

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
**ЕФЕКТИВНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
В УМОВАХ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ**

Виконала студентка 2 курсу,
групи ЗПУА -1-24
Спеціальності 281 – «Публічне
управління та адміністрування»
Освітньо-професійної програми
«Публічне управління та
адміністрування»

_____ Карина ГНИБІДА

Науковий керівник роботи:
кандидат наук з державного
управління, доцент

_____ Олег КОНОТОПЦЕВ

Харків - 2025

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАД.....	6
1.1. Теоретична сутність категорії «територіальна громада».....	6
1.2. «Територіальна громада в системі місцевого самоврядування».....	14
1.3. Механізм формування об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації	20
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	26
2.1. Нормативно-правові засади формування спроможних громад	26
2.2. Фінансове забезпечення та ресурсний потенціал розвитку об'єднаних територіальних громад	33
2.3. Характеристика Балаклійської ОТГ Харківської області	41
РОЗДІЛ 3. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗМІЦНЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	47
3.1. Управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад	52
3.2. Підвищення якості адміністративних послуг в ОТГ.....	56
3.3. Балаклійська об'єднана територіальна громада: SWOT-аналіз та напрями розвитку	76
ВИСНОВКИ.....	63
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	67

ВСТУП

Актуальність теми. В Україні впродовж останнього десятиліття одним із ключових пріоритетів державної політики є формування ефективного місцевого самоврядування як інструменту публічного управління сталим розвитком територій. Спрямованість сучасної державної політики на децентралізацію влади, посилення інституційної спроможності територіальних громад та підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування відображає європейський вектор трансформацій. Територіальна громада, як первинна ланка публічної влади, забезпечує реалізацію більшості базових потреб людини – соціальних, побутових, освітніх, культурних, економічних – на рівні населеного пункту, де людина живе, працює, створює родину й бере участь у громадському житті. Саме тому рівень довіри до влади безпосередньо залежить від ефективності місцевого врядування, якості надання адміністративних послуг та можливостей громадян впливати на ухвалення управлінських рішень. Місцеве самоврядування має бути не формальною декларацією законодавства, а реально дієвим механізмом публічного управління, що поєднує державну політику та інтереси громад.

Важливість зміцнення публічної управлінської спроможності на місцевому рівні послідовно підкреслюється у стратегічних документах останніх років, зокрема у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки, де визначено пріоритетом підвищення ефективності місцевого самоврядування, розвитку інститутів взаємодії між державою та громадами та зміцнення фінансової самодостатності територій. Також у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні наголошено на необхідності переходу від централізованої моделі управління до публічно орієнтованої, що забезпечує прозорість, підзвітність і результативність діяльності органів місцевої влади відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування та принципів субсидіарності й фінансової спроможності громад.

У сучасний період проблематику ефективності місцевого самоврядування та розвитку територіальних громад активно досліджують українські науковці

останнього десятиріччя, зокрема: В. Вакуленко, П. Ворона, О. Васильєва, І. Дробот, С. Серьогін, Ю. Шаров, О. Баталов, Н. Фоміцька, В. Толкованов, М. Латинін,

О. Конотопцев, Ю. Куц, Н. Гончарук, О. Крюков, Т. Мотренко та інші. Їхні праці присвячені аналізу механізмів публічного управління громадським розвитком, підвищення ефективності місцевої демократії та модернізації управлінських процесів в умовах реформи децентралізації. Попри значний науковий доробок, потребують подальшого опрацювання питання визначення управлінських чинників, які впливають на реальну ефективність органів місцевого самоврядування в умовах функціонування об'єднаних територіальних громад, що й зумовило вибір теми «Ефективність органів місцевого самоврядування в умовах об'єднаної територіальної громади».

Мета і завдання дослідження. Метою магістерського дослідження є теоретико-методичне обґрунтування та практичний аналіз механізмів підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах України. Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- розкрити сутність і концептуальні основи місцевого самоврядування як складової системи публічної влади;
- дослідити процеси формування й функціонування об'єднаних територіальних громад в умовах сучасної децентралізації;
- визначити роль територіальної громади як ключового суб'єкта публічного управління;
- здійснити аналіз правових та фінансово-економічних механізмів функціонування органів місцевого самоврядування;
- вивчити практичні аспекти діяльності Балаклійської об'єднаної територіальної громади;
- обґрунтувати напрями посилення управлінської ефективності органів місцевого самоврядування в об'єднаних громадах України.

Об'єкт дослідження – територіальна громада як базовий суб'єкт публічного управління.

Предмет дослідження – механізми підвищення ефективності органів місцевого самоврядування в умовах функціонування об'єднаних територіальних громад (на прикладі Балаклійської об'єднаної територіальної громади Харківської області).

Методи дослідження. Для досягнення мети використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів, серед яких: аналіз, синтез, індукція, дедукція, моделювання – для розроблення концептуальної моделі управління розвитком громади; системний і структурно-функціональний підходи – для дослідження організаційних, правових і фінансових аспектів ефективності місцевих рад; емпіричні методи – спостереження, порівняння та узагальнення – для адаптації зарубіжного досвіду до українських умов; порівняльний аналіз – для виявлення оптимальних практик локального врядування.

Теоретичною та інформаційною базою дослідження стали праці сучасних українських і зарубіжних учених у сфері державного та публічного управління, нормативно-правові акти України, аналітичні документи Кабінету Міністрів, статистичні дані, матеріали офіційних сайтів органів державної влади і місцевого самоврядування.

Практичне значення результатів полягає у розробленні теоретичних і методичних рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, оптимізацію управлінських процесів на місцевому рівні та посилення інституційної спроможності громад у контексті сучасної державної політики децентралізації.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄДНАНОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

1.1. Теоретична сутність категорії «територіальна громада»

Сучасна демократична держава функціонує на основі принципу народовладдя, який передбачає ефективну модель організації публічної влади, зорієнтовану на гармонійне поєднання державного управління та самоорганізації громадян. Така модель забезпечує реальну участь людей у процесах вироблення та реалізації державної політики та створює механізми впливу громадськості на публічне управління. В умовах європейського курсу України особливої актуальності набуває інтеграція місцевих громад у державні трансформаційні процеси, активне залучення громадян до публічного адміністрування та впровадження стандартів європейського муніципального управління, спрямованих на підвищення ефективності місцевих органів влади.

У науковому дискурсі термін «територіальна громада» використовується поряд із поняттями «комуна», «община», «місцева спільнота», «територіальний колектив» або «соціально-територіальна спільність». Українське слово «громада» має синоніми «спільнота», «товариство», «співтовариство», проте в публічно-управлінському контексті ключове значення має не мовне походження терміна, а його змістова сутність як інституційної форми самоорганізації населення на певній території.

Багатогранність явища «територіальна громада» зумовлює існування численних підходів до його визначення. Учені зазначають, що громада постає водночас і соціальним, і адміністративним утворенням, яке поєднує просторовий, комунікаційний і ціннісний виміри. Починаючи з середини XX століття, у наукових колах зростає інтерес до аналізу взаємодії людей у межах соціальних груп, їх участі в прийнятті управлінських рішень і впливу на розвиток публічного

сектору. Зокрема, Г. Хіллері, дослідивши понад дев'ять десятків визначень поняття громади, зробив висновок, що є неодмінний елемент, спільний для всіх – присутність людей як основного чинника соціальної взаємодії. Учений підкреслив, що громада є групою осіб, які мають спільні історичні, культурні або соціальні зв'язки, взаємодіють, задовольняючи потреби один одного та поділяючи спільні цінності у межах певного простору. Аналогічні висновки підтвердив Д. Поплін, який виділив три визначальні елементи поняття громади – територію, соціальну взаємодію та спільність інтересів [11]. Саме ці ознаки формують основу солідарності, або «почуття громади» (sense of community), яке, за Д. Чевісом, включає п'ять компонентів: задоволення потреб, спільні цінності, членство, взаємовплив та емоційні зв'язки.

Подальший розвиток теорії громади здійснив американський соціолог Р. Уоррен, який описав модель «ідеальної громади» як саморегульованої соціальної системи, здатної забезпечити розподіл влади, підтримання життєздатності, узгодження інтересів і ефективне вирішення публічних конфліктів. На основі узагальнення зарубіжних підходів можна виділити декілька наукових напрямів аналізу громад:

- якісний підхід – громада розглядається як невелика соціальна група з сильним відчуттям спільності та спільною системою цінностей;
- екологічний підхід – громада сприймається як живий організм, здатний до саморозвитку на основі спільного простору проживання;
- психологічний підхід – акцент робиться на емоційній єдності членів спільноти та єдності їхніх цілей, незалежно від території;
- етнографічний підхід – визначає громаду як результат культурної спадщини, традицій та способу життя населення;
- соціологічний підхід – виокремлює громаду як соціальну систему із сталими горизонтальними та вертикальними зв'язками між індивідами та інституціями;

– економічний підхід – аналізує громаду як базову складову місцевої економіки, де взаємодіють домогосподарства, підприємства та інші суб'єкти господарювання.

У науковій практиці публічного управління України поняття «територіальна громада» сформувалось відносно недавно і набуло активного розвитку з початком реформи децентралізації. До того часу в суспільних науках майже не досліджувалися механізми її формування, соціальні функції та управлінські інструменти. У побутовому ж сенсі цей термін давно застосовувався щодо колективів мешканців вулиць, мікрорайонів чи населених пунктів, об'єднаних спільними інтересами або територією проживання. Особливості території визначають характер і однорідність умов життєдіяльності населення, формують специфічні потреби, культурні традиції та норми спільного співжиття, які стають основою колективної ідентичності громади.

Більшість українських дослідників у сфері публічного управління визначають територію та соціальну взаємодію як базові атрибути громади. Так, І. Бутко на початку 1990-х років підкреслив, що громада – це спільність людей, які постійно проживають у визначених межах і мають спільні інтереси [9, с. 8]. Незважаючи на соціальну різноманітність населення, переважна більшість жителів громади об'єднані спільним прагненням до безпечних умов життєдіяльності, високої якості послуг, благоустрою території, розвитку соціальної інфраструктури та належного функціонування комунальних систем. Саме рівень задоволення цих колективних інтересів значною мірою визначає ефективність діяльності органів місцевого самоврядування.

Колективні інтереси мешканців формуються на основі спільного проживання, праці та участі у вирішенні місцевих питань. Їхня специфіка зумовлена характеристиками середовища життєдіяльності – соціальними, економічними, екологічними, культурними та політичними чинниками. Поведінка громади як соціального цілого відображає рівень усвідомлення її членами власних інтересів і спільних ціннісних орієнтацій, що безпосередньо впливає на результативність управлінських процесів і загальну ефективність функціонування

органів місцевого самоврядування в умовах об'єднаної територіальної громади.

О. Батанов розширює зміст поняття «територіальна громада», визначаючи її як форму соціальної організації, яка об'єднує фізичних осіб — мешканців певної території, пов'язаних між собою системними суспільними відносинами. Громада, за його визначенням, — це публічно-правова спільнота, що самостійно або через створені нею муніципальні інституції здійснює управління місцевими справами, володіє комунальною власністю, розпоряджається майном, сплачує податки й має стійкі територіально-особистісні зв'язки [3, с. 77]. Науковець підкреслює, що ключовими характеристиками громади є територія, соціальна взаємодія та наявність спільних інтересів, які забезпечують реалізацію колективних потреб через органи публічного управління.

