності проєкту, план виконання, механізми звітності, бюджет та додатки.

Звернення до джерел фінансування, таких як гранти, є постійною та важливою частиною розвитку територіальних громад. Цей процес, відомий як фандрайзинг, не обмежується лише поданням заявок на гранти, а охоплює залучення різноманітних ресурсів з усіх можливих джерел.

Відносини між грантодавцями та отримувачами мають бути партнерськими. Успішні проєкти зміцнюють репутацію громади й підвищують шанси на подальше фінансування. Відкритість і відповідальність у співпраці з грантодавцем сприяють якісній реалізації проєктів і формують довгострокову стратегію залучення ресурсів, що забезпечує стабільний розвиток громади. [49].

Проєктний підхід є ключовим інструментом для підвищення спроможності об'єднаних територіальних громад. Він допомагає органам місцевого самоврядування працювати ефективніше, а саме:

- робить управління більш гнучким і адаптивним до змін, а також полегшує контроль та оцінку результатів;
- дозволяє громаді отримати конкретний "продукт" або послугу, за яким легко оцінити, наскільки задоволені потреби мешканців;
- забезпечує раціональне використання коштів, людських та матеріальних ресурсів;
- дозволяє отримувати прямий відгук від населення через опитування, громадські слухання тощо.

Усі результати від впровадження програм чи проєктів можна класифікувати за трьома основними рівнями [60]:

1. Короткострокові результати: Це безпосередня користь для цільової групи, яка виникає від використання продукту проєкту або отриманих послуг.
2. Середньострокові результати: Це наслідки, які відчують бенефіціари (основні зацікавлені сторони) завдяки сукупності короткострокових результатів. Досягнення цих результатів означає, що програма досягла своєї мети.
3. Довгострокові результати: Це загальний вплив проєкту або програми на громаду чи суспільство в цілому. Хоча один проєкт не може вирішити глобальну

проблему, їхня сукупність може суттєво поліпшити ситуацію в довгостроковій перспективі.

Важливо, щоб усі результати були реальними, вимірюваними і безпосередньо пов'язаними з реалізованими ініціативами.

Зі зростанням кількості ОТГ збільшуватиметься і їхня потреба у проєктах. Тому центральні та регіональні органи влади мають враховувати цю тенденцію при плануванні бюджетів і виділяти достатньо коштів для гармонійного соціально-економічного розвитку громад. Це дозволить впроваджувати необхідні проєкти та забезпечувати сталий розвиток на місцях.

Виходячи з поданого матеріалу, можна зробити висновок, що проєктний підхід є одним із ключових інструментів розвитку територіальних громад в умовах децентралізації та післявоєнного відновлення України.

Проєкти дозволяють громадам не лише залучати додаткові фінансові ресурси, а й ефективніше використовувати наявні, створювати нову інфраструктуру, посилювати соціальну згуртованість і формувати довіру населення до влади. Вони сприяють підвищенню інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, роблять управління більш прозорим, адаптивним та орієнтованим на результат.

Особливого значення набуває інституціоналізація проєктної діяльності - створення проєктних офісів, навчання персоналу сучасним методологіям, використання інноваційних підходів (парасолькові, касетні, інституційні проєкти). Це підвищує ефективність управління, знижує витрати та скорочує строки реалізації ініціатив.

Успішність проєктної діяльності значною мірою залежить від залучення зовнішніх ресурсів, зокрема міжнародних грантів і донорської підтримки. При цьому важливо розглядати донорів як партнерів і вибудовувати довгострокові відносини, що забезпечує сталість фінансування.

Проєкти громад мають переважно соціально-економічну орієнтацію і відрізняються від бізнесових: вони часто не дають прямого прибутку, але приносять значну суспільну користь. Тому їх ефективність потрібно оцінювати

через коротко-, середньо- та довгострокові результати, враховуючи інтегральний ефект для громади.

Отже, системний розвиток територіальних громад можливий лише за умови широкого впровадження проєктного менеджменту, що дозволить поєднати державні, міжнародні та приватні ресурси, підвищити якість публічних послуг і створити основу для стійкого соціально-економічного зростання як у воєнний, так і в повоєнний період.

3.2 Напрями підвищення спроможності об'єднаних громад

У ході реалізації реформи децентралізації особливої уваги набуває питання забезпечення сталого розвитку на місцевому рівні, адже воно безпосередньо впливає на стабілізацію соціально-економічної ситуації в регіонах держави. Запровадження фіскальної та бюджетної децентралізації стало підґрунтям для суттєвого зростання власних фінансових надходжень об'єднаних територіальних громад. Водночас із новими ресурсами органи місцевого самоврядування отримали ширші повноваження щодо утримання бюджетних установ та забезпечення населення соціальними послугами. Отже, реформування місцевого врядування в умовах децентралізації вимагає не лише належного фінансового забезпечення громад, а й ефективного контролю за цільовим та правомірним використанням їхніх ресурсів [14].