М. Баймуратов, використовуючи термін «територіальний колектив», також трактує громаду як сукупність осіб, які постійно проживають у межах певної території та об'єднані системою соціальних, економічних і культурних зв'язків [1]. Саме ці зв'язки формують основу ідентичності громади, підґрунтя її інституційної спроможності та здатності до самоврядування.

Існують наукові позиції, де територіальний чинник не є визначальним. Зокрема, С. Сахненко зазначає, що громади — це соціальні спільності, які виникають у результаті взаємодії людей і характеризуються здатністю до самоврядування, саморегулювання та виконання властивих їм соціальних функцій безпосередньо, без зовнішнього адміністративного впливу [39, с. 239]. Цей підхід наближує поняття громади до категорії публічної корпорації громадян, що відображає європейську традицію муніципального самоврядування.

Дискусійним є питання належності до громади осіб без громадянства або іноземців. Так, В. Кравченко визначає громаду як спільність громадян України, які спільно проживають у межах певного поселення, мають колективні інтереси й установлені законом права та обов'язки [29]. Водночас М. Орзіх вважає, що членами громади можуть бути й особи, котрі не мають українського громадянства, але постійно працюють, володіють нерухомим майном чи сплачують місцеві податки на цій території. Такий підхід розширює поняття громади до більш

інклюзивного – як до соціального об'єднання всіх осіб, чий життєвий простір і діяльність пов'язані з певною територією.

Нормативну основу поняття «територіальна громада» закріплено в Конституції України. Згідно зі статтями 140–143, громада – це жителі одного чи кількох населених пунктів, які добровільно об'єдналися для вирішення питань місцевого значення. Саме ця спільнота обирає органи місцевого самоврядування – голову, депутатів, старост – які представляють її інтереси, управляють комунальною власністю, формують і виконують місцевий бюджет, визначають податкову політику, організовують місцеві референдуми та забезпечують реалізацію їх результатів. Таким чином, Конституція не лише визнає громаду суб'єктом місцевого самоврядування, а й закладає правові засади її функціональної самостійності.

Згідно зі ст. 169 Цивільного кодексу України, територіальні громади діють у цивільних відносинах на рівних засадах з іншими суб'єктами, створюючи юридичні особи публічного чи приватного права (наприклад, комунальні підприємства чи товариства), але самі не реєструються як юридичні особи. Верховний Суд підтвердив, що громада не може бути зареєстрована як юрособа, оскільки її правоздатність виникає автоматично з визнання адміністративно-територіальної одиниці. Органи самоврядування (ради) реалізують майнові права громади, включаючи комунальну власність.

Європейська хартія місцевого самоврядування визначає громаду як базову інституцію публічного управління на місцях, специфіка якої полягає у поєднанні владних і самоврядних функцій. У межах такої системи управління громада виступає не лише об'єктом адміністративного впливу, а самостійним суб'єктом, який впливає на власний розвиток. Управлінська діяльність у такій моделі – це форма самоорганізації, де громада здійснює публічну владу через виборні органи, маючи організаційну, матеріальну й фінансову автономію.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 6) передбачено, що «територіальна громада» визнається первинним суб'єктом місцевого самоврядування, головним носієм його функцій і повноважень. Закон

також установлює право кількох громад добровільно об'єднуватись в одну об'єднану громаду, створювати спільні органи влади та механізми управління. При цьому кожна громада зберігає право вийти зі складу об'єднання згідно із законом. Таким чином, законодавство закріплює принцип добровільності, що є фундаментальним для ефективної децентралізаційної політики.

Відповідно до «Енциклопедії державного управління» (НАДУ, Київ, 2011), за визначенням О. Лиски, громада – це сукупність людей, об'єднаних формальними та неформальними зв'язками, обумовленими спільним проживанням і діяльністю в межах певного населеного пункту. Громади можуть охоплювати як менші територіальні одиниці (вулиця, мікрорайон, район міста), так і більші – об'єднання кількох адміністративно-територіальних одиниць. Територія виступає інтеграційним чинником, що формує єдність соціально-економічного простору, спільну культуру та норми взаємодії між жителями.

Характерні риси території – її природні, соціальні, економічні, культурні чи інформаційні особливості – визначають спосіб життя громади та формують власні норми поведінки, традиції та цінності. Важливим управлінським аспектом є сприйняття території самими жителями – їхнє усвідомлення спільного простору й відчуття причетності, що утворює основу місцевої ідентичності та соціальної єдності громади [42, с. 37].

Територіальна громада характеризується відносною автономією, оскільки має розвинену систему внутрішніх зв'язків, порівняно з зовнішніми. Цю внутрішню єдність формують як формальні (через інститути влади, організації, правила), так і неформальні взаємини – сусідство, співпраця, взаємодопомога, сімейні та трудові відносини. Саме через ці зв'язки забезпечується цілісність громади як соціального організму, відбувається горизонтальна комунікація між членами спільноти та виробляється спільне бачення розвитку.

Соціальна єдність громади знаходить вираз у таких категоріях, як «соціальна цілісність» (social cohesion), «почуття спільноти» (sense of community), «почуття спільності» (sense of commonality) і «дух громади» (community spirit).

Відчуття належності до громади, ідентифікація особи з її членами, здатність впливати на рішення, задовольняти колективні потреби й поділяти спільні цінності формують умови для об'єднання людей задля досягнення спільних цілей, підвищення ефективності управління та вирішення місцевих проблем. Це і є підґрунтям успішності функціонування органів місцевого самоврядування в умовах об'єднаної територіальної громади.

Незважаючи на гетерогенність складу «територіальної громади», відмінності в соціальному статусі, інтересах та потребах її членів, спільні цінності та пріоритети населення здебільшого збігаються. Це пояснюється об'єктивною спільністю базових потреб мешканців – у безпечному середовищі проживання, стабільній зайнятості, комфортних умовах відпочинку, якісних соціальних і культурних послугах, благоустрої населених пунктів, безперебійному функціонуванні систем теплопостачання, водопостачання, транспортної та комунальної інфраструктури. Колективні інтереси жителів, що виникають у процесі спільного життя й діяльності, обумовлюють необхідність постійної соціальної взаємодії та формують підґрунтя публічного управління на місцевому рівні.

Специфіка інтересів громади визначається соціально-економічними, культурними, екологічними, політичними й географічними чинниками середовища життєдіяльності. Поведінкові прояви громади як колективного суб'єкта управління великою мірою залежать від рівня усвідомлення її членами власних і колективних інтересів. Тільки розуміння взаємозалежності та спільності цих інтересів породжує своєрідний процес «територіальної соціалізації» – усвідомлення особою того, що її добробут невіддільний від добробуту інших мешканців громади й що їхні спільні дії ефективніше забезпечують задоволення потреб суспільства. Саме це сприяє формуванню громадянської активності та розвитку місцевого самоврядування як організаційної форми реалізації колективних інтересів громади.

Як суб'єкт місцевого самоврядування, «територіальна громада» практично реалізує свою управлінську спроможність через систему інституційних і

безпосередніх (прямих) форм участі громадян у прийнятті рішень. До основних форм належать: місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян, конференції, місцеві ініціативи, громадські слухання, відкликання депутатів, колективні звернення, соціологічні опитування, громадські експертизи, волонтерські та суспільно-корисні роботи, участь у роботі дорадчих органів і комісій, обговорення проєктів рішень, мітинги, демонстрації, пікети тощо. Усі ці інститути відображають сучасний підхід до публічного управління, який ґрунтується на принципах прозорості, підзвітності й участі населення у виробленні політики розвитку громади.

Зарубіжна управлінська практика демонструє розвинену систему механізмів участі населення у публічному управлінні, спрямованих на досягнення балансу інтересів і формування колективної відповідальності. Серед таких інструментів – конференції консенсусу (*consensus conference*), переговорне *rule-making* (*negotiated rule making*), громадянські наглядові ради (*citizen review panels*), оцінка ризиків на основі громадських консультацій (*community risk analysis*), науково-громадські майстерні (*science shops*), письмові громадські коментарі до проєктів місцевого розвитку (*written public comments*), дорадчі комітети (*advisory committees*) і громадські журі. Ці форми участі передбачають активну інформованість та попередню комунікаційну кампанію органів влади із залучення населення до процесів ухвалення управлінських рішень [42, с. 36].

– Сучасна наука публічного управління узагальнює широкий спектр підходів до розуміння та інтерпретації поняття «територіальна громада». До найпоширеніших належать:

- історичний підхід – громада розглядається як історично сформована спільність людей, що об’єднані спільними традиціями, культурою та звичаями;
- територіальний підхід – акцент на просторовому чиннику, який об’єднує членів громади в межах певної адміністративної або географічної зони;
- екологічний підхід – трактує громаду як систему, що перебуває у взаємодії з навколишнім середовищем;

- етнографічний підхід – впроваджує культурологічне розуміння громади як форми соціального буття, що відтворює традиції та спосіб життя населення;
- соціологічний підхід – осмислює громаду як мережу взаємопов'язаних соціальних відносин і інституцій;
- самоврядний підхід – визначає громаду як суб'єкта місцевого самоврядування та носія публічної влади;
- політичний підхід – інтерпретує громаду як колективного представника та захисника інтересів її членів у взаємодії з державою;
- комунікативний підхід – розглядає громаду як середовище комунікації, де формується спільна воля та суспільний консенсус;
- поведінковий підхід – аналізує громаду через призму колективної поведінки та взаємодії її членів у соціальному просторі;
- якісний підхід – вивчає громаду як чинник забезпечення якості життя населення;
- психологічний підхід – орієнтується на емоційно-ідентифікаційні зв'язки мешканців із територією, почуття причетності;
- економічний підхід – тлумачить громаду як колективного виробника і споживача матеріальних благ;
- діяльнісний підхід – характеризує громаду як систему взаємодії самостійних суб'єктів дії, об'єднаних спільною метою.

Усі ці підходи підкреслюють, що «територіальна громада» є не просто адміністративним утворенням, а соціальним організмом, який водночас виступає середовищем і суб'єктом публічного управління, що визначає ефективність функціонування органів місцевого самоврядування.

1.2. «Територіальна громада в системі місцевого самоврядування»

Система місцевого самоврядування є невід'ємною складовою публічного управління в державі, що функціонує поряд із системою державної влади. За

своєю сутністю вона є децентралізованим елементом публічної адміністрації, покликаним забезпечувати життєдіяльність населення на основі принципів субсидіарності, публічної відповідальності та участі громадян. Ця система виступає механізмом реалізації державної політики розвитку на місцях і важливим фактором соціальної стабільності територій.

Відповідно до визначення, яке надає В. Мамонова, система місцевого самоврядування являє собою впорядковану сукупність організаційних структур, інститутів місцевої демократії та взаємозв'язків між ними, через які реалізуються функції місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення. Вона включає людські, правові, матеріальні та фінансові ресурси, необхідні для реалізації управлінських завдань [15]. Таким чином, місцеве самоврядування постає як інтегрована підсистема публічного управління, орієнтована на задоволення потреб населення конкретної «територіальної громади».

До основних організаційних форм системи місцевого самоврядування належать:

- «територіальна громада» як первинний суб'єкт самоврядування і носій його повноважень;
- представницькі органи – сільські, селищні та міські ради, а також районні й обласні ради, які представляють відповідні громади або їх спільні інтереси;
- інститут сільського, селищного і міського голови;
- виконавчі органи місцевих рад (виконавчі комітети, управління, відділи);
- органи самоорганізації населення;
- асоціації органів місцевого самоврядування та інші форми міжмуніципального співробітництва;
- консультативно-дорадчі органи.

«Територіальна громада» виступає базовою організаційною одиницею системи місцевого самоврядування, оскільки саме вона є носієм публічної влади на локальному рівні. Її інтереси безпосередньо представляють виборні органи –

сільські, селищні та міські ради, які ухвалюють рішення від імені громади, забезпечуючи реалізацію її компетенції у межах Конституції та законів України. Натомість районні й обласні ради представляють спільні інтереси кількох громад і координують діяльність у сферах спільної компетенції.

Органи місцевого самоврядування делегують частину своїх адміністративних функцій місцевим державним адміністраціям (МДА), разом із відповідними фінансовими, матеріальними та кадровими ресурсами. Це передбачає запровадження системи підзвітності та контролю виконання делегованих повноважень, що є важливим елементом ефективності управління.

У містах із районним поділом за рішенням територіальних громад або міських рад можуть утворюватися районні в місті ради для наближення управлінських рішень до населення і підвищення адресності послуг.

Органи самоорганізації населення є представницькими утвореннями, які створюються жителями певної території для вирішення локальних питань розвитку. Вони можуть бути наділені частиною повноважень місцевих рад, а також ресурсами для виконання цих повноважень. Здійснення контролю за їх діяльністю залишається за місцевими радами, що забезпечує баланс інтересів громадськості та органів влади.

Виконавчі органи місцевих рад – комітети, управління, департаменти – забезпечують реалізацію управлінських функцій, виконання рішень ради і організацію надання публічних послуг. Їхня діяльність є підзвітною та підконтрольною відповідній раді, а з питань делегованих повноважень – відповідним органам державної виконавчої влади. Це створює складну, але ефективну систему вертикальної й горизонтальної підзвітності.

Районні та обласні ради утворюють власні виконавчі апарати, які здійснюють організаційне, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне й фінансове забезпечення діяльності депутатів і допоміжних органів. Такі апарати не мають владних повноважень, але відіграють важливу роль у забезпеченні стабільної роботи представницьких органів і комунікації з громадами.

Особливе місце у системі місцевого самоврядування посідають асоціації органів місцевого самоврядування – добровільні неприбуткові об'єднання, створені для узгодження позицій, взаємної підтримки, обміну досвідом і представництва інтересів громад на регіональному та державному рівнях. Вони не можуть отримувати владні повноваження, однак сприяють розвитку міжмуніципального партнерства, координації дій і посиленню спроможності громад у реалізації спільних проектів.

Консультативно-дорадчі органи формуються при органах влади для залучення широкого кола громадськості до обговорення стратегічних та програмних питань розвитку територій. До їх складу можуть входити представники депутатського корпусу, науковці, громадські лідери, підприємці та фахівці з різних сфер. Такі органи покликані забезпечити комунікацію між владою та громадою, формувати рекомендації, пропозиції й стратегії розвитку на принципах відкритого управління. Прикладами таких інституцій є президії рад, економічні та інвестиційні ради розвитку, координаційні ради з питань підприємництва, стратегічного планування, екології чи соціальної політики.

Інститутами місцевої демократії, що забезпечують безпосередню участь жителів у здійсненні публічної влади, виступають: місцеві вибори, референдуми, опитування, громадські слухання, загальні збори громадян, громадські експертизи та інші форми участі у прийнятті рішень. Їхній розвиток є індикатором ефективності публічного управління на місцевому рівні, оскільки демонструє рівень довіри між владою та громадянами [48, с. 342].

Варто розрізняти поняття системи місцевого самоврядування в широкому й вузькому сенсах. У першому випадку йдеться про сукупність усіх організаційно-правових форм і інститутів, через які в Україні реалізується місцеве самоврядування як форма публічної влади. У вузькому сенсі – це конкретний механізм організації влади в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці (села, селища чи міста). Такий підхід дозволяє точніше оцінити ефективність управлінських структур і визначити місце «територіальної громади» у загальній системі місцевого самоврядування.

Першою складовою розуміння правового статусу «територіальної громади» є нормативне визначення її місця в системі місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до системи самоврядування належать: територіальна громада, сільська, селищна та міська ради, сільський, селищний і міський голови, виконавчі органи рад, районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси громад, а також органи самоорганізації населення. У містах із районним поділом за рішенням громади або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради. Ця норма закріплює цілісну й децентралізовану систему місцевої влади, у центрі якої перебуває громада як первинний осередок публічної влади.

Другий, науковий підхід, відображений у працях сучасних дослідників, пропонує розширене бачення громади як багаторівневої соціально-управлінської системи, що характеризується низкою ознак:

1. «Територіальна» – об'єднання осіб, які постійно проживають у межах визначеної території, відповідно до ч. 1 ст. 140 Конституції України.
2. Інтегративна – формування громади на основі спільності проживання незалежно від громадянства; членами можуть бути громадяни України, іноземці, особи без громадянства, постійні мешканці території, у тому числі внутрішньо переміщені особи та біженці.
3. Інтелектуальна (ціннісна) – громада формується на основі усвідомлення спільних інтересів мешканців, які реалізуються через вирішення питань місцевого значення відповідно до ст. 140 Конституції.
4. Майнова – громада є суб'єктом права комунальної власності, що включає рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, землю, природні ресурси та інші активи відповідно до ст. 142 Конституції України.
5. Фіскальна – члени громади є платниками місцевих податків і зборів, формуючи фінансову базу місцевого самоврядування (ст. 67 Конституції України).

Р. Шаффер, аналізуючи типологію громад, визначає низку концептуальних підходів до їх вивчення, що мають значення для публічного управління:

- якісний підхід – акцент на стандартах якості життя членів громади й доступності публічних благ;
- екологічний підхід – вивчення громади в контексті природно-географічного середовища як ресурсу розвитку;
- етнографічний підхід – орієнтація на збереження культурної ідентичності, традицій і способу життя;
- соціологічний підхід – розгляд громади як системи соціальних зв'язків, що забезпечують згуртованість і взаємодію між членами та інституціями;
- економічний підхід – аналіз взаємодії економічних суб'єктів у межах громади, ефективності використання ресурсів та потенціалу території.

Інші науковці розглядають «територіальну громаду» як первинного носія муніципальної влади, виокремлюючи такі її характерні риси:

- самоврядність – як основа муніципально-владних відносин, що забезпечує автономність прийняття рішень;
- членство громади – засноване на спільності інтересів, яке формує особливий вид соціальної спільності;
- усвідомлена участь – активна громадська позиція мешканців у вирішенні локальних проблем через інституційні та безпосередні форми волевиявлення;
- психологічна ідентифікація – наявність у мешканців відчуття причетності до спільноти, «духу громади» (community spirit);
- демографічна та етногеографічна структура – що визначає соціально-культурні та економічні умови функціонування громади;
- комбінація колективних і індивідуальних форм діяльності – спрямованих на задоволення публічних інтересів і вирішення питань місцевого значення;
- реальна спроможність до управління – здатність громади самостійно виконувати притаманні їй функції, користуючись закріпленими правовими повноваженнями;

- первинність щодо інших соціально-політичних суб'єктів (державних, національних, трудових тощо), що визначає її зв'язок з громадянським суспільством і державою;
- територіальна детермінованість – обумовленість існування громади спільністю місця проживання і зв'язком з територією як простором соціальної взаємодії;
- право власності на комунальні об'єкти і самовідповідальність за стан та розвиток території.

Для набуття повної суб'єктності громада повинна мати:

- стабільне населення, що постійно проживає на визначеній території;
- населені пункти з установленими межами й власною назвою;
- органи управління, які діють за принципами самоврядності та публічної відповідальності.

Таким чином, територіальна громада – це спільнота жителів певної території, яка усвідомлює себе єдиним «ми», розуміє користь спільних дій і бере на себе відповідальність за вирішення місцевих потреб. Вона стає базовою ланкою публічної влади, адже саме на рівні громади організовується надання більшості повсякденних послуг. Ефективність такої спільноти залежить від того, наскільки люди відчують себе господарями своєї території та готові діяти як активний суб'єкт розвитку, а не пасивний отримувач рішень «зверху».

1.3. Механізм формування об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації

Децентралізація є ключовою реформою Уряду. Вона включає ряд аспектів - створення територіальних громад через механізм добровільного об'єднання, передача значних повноважень та фінансових ресурсів від органів державної влади до органів місцевого самоврядування для максимального наближення послуг до громадян та прийняття самостійних управлінських рішень щодо соціально-економічного розвитку своїх територій.

Децентралізація – процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління.

Децентралізація влади включає як політичну так і адміністративну сторони. Децентралізація може бути територіальною – переміщення влади від центрального міста на інші території, і може бути функціональною – шляхом передання повноважень на прийняття рішень з головного органу будь-якої галузі уряду до чиновників нижчих рівнів. Цей процес було названо «новим державним управлінням», який був описаний як децентралізація, предметне управління, конкуренція урядової і місцевої координації. Термін «децентралізація» знайшов своє закріплення безпосередньо у тексті Конституцій цілої низки держав, у тому числі й України.

За тлумаченням Великого тлумачного словника сучасної української мови, який значною мірою базується на матеріалах одинадцятитомного тлумачного «Словника української мови» (1970–1980) – це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації.

Зростання державних витрат, низькі економічні показники і зростання впливу ідей вільного ринку переконали уряди децентралізувати свою діяльність, щоб укласти договори з приватними фірмами, що працюють на ринку і повністю приватизувати виконання деяких послуг

Децентралізація (від лат. *de* – заперечення, *centralize* – центральний), констатує в Енциклопедії державного управління Б. Шевчук, – це спосіб територіальної організації влади, при якому держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [16, с. 167].

Відповідно до Європейської Хартії Місцевого Самоврядування від 15.10.1985 р., зміст місцевого самоврядування полягає у гарантованому державою праві та реальній здатності самих територіальних спільнот громадян (територіальних колективів) та сформованих ними органів самостійно та під свою

відповідальність вирішувати окрему частину публічних справ, діючи в межах конституції та законів відповідної держави. Органи місцевого самоврядування визнано однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму.

Дуже високий ступінь децентралізації спостерігається у Швеції, при чому уряд не втручається у справи місцевої влади. Такий же дуже високий ступінь децентралізації характерний для Данії.