Сучасний етап розвитку місцевого самоврядування відзначається усвідомленням потреби у глибоких змінах, що ґрунтуються на аналізі проблем розвитку територіальних громад та оцінці їх фінансової стійкості. Реформування системи владних відносин насамперед передбачає децентралізацію фінансових ресурсів і передачу значної частини повноважень органам місцевого самоврядування. Перетворення у сфері територіальної організації влади вимагають створення дієвої системи самоврядування, здатної гарантувати підвищення якості життя населення та забезпечення доступних і якісних публічних послуг.

Виконання цих завдань неможливе без зміцнення економічного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, розширення їх фінансової бази та пошуку нових джерел наповнення місцевих бюджетів. Вирішальним чинником ефективності функціонування об'єднаних територіальних громад є їхня фінансова спроможність. Раціональне використання місцевих ресурсів, наявність підприємницьких структур, достатній рівень і кількість кваліфікованих трудових кадрів, а також розвинена інфраструктура забезпечують умови для сталого розвитку громади. Формуючи фінансову незалежність, територіальні громади перетворюються на повноцінних суб'єктів управління, отримуючи реальні можливості реалізовувати свої повноваження та досягати цілей соціально-економічного розвитку відповідної території [31].

Практична реалізація реформи децентралізації в Україні виявила низку проблем, що потребують вирішення. Зокрема, значна кількість новостворених громад виявилася фінансово та адміністративно неспроможною. За оцінками експертів, приблизно 177 громад потрапляють до «зони ризику» через невідповідність базовим критеріям життєздатності [6].

Інтерв'ю Віталія Безгіна [6] окреслює одну з найважливіших дилем сучасної реформи децентралізації - необхідність укрупнення фінансово та адміністративно неспроможних громад при одночасному збереженні їхньої автономії та місцевої ідентичності. Заява про те, що держава не буде «різати по живому», відображає намір уряду застосовувати гнучкий підхід, заснований на добровільності, міжмуніципальному співробітництві та цільовій підтримці. Така позиція є важливою для зменшення соціальної напруги та збереження довіри до реформи.

Водночас, у висловлюваннях залишаються відкритими питання: критерії визначення «неспроможних громад», прозорість процесу ухвалення рішень, механізми запобігання політичному лобізму та реальна спроможність держави забезпечити належну підтримку слабким громадам. Це свідчить, що інтерв'ю має радше політичний та комунікаційний характер, ніж технічний [6].

Фінансово-бюджетний аспект децентралізації відіграє ключову роль, адже саме він визначає рівень передачі власних повноважень на місця та безпосередньо впливає на соціально-економічний розвиток як окремих територій, так і країни загалом. Досвід європейських держав свідчить, що адміністративно-територіальні реформи здебільшого спиралися на результати бюджетної децентралізації, посилення фінансових можливостей у сфері надання послуг населенню та створення сприятливих умов для розвитку місцевих громад.

Фіскальна децентралізація має низку переваг порівняно з централізованою моделлю управління. Насамперед, вона забезпечує близькість органів місцевої влади до жителів громади, сприяє виявленню їхніх потреб, своєчасному реагуванню на них, контролю за виконанням рішень та оцінці результатів через зворотний зв'язок із населенням. Важливою перевагою є також можливість громад безпосередньо впливати на визначення пріоритетів розвитку, черговість реалізації проєктів через громадські слухання та публічні обговорення.

Децентралізація бюджетних ресурсів підвищує відповідальність за боротьбу з тіньовими схемами, сприяє зростанню надходжень до місцевих бюджетів, забезпечує прозорість у розподілі фінансів і відкритість у прийнятті управлінських та політичних рішень в інтересах громади. Аналіз показників виконання місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад та динаміки їх змін демонструє суттєве зростання власних доходів у низці областей. Так, у Волинській, Київській, Івано-Франківській та Черкаській областях середній рівень надходжень на одного мешканця за певний період збільшився майже удвічі. Проте навіть за таких темпів у Волинській області цей показник залишається удвічі нижчим, ніж у Полтавській, яка є лідером. Загалом же розрив між найвищим рівнем власних доходів на одного мешканця (Полтавська обл.) та найнижчим (Івано-Франківська обл.) становить майже чотири рази, що вказує на суттєву асиметрію розвитку регіонів.

Крім того, значна частина ОТГ у більшості областей продовжує отримувати базові дотації з державного бюджету. Водночас рівень дотаційності варіюється: від 6,6 % у фінансово стійкій Київській області до 60,3 % у Волинській, що свідчить про нерівномірність фінансової спроможності громад [31].

Показники виконання місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад відображають рівень їх соціально-економічного розвитку та засвідчують потребу у подальшій активізації роботи у цьому напрямі. Ключовим завданням є пошук нових джерел наповнення місцевих бюджетів, адже саме це забезпечує підвищення якості життя мешканців та створює умови для надання органами місцевого самоврядування більш якісних послуг.