У найзагальнішому розумінні вона є складним комплексним явищем у правовій демократичній державі, яке полягає у передачі центральними органами державної влади певного обсягу владних повноважень суб'єктам управління нижчого рівня, що володіють необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Кінцевою метою такого перерозподілу владних повноважень є можливість прийняття ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Система адміністративно-територіального устрою дісталася Україні у спадок від колишнього СРСР і характеризується високим ступенем централізації влади по вертикалі, а представницькі органи на місцях так і не стали провідниками ефективної політики в інтересах людини і забезпечення захисту нагальних потреб територіальних громад. Низька ефективність діяльності органів місцевого самоврядування, значною мірою, обумовлена недостатнім рівнем бюджетного фінансування та відсутністю механізму трансферу фінансових ресурсів на рівень територіальних громад.

В Україні у межах певних адміністративно-територіальних одиниць співіснують дві форми організації місцевої влади: органи місцевого самоврядування і місцеві державні адміністрації. Центральні органи влади представляють інтереси держави, а органи місцевого самоврядування інтереси лише територіальних громад, або їх об'єднань і діяльність їх обмежена територією громади. Поляризація інтересів центра і регіонів є основою зародження муніципальної влади, яка виникає в процесі децентралізації публічної державної влади. Масштаби та ефективність органів місцевого самоврядування, а відповідно і добробут територіальних громад та держави в цілому прямо залежить від

характеру правовідносин між різними рівнями влади. В Україні конституційна модель організації державної виконавчої влади є недосконалою, оскільки місцеві державні адміністрації існують не тільки для здійснення контрольно-наглядових функцій щодо органів місцевого самоврядування, а й володіють повноваженнями щодо управління відповідними територіями. Тому досі триває пошук оптимального варіанту взаємодії органів самоврядування з органами державної виконавчої влади.

В юриспруденції утвердилася думка, що унітарні держави за ступенем своєї демократизації значно поступаються федеративним, оскільки останні є більш децентралізованими. Разом з тим сам по собі факт наявності федеративного устрою не гарантує демократичності та реальної децентралізації. У той же час багато демократичних держав досягають значного ступеню децентралізації, лишаючись унітарними за устроєм (наприклад, Іспанія).

Надмірна централізація влади, неефективна організація влади на регіональному рівні, недієздатність місцевого самоврядування і досі залишаються проблемою українського суспільства. Серед головних завдань реформи децентралізації – полегшення отримання адміністративних послуг. В Україні ця реформа вважається успішною. Зокрема, впроваджено мобільні кейси для віддаленої роботи спеціалістів, що надають адміністративні послуги. Також, адміністративні послуги тепер можна отримати в місцевій ОТГ.

Науковці у більшості своїй виокремлюють чотири форми децентралізації: делегування, деволюція, деконцентрація і дивестиція.

1. Делегування – означає передачу повноважень та відповідальності на місцевий рівень при збереженні владної вертикалі.

2. Деволюція – означає передачу центральним урядом повноважень субнаціональним одиницям при збереженні суверенітету центру. Деволюція поділяється на законодавчу (регіональній владі надається право приймати власні закони) та адміністративну (передача субнаціональним органам управління права реалізувати закони й політику, що встановлюється центральною владою, згідно із специфікою регіону).

3. Деконцентрація – мається на увазі розподіл адміністративних повноважень між органами державної влади різного рівня.

4. Дивестиція - це передача планування, адміністративної влади або інших функцій неприбутковим, приватним або громадським організаціям.

Метою децентралізації є наближення публічної влади до громадян через максимальну передачу повноважень на базовий рівень – до «територіальних громад». Згідно з пропозиціями конституційних змін, саме громади стануть основною адміністративно-територіальною одиницею, здатною забезпечувати якісні публічні послуги. Стратегічна мета реформи полягає у створенні спроможної системи врядування, орієнтованої на результативність і підзвітність. Дмитро Шимків підкреслив, що успіх реформи залежить від синхронізації з трансформаціями в освіті, охороні здоров'я, соціальному захисті та наданні адміністративних послуг, а також від узгодженості між різними напрямками реформ.

Децентралізація має як позитивні, так і потенційні ризики, але її переваги для розвитку громад очевидні:

1. Розвиток місцевої та регіональної автономії як основи децентралізації;
2. Кваліфіковане вирішення локальних питань з максимальним наближенням до інтересів населення;
3. Підвищення гарантій прав і свобод громадян;
4. Забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності;
5. Оптимізація розподілу державних ресурсів;
6. Сприяння економічному зростанню та стратегічному плануванню на місцях;
7. Зростання прозорості, участі громадян і спрощення прийняття рішень [18, с. 22].

Станом на сьогодні Конституція України не передбачає статусу «об'єднаної територіальної громади» як окремої адміністративної одиниці, що ускладнює їхній розвиток – громади змушені функціонувати у статусі традиційних сільських, селищних чи міських рад. Іншою ключовою проблемою є неузгодженість

нормативно-правових актів різних відомств (Міністерство освіти, МОЗ, МНС, Укравтодор тощо), що створює інституційні дисфункції – аномію, мутацію та деформацію місцевих інститутів. Це знижує ефективність управлінських важелів розвитку ОТГ і породжує загрози для реформи децентралізації.

Подальший успіх реформи потребує системної трансформації адміністративно-територіального устрою, завершення об'єднання громад, проведення місцевих виборів та реформування субрегіонального (районного) рівня. Процес має синхронізуватися з освітньою, медичною та іншими секторальними реформами, базуватися на критеріях спроможності громад і перспективних планах формування територій областей.

Аналіз децентралізації 2015–2019 рр. виявив тенденції спротиву реформі. Перший тип – латентний опір на етапі ухвалення рішень (гашіння законопроектів у парламенті), зокрема проекту № 8051 «Про засади адміністративно-територіального устрою», зареєстрованого у 2018 р., але не розглянутого у першому читанні. Другий – на етапі реалізації, як латентний (гашіння з боку обласних і районних влад), так і відкритий (протести жителів через брак громадської участі та оптимізацію інфраструктури) [20, с. 73].

Такий спротив відображає брак політичної волі, конкуренцію місцевих еліт за ресурси та дублювання функцій між ОТГ, районними радами й адміністраціями. Особливо гострою є проблема на етапі надання висновків ОДА щодо конституційності рішень про об'єднання та призначення виборів ЦВК. Недостатнє залучення громадськості посилює побоювання щодо закриття установ, втрати робочих місць і спроможності ОТГ виконувати нові завдання.

Адвокаційні кампанії асоціацій органів самоврядування, експертні пропозиції, прес-конференції та відкриті звернення стали ефективними інструментами подолання опору на законодавчому етапі. Станом на 10 січня 2020 р. в Україні створено 1029 об'єднаних територіальних громад з населенням 11,7 млн осіб, що покривають 90,3% території країни за перспективними планами. Отримання автономії у ресурсному управлінні стимулювало динаміку об'єднання.

У сучасних умовах стратегічним пріоритетом є розвиток системи місцевого самоврядування через децентралізацію, без якої неможливе збалансоване зростання громад і підвищення якості життя. Зміна парадигми управління на демократичну модель з розширенням повноважень місцевих органів – ключова умова сталого розвитку України.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

2.1. Нормативно-правові засади формування спроможних громад

Децентралізація та реформа місцевого самоврядування спрямовані на створення ефективної системи публічного управління на основі європейських стандартів місцевої демократії. Основна мета – наділення «територіальних громад» повноваженнями та ресурсами для забезпечення економічного зростання, надання якісних публічних послуг і наближення влади до громадян. Законодавчі акти визначають повноваження, зобов'язання та відповідальність органів місцевого самоврядування, відображаючи трансформацію системи управління.

Необхідність реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації визначена стратегічними документами: Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року, Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Ці документи встановлюють пріоритети формування спроможних громад як базового рівня публічної влади.

Після Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента від 12 січня 2015 року № 5/2015, з'явилися новіші стратегічні документи. Ця стратегія визначала пріоритети до 2020 року, включаючи 62 реформи в сферах безпеки, економіки та соціальної справедливості, але її термін завершився.

У 2019 році Указом Президента № 722/2019 затверджено Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, адаптовані до 17 глобальних ЦСР ООН. Цей документ став основою для довгострокового планування, охоплюючи економіку, соціальну сферу та екологію, і враховує специфіку національного контексту, включаючи децентралізацію.

Розроблено проєкт Стратегії сталого розвитку України до 2030 року (2017–2018 рр., за підтримки ПРООН), який позиціонується як рамковий документ для переходу до інтегрованого розвитку. Він ґрунтується на «Україні-2020», ЦСР ООН та стратегії ЄС, але офіційно не затверджений на рівні закону чи указу. Актуальними є тематичні документи – Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки (Постанова КМУ № 1286-р) з планом на 2025–2027 рр., орієнтована на відновлення регіонів.

Законодавчі зміни реалізують політику децентралізації через зростання бюджетів громад і створення диференційованих джерел фінансових ресурсів. «Територіальна громада» як соціально-правове явище є спільнотою з характерними ознаками: спільним проживанням на визначеній території, консолідованою метою розвитку та здатністю до самоврядування. Протягом історії України громади еволюціонували, набуваючи нових політичних і економічних функцій – від праслов'янських общин до сучасних суб'єктів децентралізації.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР вперше законодавчо визначає «територіальну громаду» як «жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр». Стаття 6 цього Закону закріплює статус громади як первинного суб'єкта самоврядування, носія його функцій і повноважень. Закон гарантує право об'єднання в одну громаду з єдиними органами влади та обранням голови, а також право виходу з об'єднання в установленому порядку. Стаття 21 обмежує права громад лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану.

За роки дії Закону до нього внесено понад 50 змін, а його положення шість разів розглядалися Конституційним Судом України. Важливим етапом реформи є укрупнення громад із стимулами для добровільного об'єднання, що створює спроможні громади, здатні забезпечувати інтереси населення у всіх сферах життєдіяльності.

Спроможна «територіальна громада» – це об'єднання сіл, селищ чи міст, яке самостійно або через органи самоврядування забезпечує якісні послуги в освіті, культурі, охороні здоров'я, соціальному захисті, ЖКГ з урахуванням кадрових, фінансових ресурсів та інфраструктури.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка визначає напрями, механізми та терміни створення ефективної системи самоврядування. Мета Концепції – забезпечення повноцінного життєвого середовища, якісних послуг, інститутів прямого народовладдя та узгодження інтересів держави й громад. Документ пропонує шляхи підвищення спроможності громад і результативності місцевого самоврядування.

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р, яке схвалило Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, залишається чинним і не було замінене новою схваленою Концепцією.

Реформа децентралізації, розпочата цією Концепцією, реалізувалася через низку законодавчих змін, включно з формуванням спроможних громад та новим адміністративно-територіальним устроєм, але повна заміна документа не відбулася. Станом на грудень 2025 року Концепція потребує оновлення через воєнні виклики та нові реалії, як зазначає Міністерство розвитку громад та територій.

Уряд готує нову редакцію Концепції: навесні 2025 року планувалося її оприлюднення, а у вересні презентували проект оновлення з урахуванням післявоєнного відновлення. Асоціація міст України наголошує на необхідності нової редакції через суттєві зміни умов.

Концепція реформування місцевого самоврядування має суттєвий недолік: відсутність збалансованого, диференційовано продуманого підходу до децентралізації влади з урахуванням перерозподілу повноважень між базовим і регіональним рівнями. Документ не враховує специфіку поєднання функцій двох

рівнів в одній адміністративно-територіальній одиниці (для міст з населенням понад 50 тис. осіб), управління великими містами з районним поділом, а також демографічні, фінансові та інфраструктурні особливості регіонів [36, с. 128]. Тому необхідно доопрацювати положення Концепції з урахуванням сучасного політико-правового стану, фінансово-економічних можливостей держави та окремих громад, а також історичних, соціальних, демографічних і географічних особливостей кожного регіону України.

Для практичної реалізації положень Концепції 18 червня 2014 р. Кабінетом Міністрів України затверджено План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, який передбачає розробку концептуальних пропозицій на засадах децентралізації, субсидіарності, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування. План включає внесення змін до чинних нормативно-правових актів, підготовку проєктів законів України, а також розробку та затвердження державних стандартів якості адміністративних і соціальних послуг [33, с. 104]. Цей документ створює дорожню карту реформи, визначаючи конкретні кроки, відповідальних виконавців та терміни реалізації на національному та регіональному рівнях.

Окрім Концепції та Плану її реалізації, які мають рамковий, стратегічний характер, правовою основою об'єднання територіальних громад є низка спеціалізованих законодавчих актів: Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Закон України «Про співробітництво територіальних громад», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад», Бюджетний і Податковий кодекси України, а також інші нормативно-правові акти, що регулюють фінансову автономію та інституційну спроможність громад.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. визначає організаційно-правові засади, принципи, форми, механізми, стимулювання, фінансування та контроль за співпрачею громад. Закон трактує співробітництво як «відносини між двома або більше територіальними громадами,

що здійснюються на договірних засадах» та вводить поняття спільного проєкту як комплексу заходів за рахунок місцевих бюджетів та інших джерел для соціально-економічного та культурного розвитку. Хоча документ мав стати спеціальним механізмом міжмуніципального партнерства, його положення носять переважно декларативний характер і містять недоліки з точки зору законодавчої техніки, зокрема нечіткість процедур реалізації та недостатню конкретизацію фінансових стимулів.

Цей Закон став «базисом» для Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», мета якого – створення правових умов для посилення гарантій самоврядування, формування дієздатних громад, ефективних рад та виконавчих органів. Ключові завдання: покращення забезпечення потреб громадян, якісне надання соціальних послуг, сталий розвиток територій та ефективне використання бюджетних коштів. Закон закладає нову концептуальну основу територіальної організації самоврядування, де утворення спроможних громад відбувається за участю самих громад на принципах:

1. Конституційності та законності – відповідність нормам Основного Закону;
2. Добровільності – самостійний вибір громад щодо об'єднання;
3. Економічної ефективності – підвищення фінансової спроможності;
4. Державної підтримки – організаційна, фінансова та методична допомога;
5. Повсюдності самоврядування – охоплення всієї території;
6. Прозорості та відкритості – громадський контроль;
7. Відповідальності – підзвітність органів громаді [14, с. 118].

Стаття 9 Закону деталізує форми державної підтримки: інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову. Організаційну та просвітницьку забезпечують ради міністрів АР Крим та місцеві держадміністрації; методичне – центральний орган виконавчої влади у сфері територіальної організації. Фінансова підтримка передбачає субвенції на формування інфраструктури відповідно до плану соціально-економічного

розвитку громади.

Закон намагається поєднати державні та місцеві інтереси, максимально залучаючи громадськість до процесу. Водночас положення Закону мають високий ступінь конфліктогенності та суперечності, про що неодноразово зазначалося у висновках головного науково-експертного та юридичного управлінь Апарату Верховної Ради під час проходження законопроекту. Це свідчить про необхідність подальшого вдосконалення законодавства з урахуванням практики його імплементації, уточненням процедур, усуненням колізій та посиленням фінансових гарантій для об'єднаних громад.

У 2015 році Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у співпраці з Асоціацією міст України було розроблено Методику формування спроможних територіальних громад (далі – Методика), яка стала методологічною основою для підготовки Перспективних планів формування територій громад областей. Методика визначає чіткий алгоритм створення спроможних «територіальних громад» і базується на комплексному аналізі: історичних змін адміністративно-територіального устрою за тривалий період; стійкості виконання адміністративних функцій окремими населеними пунктами; інфраструктурної забезпеченості для виконання функцій адміністративних центрів; вивченні ареалів впливу населених пунктів (трудові, транспортні та соціальні зв'язки); виявленні культурно-географічних спільностей; аналізі рівнів життя, територіальних розбіжностей та існуючих адміністративних кордонів. Цей підхід забезпечує наукову обґрунтованість об'єднання, враховуючи як поточні реалії, так і перспективи сталого розвитку.

Методика чітко прописує послідовність формування спроможних громад:

- розроблення Радою міністрів Автономної Республіки Крим або обласною державною адміністрацією проекту Перспективного плану;
- схвалення проекту Верховною Радою АР Крим або обласною радою;
- затвердження Кабінетом Міністрів України Перспективних планів;
- добровільне об'єднання територіальних громад;

- добровільне приєднання суміжних громад до спроможної ОТГ відповідно до ч. 4 ст. 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;

- формування органів місцевого самоврядування спроможних громад.

Методика також містить роз'яснення щодо визначення потенційних адміністративних центрів ОТГ з урахуванням інфраструктури та зон доступності (20 км дорогами з твердим покриттям):

1. Міста обласного значення та районні центри з їхніми зонами доступності;

2. Колишні районні центри, розташовані понад 20 км від обласних центрів;

3. Інші населені пункти поза зонами доступності, частково забезпечені інфраструктурою.

Серед очікуваних результатів децентралізації – створення самодостатніх громад із матеріальними, фінансовими, земельними ресурсами та соціальною інфраструктурою для якісного надання послуг, сталого розвитку та ефективного використання бюджетів. Нові підходи до формування місцевих бюджетів реалізують принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, забезпечуючи фінансову справедливість через шкалу балансування.

У бюджетному законодавстві відбулися ключові зміни:

- Розширення джерел доходів ОТГ Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів»;

- Особливості формування бюджетів ОТГ Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад», що передбачає прямі міжбюджетні відносини з Мінфіном;

- Визначення доходів ОТГ Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин».

Ці норми суттєво наростили фінансові ресурси місцевих бюджетів. На

початку 2017 р. Постановою КМУ «Деякі питання зарахування частини акцизного податку з пального до бюджетів місцевого самоврядування» передбачено зарахування 13,44% акцизу до місцевих бюджетів із щоденним розподілом, що позитивно вплинуло на соціально-економічний розвиток громад.

Станом на 2025 рік реформа досягла нового етапу – усі громади (1470, за винятком окупованих територій) перейшли на прямі відносини з держбюджетом, отримавши розширені повноваження. У березні 2024 р. КМУ затвердив План заходів реформування на 2024–2027 роки, що включає збереження дієздатності рад під час мобілізації, методологію спроможності громад та розширення адміністрування місцевих податків. Оцінка за I півріччя 2025 р. показала зростання доходів місцевих бюджетів, попри виклики війни. Готують оновлену Концепцію реформування, акцентуючи на розмежуванні повноважень та відновленні. Спроможні громади стали основою відновлення України, демонструючи ефективність у наданні послуг та управлінні ресурсами. У 2024 р. громади активно інтегрують ВПО, створюючи шелтери та програми. Реєстр громад підтверджує повсюдність реформи.

2.2. Фінансове забезпечення та ресурсний потенціал розвитку об'єднаних територіальних громад

Досвід країн Європейського Союзу демонструє, що ключовою рушійною силою їхнього соціально-економічного прогресу є розвинене місцеве самоврядування. В Україні аналогічну роль відіграють «територіальні громади», зокрема об'єднані територіальні громади (ОТГ), перспективи розвитку яких визначаються потребами, позиціями та ініціативою самих мешканців. Держава в цьому процесі виконує переважно захисну, регуляторну та координуючу функції, забезпечуючи правові гарантії, фінансову підтримку та методологічне супроводження. ОТГ посідають центральне місце в теоретичних і прикладних дослідженнях останнього десятиліття, формуючи фундамент якісно нової моделі децентралізованого самоврядування, орієнтованої на результати та підзвітність

перед громадою.

Реформування бюджетної системи значною мірою залежить від рівня фінансової самостійності та незалежності, наданої органам місцевого самоврядування. Самостійність місцевих бюджетів повинна ґрунтуватися на законодавчо закріпленому розмірі доходів і видатків, що враховують специфіку кожної території – демографічні показники, економічний потенціал, інфраструктурні можливості та соціальні потреби. Як зазначено в ст. 63 Бюджетного кодексу України, ці надходження та витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету, забезпечуючи його цілісність і стабільність. Такий підхід дозволяє громадам планувати розвиток, базуючись на реальних ресурсах, а не на субсидіях.

Держава наділяє органи самоврядування повноваженнями щодо забезпечення населення базовими суспільними благами – освітою, охороною здоров'я, комунальними послугами, соціальним захистом. Місцеві бюджети є фінансовою основою місцевої влади та джерелом надання публічних послуг на локальному рівні. Вони слугують ключовим інструментом регулювання господарського та соціального життя регіонів, стимулюючи інвестиції, підприємництво та інфраструктурний розвиток. В Україні існує близько 15 тисяч місцевих бюджетів, з яких найбільшу групу (понад 11 тисяч) становлять сільські та селищні бюджети. Більшість витрат цих бюджетів реалізується через обласні бюджети та бюджети міст загальнодержавного й обласного підпорядкування, що підкреслює необхідність посилення фінансової автономії базового рівня.

Місцевий бюджет можна розглядати як суспільний договір між громадянами та органом влади: платники податків погоджуються на сплату за умови отримання якісних, законодавчо гарантованих послуг. Цей принцип реалізується через прозорий бюджетний процес, громадські слухання та публічні звіти. Сучасна ситуація в більшості громад свідчить про невідповідність повноважень і ресурсів: органи самоврядування мають право вирішувати ключові питання місцевого значення, але через неефективний розподіл доходів, дублювання функцій з державними адміністраціями та брак повноважень щодо контролю над доходами

стикаються з дефіцитом коштів. Це призводить до занепаду інфраструктури, кадрового голоду та нездатності повноцінно надавати послуги. Адміністративно-територіальна реформа давно назріла як невід’ємна складова загальнонаціональних перетворень.

Процес об’єднання громад, спрямований на створення спроможних ОТГ, здатних забезпечувати повний спектр публічних послуг, вимагає комплексної оцінки організаційно-ресурсного потенціалу. Ключові показники включають: природний (ресурси, екологія), соціальний (демографія, освіта), демографічний (населення, міграція), фінансово-економічний (доходи, інвестиції), кадровий (кваліфікація), людський (працездатність), інвестиційний, промислово-технологічний, інноваційний та інфраструктурний потенціал. Їх наявність, збереження та нарощування гарантують фінансову самодостатність громад, сприяючи досягненню регіональних і національних стратегічних цілей. Територія ОТГ – ключовий актив, що охоплює населені пункти та прилеглі землі з трудовими ресурсами, нерухомістю та комунальною власністю.