Важливим чинником фінансової спроможності місцевого самоврядування виступає формування ОТГ відповідно до перспективних планів областей. Такі плани створюють нову територіальну основу для функціонування органів влади на рівні громад і розглядаються як проектні моделі раціональної організації місцевого самоврядування на базовому рівні. Водночас процес їх підготовки виявив низку проблем.

Зокрема, станом на вересень 2019 року, після майже п'яти років реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», перспективними планами було охоплено лише 87,6 % території держави. У багатьох випадках ці плани не повністю відповідали Методики формування спроможних територіальних громад. Крім того, існували суттєві прогалини на рівні окремих регіонів: перспективний план був відсутній у Закарпатській області; в Одеській покриття становило менше 40 %, у Київській - трохи понад 54 %, у Вінницькій - 76 %, а в Черкаській - близько 75 %.

Прийняття змін до чинного законодавства має на меті упорядкування процесу створення нових громад на основі чітких критеріїв формування спроможних територіальних громад, здатних забезпечити мешканців якісними та доступними публічними послугами [31].

У статті «Пріоритетні напрями формування спроможних територіальних громад в Україні» розглянуто ключові напрямки, які можуть суттєво полегшити поступ громадам до повноцінної спроможності в умовах воєнного періоду.

Автори аналізують динаміку розвитку громад до та під час війни, і виокремлюють головні обмеження на шляху до їхнього зміцнення: нерівномірність розвитку за показниками людності та щільності населення, висока питома частка дотаційних бюджетів, повільне зменшення диспропорцій між міськими й сільськими громадами [48].

На основі аналізу було запропоновано такі пріоритетні напрями [48] :

1. Диверсифікація джерел фінансової спроможності - не лише залежати від трансфертів і дотацій, але розвивати внутрішні доходи, залучення інвестицій, партнерство з бізнесом.

2. Розвиток організаційної та управлінської спроможності -формування інституцій (офіси управління проєктами), стандартизація процедур, підвищення професійності кадрового складу.

3. Гармонізація та вирівнювання громад - застосування механізмів горизонтального вирівнювання бюджетів (балансування між багатими й бідними громадами) з урахуванням їх людності та економічного потенціалу.

4. Укрупнення громад через об'єднання - щоб зменшити чисельність малочисельних громад, скоротити витрати завдяки економії масштабу, забезпечити більший потенціал для розвитку.

5. Стратегічне моделювання та сценарне планування - аналіз кількох розвиткових сценаріїв, врахування ризиків війни, змін у зовнішньому середовищі, побудова адаптивних шляхів розвитку.

Крім того, автори підкреслюють, що спроможність громади слід розглядати не лише через фінанси, а як інтегральне поняття, яке включає фінансову, управлінську, організаційно-економічну, соціальну та екологічну складові.

Таким чином, модель розвитку спроможних громад у воєнний та повоєнний час має бути комплексною, гнучкою й орієнтованою на конкретні умови території та її ресурси [48].

Децентралізація влади в Україні розглядається як одна з наймасштабніших і найуспішніших реформ останнього десятиліття. Її ключовою метою є передача повноважень і ресурсів від центральних органів влади до місцевих громад, що сприяє підвищенню ефективності управління, розвитку місцевої демократії та забезпеченню більш якісних публічних послуг.

У статті «Сучасний стан, проблеми та перспективи децентралізації влади в Україні» підкреслюється, що головними здобутками реформи стали формування об'єднаних територіальних громад, зростання їх фінансової спроможності та можливостей самостійно вирішувати питання місцевого значення. Проте разом із позитивними змінами з'явилися і низка проблем. Серед них: нерівномірність фінансової бази громад, недосконалість правового регулювання, кадровий дефіцит на місцях, а також політичні впливи, що гальмують розвиток окремих територій.

Перспективи децентралізації вбачаються у подальшому зміцненні фінансово-економічної спроможності громад, удосконаленні механізмів міжмуніципального співробітництва, розширенні інструментів місцевої демократії, а також у посиленні державної підтримки розвитку інфраструктури. Особливого значення набуває створення умов для сталого розвитку громад у післявоєнний період, що потребує інтегрованого підходу, прозорості фінансів та залучення міжнародних партнерів.

Таким чином, реформа децентралізації є не лише інструментом територіальної організації влади, але й фундаментом для побудови ефективної системи публічного управління, яка здатна забезпечити збалансований розвиток країни [33].

Децентралізація влади в Україні розглядається як одна з наймасштабніших і найуспішніших реформ останнього десятиліття. Її ключовою метою є передача повноважень і ресурсів від центральних органів

влади до місцевих громад, що сприяє підвищенню ефективності управління, розвитку місцевої демократії та забезпеченню більш якісних публічних послуг.

Головними здобутками реформи стали формування об'єднаних територіальних громад, зростання їх фінансової спроможності та можливостей самостійно вирішувати питання місцевого значення. Проте разом із позитивними змінами з'явилися і низка проблем. Серед них: нерівномірність фінансової бази громад, недосконалість правового регулювання, кадровий дефіцит на місцях, а також політичні впливи, що гальмують розвиток окремих територій.

Перспективи децентралізації вбачаються у подальшому зміцненні фінансово-економічної спроможності громад, удосконаленні механізмів міжмуніципального співробітництва, розширенні інструментів місцевої демократії, а також у посиленні державної підтримки розвитку інфраструктури. Особливого значення набуває створення умов для сталого розвитку громад у післявоєнний період, що потребує інтегрованого підходу, прозорості фінансів та залучення міжнародних партнерів.

Таким чином, реформа децентралізації є не лише інструментом територіальної організації влади, але й фундаментом для побудови ефективної системи публічного управління, яка здатна забезпечити збалансований розвиток країни [35].

Наукові свідчать, що питання розвитку та підвищення спроможності територіальних громад у процесі децентралізації розглядається у багатьох вимірах.

Так, Ольга Крайник акцентує увагу на фінансовій складовій, вважаючи її основою для сталого розвитку громад. Дослідник визначає ключові напрями зміцнення фінансової спроможності: розширення власної дохідної бази, активізація інвестиційної діяльності, раціональне управління майном, а також пошук альтернативних джерел фінансування через гранти та партнерські програми [31].

У свою чергу, Ольга Дем'янчук наголошує, що фінансовий аспект є важливим, проте недостатнім. Автор пропонує розглядати спроможність громад як інтегральне поняття, яке охоплює фінансову, організаційну, кадрову та соціальну складові. Він підкреслює необхідність інституційного розвитку громад, підвищення професійної підготовки працівників органів місцевого самоврядування та активного залучення громадян до процесів прийняття рішень [31].

Таким чином, обидва підходи взаємодоповнюють один одного. Якщо Ольга Крайник пропонує першочергово посилювати фінансово-бюджетну базу громад, то Ольга Дем'янчук наголошує на комплексному баченні, де фінанси поєднуються з кадровим, організаційним і соціальним розвитком. У сучасних умовах післявоєнного відновлення синтез цих підходів може забезпечити реальне підвищення спроможності територіальних громад.

Узагальнюючи наведений матеріал, можна зробити висновок, що підвищення спроможності об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації є багатокомпонентним процесом, який охоплює не лише фінансову, а й організаційну, кадрову, соціальну та інфраструктурну складові.

Реформа децентралізації забезпечила громадам ширші повноваження та фінансові ресурси, однак виявила низку проблем: нерівномірність розвитку регіонів, залежність багатьох громад від дотацій, кадровий дефіцит і слабкість інституційної спроможності. Європейський досвід підтверджує, що саме фінансово-бюджетна децентралізація є фундаментом сталого розвитку, проте ефективність громади визначається комплексно.

Пріоритетними напрямками підвищення спроможності громад є:

- диверсифікація джерел доходів (розвиток підприємництва, залучення інвестицій, грантів, партнерств);
- посилення управлінської та організаційної спроможності (професіоналізація кадрів, інституційний розвиток, впровадження сучасних управлінських інструментів);

- збалансування між громадами через механізми бюджетного вирівнювання;
- укрупнення малочисельних громад для досягнення економії масштабу та збільшення потенціалу розвитку;
- стратегічне планування з урахуванням ризиків війни та післявоєнного відновлення.

Таким чином, спроможність громади не можна зводити лише до фінансів - це інтегральне поняття, що поєднує економічні, управлінські, соціальні та екологічні фактори. У післявоєнний період саме комплексний, гнучкий та адаптивний підхід до розвитку територій стане запорукою їхньої стійкості та конкурентоспроможності.

ВИСНОВКИ

У ході виконання магістерської роботи було здійснено ґрунтовне дослідження процесу формування та розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні в умовах децентралізації влади.

1. Розглянуто теоретико-правові засади місцевого самоврядування, які формують основу для реалізації принципів демократичного врядування в Україні. Здійснено визначення місця інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади та наголошено на його ключовій ролі як найближчого до громадян рівня управління. Особливу увагу приділено розумінню територіальної громади як базової одиниці місцевої демократії, що забезпечує участь населення у вирішенні питань місцевого значення, задоволення соціальних, економічних і культурних потреб жителів.

У межах дослідження детально розглянуто нормативно-правове підґрунтя децентралізаційних процесів, що відбуваються в Україні. До ключових документів віднесено Конституцію України, яка закріпила принцип народного суверенітету та визначила право громадян на місцеве самоврядування як одну з форм здійснення влади. Також проаналізовано положення Закону України «Про місцеве самоврядування», який окреслює систему органів самоврядності, їхні повноваження та механізми взаємодії з населенням. Окремо акцентовано увагу на Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що став правовою основою для формування спроможних громад, здатних ефективно виконувати делеговані функції та забезпечувати належний рівень публічних послуг.