Фінансові ресурси ОТГ складаються з доходів місцевих бюджетів (не самих бюджетів, які включають видатки) та ресурсів комунальних підприємств. Основою спроможності є забезпечення власних повноважень відповідною фінансовою базою. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає матеріальною та фінансовою основою самоврядування рухоме й нерухоме майно, доходи бюджетів, земля, природні ресурси в комунальній власності громад та об’єкти спільної власності районних і обласних рад. Доходна частина бюджетів чітко розмежована: на власні повноваження та делеговані державою функції.

Податковий кодекс України (ст. 10) визначає місцеві податки (податок на майно, єдиний податок) та збори (за паркування, туристичний). Податок на майно включає: податок на нерухомість (відмінну від землі), транспортний податок, плату за землю (земельний податок та орендна плата). Плата за землю (100% залишається в місцевих бюджетах) – найцінніший ресурс громад. Передача повноважень щодо розпорядження земельними ресурсами органам

самоврядування є критичною для фінансової незалежності, оскільки земля – фундамент економічної самодостатності. Конституція України проголошує землю головним національним багатством під державною охороною.

За даними Мінреінтеграції, у 2024 р. доходи місцевих бюджетів зросли на 22% попри війну, досягнувши понад 1 трлн грн. ОТГ отримують прямі трансферти (освітня, медична субвенції), акциз із пального (15%) та 60% ПДФО. У 2025 р. запроваджено нові інструменти: земельні аукціони (до 70% орендної плати в бюджет), фонди регіонального розвитку (понад 10 млрд грн). Спроможність громад оцінюється за методикою Мінрегіону: доходи на душу >5 тис. грн/рік, чисельність >5 тис. осіб. У 2024 р. 92% ОТГ визнані спроможними, з них 68% – фінансово незалежними.

Процвітання ОТГ залежить від фінансово-економічного потенціалу як суб'єкта ринкових відносин. Для моделі спроможності необхідний соціальний паспорт громади з аналізом: здатності до соціальних програм, фінансового стану, людського капіталу, інфраструктури. Принципова умова – матеріально-фінансова автономія, закріплена Конституцією через самостійність місцевих бюджетів (табл. 2.1).

Зміни, внесені до Податкового та Бюджетного кодексів України наприкінці 2014 року, заклали основу сучасної моделі фінансового забезпечення «територіальних громад» та стали стартовою точкою для переходу об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Упродовж 2020–2024 років ця модель неодноразово коригувалася, але ключовий принцип збережено: більшість податкових надходжень разом із повноваженнями закріплено за базовим рівнем громад, що зміцнило їхню фінансову спроможність. Станом на 2024 рік усі 1469 спроможних громад (з урахуванням тимчасово окупованих територій) мають прямі відносини з державним бюджетом, що дало змогу акумулювати у 2024 році понад 709 млрд грн доходів місцевих бюджетів (загальний фонд), попри воєнні ризики.

Оновлена структура джерел доходів громад відображає сучасний баланс між власними надходженнями та міжбюджетними трансфертами. Питома вага ПДФО

залишається визначальною: у 2024 році цей податок забезпечив близько 35–37% доходів загального фонду місцевих бюджетів, що підтверджує його роль як головного джерела наповнення місцевих фінансів. Водночас зросла частка цільових субвенцій на відновлення інфраструктури та підтримку громад у прифронтових і деокупованих територіях, що відповідає завданням післявоєнного відновлення.

Таблиця 2.1. Ресурси об’єднаних територіальних громад (ОТГ) з урахуванням нового перерозподілу публічних фінансів між рівнями влади (станом на 2020–2024 рр.)

Категорія доходів	Оновлена структура доходів ОТГ (2020–2024 рр.)
Податки	1. 60% податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), що надходить до бюджетів громад і залишається головним джерелом їхніх власних доходів; у 2024 році ПДФО забезпечив близько 35–37% усіх надходжень загального фонду місцевих бюджетів. 2. 25% екологічного податку (надходить переважно громадам із промисловими та видобувними підприємствами). 3. Частина акцизного податку з реалізації пального та окремих підакцизних товарів (механізм періодично уточнювався постановами КМУ, зокрема щодо зарахування частини акцизу до місцевих бюджетів). 4. 100% єдиного податку (для платників 1–3 груп), що є важливим джерелом для малих громад із розвиненим мікро- та малим бізнесом. 5. Податок на прибуток підприємств комунальної власності (фактичні надходження досі залишаються незначними через обмежені масштаби комунального бізнесу). 6. 100% податку на майно (податок на нерухомість, землю, транспорт), що формує стійку базу розвитку, особливо у містах.
Збори та місцеві платежі	1. Державне мито, плата за надання адміністративних

Категорія доходів	Оновлена структура доходів ОТГ (2020–2024 рр.)
	послуг (ЦНАПи), збір за паркування – демонструють стабільну динаміку зростання, особливо в містах та центрах тяжіння послуг. 2. Туристичний збір (актуальний для громад із рекреаційним потенціалом), орендна плата за користування комунальним майном, рентні платежі за користування надрами місцевого значення. 3. 50% грошових стягнень за шкоду довкіллю (надходять громадам, на території яких зафіксовано порушення природоохоронного законодавства). 4. 75% коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва (важливе джерело для сільських громад). 5. Інші місцеві збори та платежі, передбачені законодавством.
Інші доходи та трансфери	1. Міжбюджетні трансфери з державного бюджету: базова дотація вирівнювання, освітня та медична субвенції, субвенції на відновлення та капітальні видатки; у 2024 р. трансфери залишаються одним із найбільших джерел доходів, особливо для дотаційних громад. 2. Цільові й добровільні внески до місцевих фондів охорони довкілля; кошти екологічних програм. 3. Надходження в рамках програм міжнародної технічної допомоги та донорських проектів (з 2022 року їх роль суттєво зросла, насамперед у громадах, що зазнали руйнувань). 4. Кошти пайової участі у розвитку інфраструктури (у громадах, де ще застосовуються перехідні механізми), надходження від відчуження комунального майна. 5. Кошти від реалізації безхазяйного майна, місцеві запозичення та облігації місцевих позик (обмежено використовуються через воєнний стан та макрофінансові ризики). 6. Інші доходи, включно з компенсаційними виплатами й спеціальними фондами підтримки відновлення.

Після процесу об'єднання територіальні громади де-факто набули статусу

повноцінних суб'єктів бюджетного процесу базового рівня з прямими міжбюджетними відносинами. Головним інструментом стимулювання об'єднання в 2015–2020 роках була державна фінансова підтримка через Державний фонд регіонального розвитку та окрему субвенцію на формування інфраструктури ОТГ. Після 2020 року акцент змістився на комплексні програми регіонального відновлення й підтримки громад, що постраждали від агресії, з фінансуванням інфраструктурних, житлових та соціальних проєктів.

Основними джерелами фінансування шкіл та первинної медичної допомоги залишаються відповідно освітня та медична субвенції з державного бюджету, проте громади дедалі частіше співфінансують ці видатки за рахунок власних доходів, особливо у частині утримання інфраструктури, енергоефективності та безпеки закладів. Це посилює відповідальність ОТГ за ефективне використання ресурсів і підвищення якості публічних послуг.

З метою забезпечення фінансово-економічного потенціалу бюджетів «об'єднаних територіальних громад» та стимулювання їх до об'єднання для фінансування видаткових повноважень у Бюджетному кодексі України визначено особливості формування бюджетів таких громад. По-перше, місцеві органи влади можуть додатково залучати кредитні ресурси (місцеві запозичення, кредити МФО) для розвитку громади, дотримуючись установлених державою лімітів боргового навантаження. По-друге, для вирівнювання податкової спроможності діє система горизонтального вирівнювання: місцеві бюджети з рівнем надходжень на одного мешканця нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80% суми, необхідної для досягнення індексу 0,9), тоді як бюджети з індексом між 0,9 і 1,1 не беруть участі у вирівнюванні. Якщо податкоспроможність громади перевищує 1,1 середнього показника, частина перевищення (50% від суми понад цей рівень) перераховується до державного бюджету у вигляді реверсної дотації, що забезпечує баланс між фінансовою самостійністю та солідарністю територій.

Крім того, до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища зараховуються цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян, які відносять до інших доходів місцевих бюджетів. Це

дозволяє громадам фінансувати природоохоронні заходи та екологічні програми з урахуванням локальних потреб. Така багатоканальна модель формування доходів створює передумови для активної фінансової політики на місцевому рівні.

У лютому 2015 року набрав чинності Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який дав старт процесу створення спроможних об'єднаних громад та закріпив принципи добровільності, субсидіарності й економічної ефективності в адміністративно-територіальній реформі. Паралельно було затверджено [Методику формування спроможних територіальних громад], що визначила критерії чисельності населення, інфраструктурної забезпеченості, доступності послуг та фінансової спроможності для новоутворених громад. До 2015 року фінансова неспроможність більшості громад була наслідком обмеженої дохідної бази місцевих бюджетів і високої залежності від дотацій, тоді як «Європейська хартія місцевого самоврядування» передбачає, що значна частина місцевих доходів має формуватися за рахунок власних податків і зборів, ставки яких визначаються органами самоврядування в межах законодавства.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р було схвалено «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», яка передбачає створення сучасної законодавчої бази для діяльності органів самоврядування та виконавчої влади на новій територіальній основі із чітким розмежуванням повноважень та ресурсного забезпечення. У межах реалізації Концепції наприкінці 2014 року Верховна Рада України внесла зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, що відкрили новий етап розвитку громад: з 2015 року запроваджено нову бюджетну модель, орієнтовану на фінансову децентралізацію, збільшення частки ПДФО, єдиного податку та податку на майно у бюджетах громад і закріплення прямих міжбюджетних відносин для всіх спроможних громад.

Практика 2015–2024 років підтвердила, що фінансова децентралізація стала ключовим чинником зростання дохідної бази місцевих бюджетів: за даними Мінфіну, лише у 2024 році до загального фонду місцевих бюджетів надійшло

понад 700 млрд грн, що істотно перевищує показники 2019 року, попри воєнні виклики. Це дозволяє громадам не лише утримувати базову інфраструктуру, а й інвестувати у відновлення, енергоефективність та соціальні послуги. У перспективі, завдяки подальшому вдосконаленню системи міжбюджетних відносин та розширенню власної дохідної бази, мають бути сформовані спроможні «територіальні громади», здатні на основі власних кадрових, фінансових та економічних ресурсів забезпечувати сталий розвиток, якісні соціальні послуги та зростання добробуту мешканців і країни загалом.

2.3. Характеристика Балаклійської ОТГ Харківської області

Балаклійська міська територіальна громада розташована в Ізюмському районі Харківської області й входить до складу промислово-аграрного півдня області, що історично має потужну базу переробної промисловості та розвинене сільське господарство. Громада має виразний аграрно-промисловий характер: поряд із великими підприємствами (зокрема хімічної, будівельної, енергетичної галузей) переважають сільськогосподарські товаровиробники, які займають значні земельні площі та спеціалізуються на вирощуванні зернових, соняшнику, кукурудзи, овочів, а також на тваринництві (велика рогата худоба (ВРХ), свинарство, птахівництво). За останні роки саме аграрний сектор став одним із ключових стабілізуючих чинників місцевої економіки, особливо після воєнних руйнувань 2022 року.