2. Проведено ґрунтовний аналіз результатів реформи децентралізації в Україні за період 2015-2025 років. Встановлено, що реформа децентралізації стала однією з наймасштабніших трансформацій у системі публічної влади, яка суттєво змінила адміністративно-територіальний устрій та фінансову основу місцевого самоврядування. Але, близько 177 громад залишаються у «зоні ризику» через фінансову та кадрову неспроможність, що не дозволяє їм повною

мірою реалізовувати свої повноваження та забезпечувати сталий розвиток територій. Війна РФ стала «стрес-тестом»: одні громади проявили гнучкість та здатність підтримувати населення, інші - особливо під окупацією чи в зоні боїв - зазнали руйнувань, втрати підприємств, падіння доходів і відтоку населення. аналіз дозволив виявити як значні позитивні результати реформи, так і системні проблеми, вирішення яких є необхідною передумовою для подальшого сталого розвитку територіальних громад в Україні.

3. Охарактеризовано сучасний стан місцевого самоврядування в умовах воєнного часу, що дало змогу оцінити реальну життєздатність і адаптивність реформи децентралізації. Розгляд виконання місцевих бюджетів у першому півріччі 2025 року виявив парадоксальну стійкість системи децентралізованих фінансів на тлі значного дефіциту державного бюджету, спричиненого безпрецедентними військовими витратами. У той час як державний бюджет завершив перше півріччя зі збитками у понад 550 млрд грн, місцеві бюджети продемонстрували профіцит у розмірі 39,5 млрд грн, що свідчить про здатність громад самостійно забезпечувати критичні потреби населення завдяки стабільним власним надходженням.

Окрему увагу приділено громадам, що опинилися у зоні бойових дій або тимчасової окупації. Вони зазнали колосальних втрат інфраструктури, економічної бази та людського потенціалу.

Попри зазначені труднощі, загальний стан місцевого самоврядування у воєнний час засвідчив, що децентралізація створила нову якість публічного управління в Україні. Громади довели, що можуть виступати не лише адміністративними одиницями, а й повноцінними центрами забезпечення безпеки, стабільності та розвитку навіть у найекстремальніших умовах.

4. Розкрито значення проєктного підходу як ключового інструменту розвитку територіальних громад. Застосування сучасних методологій проєктного менеджменту дозволяє громадам систематизувати управлінські процеси, підвищувати ефективність використання ресурсів та забезпечувати прозорість у прийнятті рішень. Важливим елементом цього підходу є створення

проектних офісів, які виконують функції координації, моніторингу та оцінювання реалізованих ініціатив. Окрему увагу приділено залученню міжнародних грантів та партнерських програм як важливого джерела додаткового фінансування. Гранти міжнародних донорів («USAID», «ПРООН», ЄС, Світового банку та ін.) дозволяють не лише покривати поточні потреби, а й сприяти розвитку людського капіталу, інституційної спроможності та інноваційних практик управління. Такі проекти створюють синергію між місцевими ресурсами та інвестиційними можливостями бізнесу, сприяючи розвитку інфраструктури, створенню робочих місць та підвищенню конкурентоспроможності територій. Водночас вони забезпечують довгостроковий ефект, адже формують стійкі механізми співпраці та підвищують довіру до місцевої влади. Для України особливо актуальною є модель, яка ґрунтується на поєднанні державного фінансування, донорської допомоги та місцевих ініціатив. Саме такий підхід дозволяє зберігати баланс між централізованою підтримкою та місцевою автономією, забезпечує сталий соціально-економічний розвиток і створює передумови для відновлення та модернізації територій у воєнний і повоєнний періоди.

5. Надано пропозиції для вдосконалення реформи децентралізації та підвищення спроможності громад. Основним викликом залишається низька фінансова самодостатність, що потребує удосконалення системи місцевого оподаткування, стимулювання бізнесу та зменшення залежності від трансфертів. Важливим є розвиток інструментів залучення інвестицій і формування сприятливого бізнес-клімату. Для посилення управлінської спроможності необхідні державні програми підготовки кадрів, розвиток проектних офісів і залучення фахівців із менеджменту та цифровізації. Перспективним є створення міжмуніципальних проектів у сферах інфраструктури, медицини, освіти та безпеки, що оптимізує витрати та забезпечить доступність послуг. Особливої уваги потребують постраждалі громади, для яких слід розробити цільові програми відбудови інфраструктури та відновлення економіки із залученням довгострокових інвестицій. Подальший

розвиток має ґрунтуватися на гнучкій моделі «меню варіантів», що поєднує добровільне об'єднання, співробітництво та цільову підтримку, зберігаючи місцеву ідентичність. Серед пріоритетів також - розвиток партисипативного бюджетування, електронної демократії та громадських слухань, що підвищить довіру й підзвітність влади. Важливим напрямом є активна участь у програмах ЄС і грантових ініціативах.

Таким чином, магістерська робота довела, що децентралізація є однією з найбільш успішних реформ в Україні, здатною забезпечити стійкість держави навіть під час війни. Подальший розвиток системи місцевого самоврядування залежатиме від балансу між фінансовою автономією, державною підтримкою та активністю самих громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз місцевих бюджетів за 9 місяців 2024 року: як війна та бюджетні новації вплинули на місцеве самоврядування [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/en/news/18931>
2. Бакуменко В. Д. Правове забезпечення реформи місцевого самоврядування в Україні // Юридичний вісник України. - 2020. - №4. - С. 12-17.
3. Барановська Т. М. Децентралізація влади як основний напрям вдосконалення державної політики розвитку територіальної громади / Т. М. Барановська. // Актуальні проблеми державного управління. - 2015. - №2. - С. 145–153.
4. Батанов О. В. Теоретико-правові засади місцевого самоврядування в Україні: монографія. - К.: Наукова думка, 2010. – 368 с.
5. Батанов О. В. (ред.). Місцеве самоврядування в Україні: навчальний посібник. - К.: НАДУ при Президентові України, 2020. - 416 с.
6. Безгін В. 177 громад можуть потрапити під укрупнення - але держава обіцяє не “різати по живому”: інтерв'ю [Відео] // YouTube. 2025. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=IWP5U0VctZE>
7. Безуглий Д. Г. Проектно-орієнтоване управління стратегічним розвитком територіальних громад: дис. канд. держ. упр. : 25.00.04 / Безуглий Д. Г. - Дніпро, 2017. - 204 с.
8. Бровко Н. І., Поляруш-Сафроненко С. О. Принципи добровільного об'єднання територіальних громад в Україні // Вісник КРОК. - 2020. - № 2. - С. 78–84. URL: <https://lbku.krok.edu.ua/index.php/legal-bulletin/article/view/298>
9. Бюджетний кодекс України : Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI / Верховна Рада України. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
10. Волкова Н. Забезпечення фінансової спроможності громад в умовах воєнного стану // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи: зб. матеріалів 14-ї Всеукр. наук.-практ. конф.

(Хмельницький, 2023 р.) / за наук. ред. О.В. Чепелюк, В.Д. Філіппової. Хмельницький: ХНТУ, 2023. С. 42-45.

11. Головата Н. Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану: які виклики для громад Сходу України? [Електронний ресурс] // Простір - портал громадянського суспільства. - 2023. - 25 липня. - Режим доступу: <https://www.prostir.ua/?news=mistseve-samovryaduvannya-v-umovah-vojennoho-stanu-yaki-vyklyky-dlya-hromad-shodu-ukrajiny>

12. Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи : зб. матеріалів 14-ї Всеукр. наук.-практ. конф. / за наук. ред. О. В. Чепелюк, В. Д. Філіппової. - Хмельницький : ХНТУ, 2023. - 136 с.

13. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. - К., Москаленко О. М., 2012. - 212 с.

14. Дем'янчук О. І. Забезпечення фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні / О. І. Дем'янчук // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка» : науковий журнал. - Острог : Вид-во НУ«ОА», вересень 2017. - № 6(34). - С. 42-46.

15. Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти: колективна монографія / За наук. ред. В.А. Устименка та І.В. Заблудської. НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. - К.: ТОВ «ВІСТКА», 2018. - 210 с.

16. Енциклопедія державного управління: У 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К.: НАДУ, 2011. - Т. 2: Державне управління у сфері публічної політики та соціального розвитку. – С. 374–376.

17. Енциклопедія державного управління: у 8 томах/ Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. - К.: НАДУ, 2011.: Том 5: ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов, О. С. Ігнатенко (співголова) та ін. - Харківський регіональний

державного управління Національної академії державного управління України. - Х.: Вид.-во ХарПІДУ "Магістр", 2011. - 408 с.

18. Закон України «Про адміністративну процедуру» : Закон від 17.11.2021 № 2073-IX / Верховна Рада України. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20>

19. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс]. – від 05.02.2015 року № 157-VIII. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

20. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 05.02.2015 р., Постанова КМУ № 214 від 08.04.2015 р., портал decentralization.gov.ua, U-LEAD з Європою.

21. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. - від 21.05.1997 року № 280/97-ВР. - Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

22. Інформаційні ресурси щодо здобуття грантів [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://carpathia.gov.ua/storinka/informaciyni-resursy-shchodo-zdobuttya-grantiv>.