Характерною рисою громади є поєднання промислової інфраструктури з потужним сільськогосподарським потенціалом та розгалуженою транспортною мережею. Балаклія розташована на важливих автомобільних і залізничних магістралях, що з'єднують Харківщину з Донбасом і центральними регіонами України, що зумовлює логістичну привабливість громади для аграрного експорту, зернопереробки та складської логістики. До повномасштабного вторгнення тут також розвивалися елементи «зеленого» та ділового туризму (рибальство, відпочинок на природі, промислові об'єкти як місця працевлаштування), однак туристична функція не була домінуючою, на відміну від суто рекреаційних

громад.

Балаклійська територіальна громада утворена 12 червня 2020 року шляхом об'єднання Балаклійської міської ради та 14 сільських рад, що відповідає перспективному плану реформи децентралізації. Адміністративний центр – місто Балаклія, до складу входять 37 населених пунктів, зокрема села Асіївка, Байрак, Берестянки, Борщівка, Бригадирівка, Вербівка, Вовчий Яр, Волвенкове, Волобуївка, Чепіль, Петрівське, Яковенкове.

Громада має зручне автомобільне та залізничне сполучення з Харковом, що сприяє логістиці сільгосппродукції та постачанню матеріалів для відновлення. Попри виклики війни, функції поступово відновлюються, включаючи роботу мобільного ЦНАПу. Назва «Балаклійська територіальна громада» відображає статус після реформи, як вказано на сайті Децентралізація.

До 2022 року населення перевищувало 46 тис. осіб, але через окупацію, обстріли та евакуацію скоротилося до близько 45 575 осіб станом на останні дані. Демографічна структура змінилася на користь старшого віку та зменшення міського населення.

Події останніх чотирьох років суттєво вплинули на Балаклійську громаду. У 2022 році територія громади була окупована, зазнала значних руйнувань житлової забудови, промислових об'єктів і сільськогосподарської інфраструктури (склади, елеватори, ферми, техніка), а також мінування полів. У вересні 2022 року Збройні Сили України звільнили Балаклію, після чого громада перейшла до етапу стабілізації та відновлення: створено військову адміністрацію, запроваджено програми розмінування, реконструкції критичної інфраструктури, житла та соціальних об'єктів. У 2023–2025 роках пріоритетами стали відновлення енергопостачання, доріг, шкіл і закладів охорони здоров'я, а також підтримка агровиробників через державні програми компенсацій та міжнародні гранти.

За офіційними оцінками, рівень безробіття в громаді зріс у період активних бойових дій, однак значна частина зареєстрованих безробітних фактично має тимчасові підробітки в аграрному секторі, будівництві, логістиці або займається дрібним підприємництвом (торгівля, послуги, сезонні роботи). В структурі

населення зберігається високий відсоток пенсіонерів, внутрішньо переміщених осіб (після 2022 року їхня кількість помітно збільшилась) та сімей, що втратили житло чи роботу. Етнічний склад громади традиційно переважно український, із незначною часткою представників інших національностей, що характерно для більшості громад Харківщини.

Представницький орган громади – Балаклійська міська рада – сформований за результатами місцевих виборів, до його складу входить кілька десятків депутатів, обраних в одномандатних округах та за партійними списками. У раді створено комісії з питань бюджету, житлово-комунального господарства, земельних відносин та екології, законності й депутатської діяльності, соціально-економічного розвитку та гуманітарної сфери. За аналогією з іншими громадами області, значну частку складу ради становлять представники аграрного бізнесу, освітньої та медичної сфер, а також місцеві підприємці. Після 2022 року баланс повноважень між радою та військовою адміністрацією змінився, проте депутати продовжують виконувати важливу роль у визначенні пріоритетів відбудови та захисті інтересів старостинських округів.

Спочатку депутати від сіл побоювалися домінування представників міста Балаклія у розподілі бюджетних ресурсів, однак з часом у процесі формування програм відновлення й інвестиційних проєктів було враховано інфраструктурні потреби менших населених пунктів – ремонт доріг, шкіл, амбулаторій, водопостачання, підтримка фермерських господарств. Це частково знизило конфліктність і підвищило довіру до органів самоврядування. Водночас зберігається ризик нерівномірного відновлення: села, що зазнали сильніших руйнувань або розташовані ближче до зони бойових дій, потребують додаткових ресурсів і уваги.

Балаклійська ОТГ спеціалізується на сільськогосподарському виробництві: на її території діє кілька десятків агропідприємств і фермерських господарств, значна частина яких відновлює діяльність після 2022 року, модернізує технічний парк, впроваджує елементи точного землеробства та системи зрошення там, де це можливо. Більшість господарств орієнтована на рослинництво (зернові, технічні

культури), однак частина з них поєднує рослинництво з тваринництвом (вирощування ВРХ, свиней, птиці). Окремі підприємства займаються переробкою сировини – виробництвом молочної продукції, борошна, олії, комбікормів, що створює додану вартість на місці та формує додаткові робочі місця. Важливо, що аграрний сектор став однією з перших галузей, яка відновила роботу після деокупації, забезпечуючи надходження до місцевого бюджету, зайнятість населення та продовольчу безпеку регіону.

Таким чином, Балаклійська громада, попри значні руйнування та виклики останніх чотирьох років, зберігає статус важливої аграрно-промислової ланки Харківської області й демонструє потенціал для відновлення та подальшого розвитку на основі сільськогосподарського виробництва, логістики та модернізованої місцевої інфраструктури.

Економічною діяльністю на території Балаклійської міської територіальної громади займаються як юридичні особи, так і фізичні особи-підприємці, при цьому внаслідок війни та тимчасової окупації у 2022 році їхня загальна кількість скоротилася порівняно з довоєнним періодом. Малий і середній бізнес, насамперед у сфері торгівлі, послуг, будівництва та переробки сільськогосподарської продукції, залишається важливим чинником розвитку громади, забезпечує робочі місця та суттєво впливає на формування дохідної частини бюджету ОТГ, особливо через сплату єдиного податку та ПДФО. Після деокупації у вересні 2022 року частина підприємців відновила діяльність, а також з'явилися нові суб'єкти господарювання, пов'язані з будівельними роботами, логістикою та ремонтами інфраструктури.

У структурі соціальної інфраструктури громади важливу роль відіграє торгівля: у Балаклії та старостинських округах функціонує кілька десятків приватних і комунальних торговельних об'єктів (продуктові й промислові магазини, ринки, аптечні пункти, автозаправні станції), що забезпечують базові споживчі потреби населення та створюють додану вартість у ланцюгу «агровиробництво – переробка – збут». Частина торговельної мережі була пошкоджена або зруйнована в 2022 році, але у 2023–2024 роках спостерігається

поступове відновлення магазинів і ринкової інфраструктури за підтримки державних і донорських програм, що позитивно впливає на зайнятість і податкові надходження.

Доходи загального фонду бюджету Балаклійської громади за останні чотири роки формуються в умовах війни, але демонструють поступове відновлення: за даними відкритих бюджетних порталів, у 2021 році доходи громади (загальний фонд) сягали орієнтовно декількох сотень мільйонів гривень, із суттєвою часткою ПДФО та акцизу, у 2022 році відбулося падіння через окупацію, натомість у 2023–2024 роках доходи зросли завдяки відновленню економічної активності, збільшенню державних трансфертів на відбудову та соціальну підтримку. Як і в інших громадах України, найбільшу частку власних доходів Балаклійської ОТГ становить податок на доходи фізичних осіб (орієнтовно 40–45%), значну роль відіграють єдиний податок, плата за землю та податок на майно, тоді як базова дотація та освітня й медична субвенції забезпечують виконання делегованих державою повноважень.

Система освіти Балаклійської ОТГ зазнала серйозних викликів у 2022–2023 роках, але зберегла базову мережу закладів. Станом на 2021 рік у громаді функціонувало понад 10 закладів загальної середньої освіти (школи I–III ступенів у Балаклії та селах громади) і близько десятка закладів дошкільної освіти, що забезпечували навчання тисяч дітей. Під час окупації частина будівель шкіл була пошкоджена, а навчання здійснювалось дистанційно або на базі закладів інших громад, однак у 2023–2024 роках триває відновлення приміщень, заміна вікон, ремонт укріттів, обладнання бомбосховищ та поетапне повернення до очної чи змішаної форми навчання. Держава та міжнародні партнери фінансують відбудову опорних шкіл, постачають комп'ютерну техніку, генератори, обладнання для безпечного навчального процесу.

У сфері дошкільної освіти дитячі садки у Балаклії та селах громади припинили діяльність через руйнування, евакуацію населення та безпекові ризики та працюють в дистанційному режимі. Основними проблемами залишаються: недоукомплектованість педагогічними кадрами, потреба в капітальних ремонтах і

модернізації будівель та обладнання.

Культурна мережа Балаклійської громади включає міський будинок культури, сільські будинки культури та клуби, а також бібліотеки-філії в більшості населених пунктів. Частина цих закладів зазнала ушкоджень від обстрілів у 2022 році, однак у 2023–2025 роках вони поступово відновлюються й стають просторами для психологічної підтримки населення, інтеграції внутрішньо переміщених осіб, проведення патріотичних, освітніх та мистецьких заходів. Культурні установи реалізують власні програми (гуртки, вокальні й театральні колективи, виставки), часто за підтримки донорів та громадських організацій, що сприяє зміцненню соціальної згуртованості та локальної ідентичності в умовах післявоєнної відбудови.

Медична інфраструктура Балаклійської ОТГ базується на діяльності закладів первинної медичної допомоги (амбулаторії загальної практики – сімейної медицини) та мережі фельдшерсько-акушерських пунктів у селах громади, а також на опорній ролі Балаклійської багатопрофільної лікарні інтенсивного лікування, що забезпечує вторинну медичну допомогу. Під час бойових дій частина будівель медичних закладів була пошкоджена, обладнання вивезене або знищене, проте після деокупації розпочато активну фазу відновлення: ремонт амбулаторій, відновлення роботи сімейних лікарів, забезпечення лікарень генераторами, медикаментами та медичним обладнанням за рахунок державного бюджету й міжнародних гуманітарних організацій. Важливою тенденцією останніх років є розширення практики декларацій із сімейними лікарями, розвиток телемедицини та мобільних медичних бригад, які виїжджають у віддалені села громади.

У зв'язку з воєнними діями суттєво зросло навантаження на медичну систему громади: зросла кількість поранених, людей із хронічними захворюваннями, що загострилися, та осіб із психологічними травмами, тому у 2023–2025 роках у Балаклійській лікарні та амбулаторіях запроваджуються програми психосоціальної підтримки, реабілітації військових і цивільних, а також вакцинації та моніторингу інфекційних захворювань. Медична субвенція з

державного бюджету та контракти з НСЗУ залишаються основним джерелом фінансування медичних закладів громади, тоді як місцевий бюджет і донори співфінансують ремонти, енергоефективність та закупівлю обладнання.

Загалом, упродовж останніх чотирьох років Балаклійська ОТГ трансформувалася з відносно стабільної аграрно-промислової громади у громаду, яка одночасно вирішує завдання відновлення, безпеки та розвитку: відбудовує інфраструктуру, модернізує систему послуг, підтримує аграрний сектор як основу економіки й поступово посилює свою фінансову та інституційну спроможність у надзвичайно складних воєнних умовах.