23. Кабінет Міністрів України. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова від 5 серп. 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF>

24. Кавунець А. В. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект) [Електронний ресурс] / А. В. Кавунець, В. В. Дорох. - 2016. - Режим доступу до ресурсу: <http://www.barrda.gov.ua/uplo-ad/file/Metodposibnuk.pdf>

25. Камінська Н. В. Державна політика України у сфері місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Н. В. Камінська - Режим доступу до ресурсу: <https://westudents.com.ua/glavy/65503--4-derjavna-poltika-ukrani-u-sfer-mstsevogo-samovryaduvannya.html>

26. Команда «Вокс Україна». (2025, 1 травня). Біла книга реформ 2025. Розділ 2: Децентралізація. VoxUkraine.

<https://voxukraine.org/bila-knyga-reform-rozdil-2-detsentralizatsiya>

27. Кожина А. В. Пріоритети державної політики щодо місцевого самоврядування в контексті децентралізації влади та розвитку громадянського суспільства / А. В. Кожина. // Державне управління. Інвестиції: практика та досвід. - 2015. - №9. - С. 98-101.

28. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

29. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

30. Крайній П. В., Нечаєва-Юрійчук Н. М. Місцеве самоврядування України в умовах російської збройної агресії: відповідь на виклики воєнного часу // Вісник Чернівецького національного університету. Серія: Політологія і соціологія. - 2023. - Вип. 3. - С. 95-100. - Режим доступу: <https://journals.chnu.edu.ua/vtu/article/view/610>

31. Крайник О. П. Напрями підвищення фінансової спроможності територіальних громад в умовах децентралізації [Електронний ресурс] / О. П. Крайник // Управління публічною економікою. - Київ : КНЕУ, 2019. - С. 58-62. - Режим доступу: <https://ir.kneu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/00d632ab-2748-4414-bd33-30d4d1be1b08/content>

32. Кравченко Т. А. Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування: аналіз сучасних наукових досліджень в Україні / Т. А. Кравченко. // Держава та регіони. Серія : Державне управління. - 2015. - №1. - С. 68-75.

33. Куценко Т. Ф. Сучасний стан, проблеми та перспективи децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] / Т. Ф. Куценко //

Науковий журнал «Грані». - 2020. - Т. 23, № 9. - С. 44-52. - Режим доступу: <https://grani-print.dp.ua/index.php/home/article/view/90/72>

34. Куц Ю. О. Децентралізація влади як засіб забезпечення надання якісних адміністративних послуг на рівні територіальної громади [Електронний ресурс] / Ю. О. Куц. - 2015. - Режим доступу до ресурсу: http://www.soippo.edu.ua/images/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8/2015/06/16/%D0%9C%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D0%B8_%D0%9A%D0%A0%D0%A3%D0%93%D0%9B%D0%9E%D0%93%D0%9E_%D0%A1%D0%A2%D0%9E%D0%9B%D0%A3.pdf#page=58

35. Маматова Т. В., Кіреєва О. Б. Підвищення спроможності об'єднаних територіальних громад на платформі Спільноти практик «Сталий розвиток» [Електронний ресурс] / Т. В. Маматова, О. Б. Кіреєва // Проблеми розвитку публічного управління в Україні. Львів, 2016- Режим доступу: <https://grani-print.dp.ua/index.php/home/article/view/122/70>

36. Методичний посібник для розробників проектів інфраструктурного розвитку об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] // Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. - 2016. - Режим доступу до ресурсу: http://www.dsns.gov.ua/files/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4_%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_1%D0%BD%D1%84%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B0_%D1%82%D0%B5%D1%80_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4.pdf

37. Мінрегіон. Про концепцію статусу громади як юридичної особи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.ua/news/12990>

38. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] - К.: - 2017. - 110 с.

39. Місцеве самоврядування та реформа децентралізації в умовах війни: підсумки січня. Мережа UPLAN. 2023. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriaduvannia-ta-reforma-detsentralizatsii-v-umovakh-viiny-pidsumky-sichnia/>

40. Надольний І. В. Становлення та розвиток об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації // Держава та регіони. - 2020. - № 2(115). - С. 28–33.

41. Національна асоціація адвокатів України. Правовий висновок щодо статусу громади [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://unba.org.ua/news/6985-nadannya-teritorial-nim-gromadam-statusu-yurosobi-n-edocil-ne-pravovij-visnovok-naau.html>

42. Ольшанський О. В. Об'єднання територіальних громад як механізм забезпечення їх ресурсної спроможності / О. В. Ольшанський. // Актуальні проблеми державного управління. - 2015. - №2. - С. 92-99.

43. Онищенко В. «Відбудувати» ефективне управління: як проєктний менеджмент допомагає міським радам? Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15800>

44. Онищук, І. Аналітичний огляд: місцеві бюджети під тиском війни - підсумки першого півріччя 2025 року. Polaris, 2025. URL: <https://polaris.gov.ua/...>

45. Оцінка фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2024 року [Електронний ресурс] // Децентралізація. - 2024. -Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/en/news/19455>

46. Патицька Х. О. Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України / Х. О. Патицька. // Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України. - 2014. - №4. - С. 320-328.

47. Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» [Електронний ресурс]. - від 08.04.2015 № 214 - Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#n10>.

48. Пріоритетні напрями формування спроможних територіальних громад в Україні: DOAJ [Електронний ресурс] // Agricultural and Resource Economics, 2024- Режим доступу: https://doaj.org/article/de86e9a14d08497fa19e946fbb72c555?utm_source=chatgpt.com
49. Проектний менеджмент (управління проектами) [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://pererislyanska-gromada.gov.ua/proektnij-menedzhment-upravlinnya-proektami-1532185544/>.
50. Серьогін С. Г. Публічно-правовий статус територіальної громади: теоретико-правове осмислення // Вісник НАДУ. - 2019. - № 3. - С. 45-52.
51. Система місцевого самоврядування та його принципи [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <http://uristinfo.net/2010-12-18-14-34-28/269-konstitutsijne-pravo-ukrayini-kolisnik-b-arabash/8647-rozdil-22-mistseve-samovrjad-uvannja.html?start=1>
52. Світовий банк. Підтримка України Групою Світового банку = WBG Support Ukraine [Електронний ресурс]. - Вашингтон : World Bank Group, 2024. - 28 с. - Режим доступу: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/399daac9358d5f2f35e723b230131bb7-0080012024/original/WBG-Support-Ukraine-UKR.pdf>
53. Стійкість територіальних громад в Україні // Науковий вісник Ужгородського національного університету. - 2025. - Вип. 2 (54). - С. 114-120. - Режим доступу: <https://www.visnyk-unal.org.ua/2025/2/54/114-120>
54. Сутність та зміст проектного менеджменту в розвитку територіальної громади / Л. Ричкіна // Публічне управління: теорія та практика. - 2014. - Вип. 3. - С. 193-198. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2014_3_32
55. Сутність поняття «грант» та класифікація грантів. Грантодавчі установи [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: https://pidruchniki.com/1163101852758/ekonomika/sutnist_ponyattya_grant_klasifikatsiya_grantiv_grantodavchi_ustanovi.

56. Територіальна громада - основа місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: https://pidruchniki.com/12-920522/pravo/teritorialna_gromada_osnova_mistseвого_samovryaduvannya_ukrayini

57. Територіальна громада - первинний суб'єкт місцевого самоврядування [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <http://radnuk.info/pidrychnuku/482-bydivnutstvo/8903-s-2-----.html>.

58. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. - 2015. - Режим доступу до ресурсу: http://tergromada.blogspot.com/2015/06/blog-post_11.html

59. Ткачук А. Ф. Децентралізація в дії: методичні рекомендації щодо формування спроможних громад. - К.: Інститут громадянського суспільства, 2018. - 64 с.

60. Удод Є. Г. Проектний підхід щодо підсилення спроможності територіальних громад в умовах децентралізації / Є. Г. Удод. // Аспекти публічного управління. - 2015. - №4. - С. 6–13.

61. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. -Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. - 275 с. - Режим доступу: https://palsg.nmu.org.ua/ua/Sci/Monograph/Strategic_development_2016.pdf

62. Формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergrweb.pdf>.

63. Функції територіальної громади, її роль і правовий статус [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <https://studfiles.net/previ-ew/5193702/page:5/>.

64. Центр політико-правових реформ. Обговорення концепції правосуб'єктності громади [Електронний ресурс]. - Режим доступу:

<https://pravo.org.ua/vidbulosya-obgovorennya-kontseptsii-statusu-gromady-yak-yur-ydychnoyi-osoby/>

65. Шевченко А. О. Правова природа і статус територіальної громади: доктринальний аспект / А. О. Шевченко. // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. - 2017. - №3. - С. 332-342.

66. Шевчук Л. М. Добровільне об'єднання територіальних громад: проблеми реалізації та шляхи їх подолання // Юридичний вісник. - 2019. - № 2. - С. 92-98.

67. Шинкаренко О. Вплив децентралізації на активізацію громад: досвід U-LEAD з Європою // Аналітичний звіт. - К.: U-LEAD, 2021. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://ulead.org.ua>

68. Яблонський В. Стан та перспективи децентралізаційної реформи в Україні // Аналітична записка. - Центр Разумкова, 2020. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://razumkov.org.ua>

69. Якою має бути модель управління об'єднаної територіальної громади [Електронний ресурс] - Режим доступу до ресурсу: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/YAkoyu-maye-buti-model-upravlinnya-ob-yednanoyi-teri-torialnoyi-gromadi-.pdf>

70. VoxUkraine. Люди як головний ресурс мережі кризового реагування та громадська участь на місцевому рівні під час війни / VoxUkraine. - 2025. -Режим доступу:

<https://voxukraine.org/lyudy-yak-golovnyj-resurs-merezhi-kryzovogo-reaguvannya-ta-gromadska-uchast-na-mistsevomu-rivni-pid-chas-vijny>