РОЗДІЛ 3

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗМІЦНЕННЯ

ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

3.1. Управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад

Ключовою складовою реалізації державної політики кадрового забезпечення розвитку «об'єднаних територіальних громад» в Україні є сучасна політика управління персоналом. У наукових підходах кадрове забезпечення місцевого самоврядування розглядається як комплексний процес формування, розвитку та раціонального використання кадрів органів місцевого самоврядування, що охоплює добір, навчання, мотивацію й оцінювання службовців. Така система має забезпечувати здатність органів влади якісно виконувати свої повноваження та відповідати запитам громади.

Система кадрового забезпечення є важливим елементом управління людськими ресурсами й повинна відповідати кільком базовим вимогам. Вона має бути гнучкою, щоб оперативно реагувати на потреби структурних підрозділів у кадрах і підтримувати їх у виконанні обов'язків перед громадою та державою. Водночас кадрова політика повинна забезпечувати високий рівень професійної компетентності, не створювати бар'єрів для представницької служби, відповідати принципам законності й справедливості, а добір та просування кадрів мають бути вільними від політичного чи особистого впливу, залишаючись простими й ефективними в застосуванні [37, с. 125].

Вимоги децентралізації передбачають, що службовці місцевого рівня здатні вирішувати складні політичні, економічні, соціальні та культурні проблеми, володіють сучасними інструментами планування, організації, контролю, інформаційного забезпечення, мотивації персоналу та комунікації з громадянами. Поточний стан кадрового забезпечення формування та розвитку самодостатніх

громад потребує суттєвого оновлення підходів до роботи як з посадовими особами, так і з депутатами місцевих рад, оскільки реалізація стратегій, програм і проєктів вимагає узгодженості дій представницької та виконавчої влади. Це зумовлено високою динамікою суспільних і економічних процесів та необхідністю швидко адаптуватися до нових викликів.

У кожній організації функціонує кадрова служба або служба управління персоналом, що відповідає за реалізацію кадрової політики. Проте, як і в інших сферах, тут існують недоліки: формальний підхід до оцінки персоналу, слабкий зв'язок результатів роботи з оплатою праці, недостатня увага до розвитку компетентностей. Одним із ключових завдань органів місцевого самоврядування є надання якісних публічних послуг мешканцям громади, тому вдосконалення кадрової політики та професіоналізація служби набувають особливого значення в контексті європейських стандартів державного управління. Йдеться про формування нової системи управління людськими ресурсами, яка б забезпечувала якісне управління персоналом, постійне оновлення методів і технологій роботи та створювала умови для професійної самореалізації працівників [37, с. 126].

Зазначені підходи закріплені в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 № 3077-IX, який регулює правові, організаційні, матеріальні й соціальні умови реалізації громадянами права на публічну службу в органах місцевого самоврядування. У ньому визначено правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування, їхні права, обов'язки та відповідальність, процедури конкурсного відбору, прийняття на службу, стажування, переведення, формування кадрового резерву, щорічного оцінювання результатів діяльності тощо. Згідно зі ст. 1 Закону, служба в органах місцевого самоврядування — це публічна, професійна, політично неупереджена, постійно діюча діяльність громадян України на посадах у цих органах, спрямована на реалізацію права територіальної громади на місцеве самоврядування та делегованих повноважень держави. Стаття 2 визначає посадову особу місцевого самоврядування як особу, яка обіймає посаду в органі місцевого самоврядування,

здійснює організаційно-розпорядчі або консультативно-дорадчі повноваження та отримує заробітну плату за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Компетентність управлінських кадрів на місцевому та регіональному рівнях є основою успішного проведення будь-яких реформ. Тому розвиток кадрового потенціалу місцевого самоврядування потребує постійної уваги державних і місцевих органів влади, науковців, освітніх установ і громадських організацій. Закон № 3077-IX запровадив нові вимоги до рівня професійної компетентності кандидатів, включаючи конкурсний добір, стажування та індивідуальні програми розвитку, що сприяє підвищенню якості публічної служби. У ст. 4 Закону визначено принципи служби: служіння територіальній громаді, верховенство права, законність, демократизм, поєднання місцевих і державних інтересів, гласність, пріоритет прав людини, рівний доступ до служби, професіоналізм, компетентність, політична неупередженість, ефективність, безперервність служби, персональна відповідальність, правовий і соціальний захист посадових осіб, захист інтересів громади та самостійність кадрової політики територіальної громади.

Важливим елементом кадрової політики органів місцевого самоврядування є оцінка ефективності роботи персоналу. Хоча єдиного усталеного підходу до визначення сутності та змісту «оцінки ефективності роботи персоналу» ще не сформовано остаточно, а на практиці вона іноді зводиться до формальних процедур, Закон № 3077-IX запровадив щорічне оцінювання результатів діяльності, яке впливає на кар'єрне зростання, преміювання та дисциплінарну відповідальність. Тому необхідно чітко визначати критерії, показники, об'єкти, методи й процедури оцінювання: від працелюбності, діловитості, здатності до творчості до якості та результативності виконаної роботи. Паралельно слід посилювати особисту відповідальність посадових осіб, розвивати систему постійного підвищення кваліфікації, підготовки та перепідготовки кадрів місцевого самоврядування через НАДС та інші установи, що безпосередньо впливатиме на підвищення якості публічних послуг для жителів територіальних громад.

Місцеві ради, прагнучи ефективно реалізовувати делеговані повноваження й відповідати на зростаючі потреби територіальних громад, змушені постійно оновлювати усталені організаційні підходи та управлінські процедури. Для цього на міжнародному рівні застосовують спеціальні стандарти якості управління, зокрема настанову «ISO: IWA 4: Quality Management Systems – Guidelines for the application of ISO 9001:2000 on Local Governments», яка адаптує вимоги ISO 9001 до потреб місцевого самоврядування. В Україні її функціональним аналогом є національний стандарт «Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування (IWA 4:2005, IDT)», що визначає систему управління якістю як інструмент, за допомогою якого органи місцевого самоврядування, у тому числі об'єднані територіальні громади, можуть цілеспрямовано планувати й контролювати свою діяльність для задоволення потреб та очікувань жителів. Такий підхід забезпечує узгоджену, порівнювану модель організаційного розвитку для муніципалітетів різних країн.

Сучасна кадрова політика у сфері публічного управління невіддільна від розвитку людських ресурсів. Держава як складна система взаємопов'язаних інститутів спирається на людський капітал як на ключову форму «заможності» громади, регіону й суспільства. Підвищення якості людського ресурсу – освіти, професійних компетентностей, здоров'я, громадянської активності – стає базою сталого розвитку територій. За оцінками вітчизняних досліджень, інвестиції в людський капітал є одним із найефективніших чинників економічного зростання: додаткове збільшення витрат на людський розвиток на 1% ВВП здатне забезпечити майже 2–2,5% щорічного приросту економіки за умови ефективного використання цих ресурсів. У 2024 році на освіту спрямовано близько 7% ВВП, на охорону здоров'я – майже 4,8% видатків зведеного бюджету, що свідчить про поступове посилення соціально орієнтованих статей видатків навіть в умовах воєнного стану.

Соціально-економічний розвиток громад, регіонів і держави прямо залежить від стану та динаміки людського капіталу. Врахування інтересів людей у процесі оптимізації управлінських та господарських механізмів – ключова передумова

успішності реформ як на мікро-, так і на макрорівні. Людські ресурси водночас створюють і споживають матеріальні та нематеріальні блага, а в сучасній економіці невпинно зростає роль знань, інтелекту, етичних норм та інших особистісних якостей працівників, які формуються роками й можуть реалізуватися лише за сприятливих умов праці та життя. Багатовимірність людського життя виходить далеко за межі трудових відносин, тому політика розвитку громади має враховувати потреби людини як особистості – у безпечному середовищі, освіті, культурі, медичних та адміністративних послугах, самореалізації.

У період децентралізації та масштабних реформ питання людських ресурсів набуває особливої актуальності, адже найглибші трансформації відбуваються саме у соціально-трудовій сфері та стосуються мільйонів громадян. Важливого значення набувають мобільність та адаптивність населення до нових економічних і соціальних умов. Органи державної, регіональної та місцевої влади повинні не лише реагувати на ці зміни, а й активно формувати сприятливе середовище: забезпечувати доступ до дитячих садків, закладів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури та спорту, якісного транспортного й комунального обслуговування. Відтворення та примноження людського капіталу не відбувається автоматично, воно потребує цілеспрямованої політики, у тому числі в громадах, які зазнали воєнних руйнувань чи мають ознаки депресивності.

З точки зору економіки, населення є водночас джерелом трудових ресурсів, носієм економічних відносин і головним споживачем, що формує платоспроможний попит. Людський капітал – це не просто працездатне населення, а високоосвічені, професійно підготовлені та фізично здорові працівники, здатні розробляти й упроваджувати нові технології, програмні продукти, інноваційні управлінські рішення та надавати високоякісні послуги. Наявність такого капіталу створює суттєву конкурентну перевагу для країни й окремих територіальних громад, яка реалізується через інновації, цифровізацію та розвиток економіки знань. Водночас сучасні дослідження свідчать, що Україна витрачає на науку та дослідження близько 0,3–0,4% ВВП, що істотно нижче за цілі, закріплені в стратегічних документах, та показники розвинених країн, а загальні інвестиції в

людський розвиток (освіта, охорона здоров'я, соціальна сфера) утримуються на рівні приблизно 13–14% ВВП, що недостатньо для повної реалізації потенціалу людського капіталу.

Брак фінансування інновацій та людського розвитку залишається одним із ключових бар'єрів модернізації. Експертні оцінки свідчать, що для помітних структурних зрушень в економіці у найближчі роки необхідно щороку спрямовувати в інноваційну сферу щонайменше 10–20 млрд грн цільових інвестицій, поєднуючи державні, муніципальні, приватні й банківські ресурси. Однак у воєнних умовах держава не може повною мірою виконувати роль головного інвестора, тому особливого значення набувають: залучення приватного та банківського капіталу до фінансування інновацій, детінізація інноваційної діяльності та оплати праці, активна міграційна політика, орієнтована на збереження та повернення висококваліфікованих кадрів, а також синхронізація системи освіти, професійної підготовки й перепідготовки з потребами інноваційної економіки. У цьому контексті інвестиції в людський капітал стають одночасно причиною і наслідком зростання матеріального та культурного рівня життя громадян, а також основою розвитку територіальних громад, регіонів і країни в цілому.

3.2. Підвищення якості адміністративних послуг в ОТГ

Система публічних послуг охоплює послуги, які надають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, а також підпорядковані їм підприємства, установи й організації, при цьому виділяють державні та муніципальні послуги, важливою частиною яких є адміністративні послуги. В українських реаліях ключовим інструментом їх надання стали центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), що інтегрують різні сервіси «в одному вікні» (реєстраційні, дозвільні, соціальні, земельні тощо).

Станом на 1 квітня 2024 року в Україні функціонують уже всі 1469 територіальних громад, і переважна більшість із них має власні або спільні

ЦНАП, тоді як у 2021 році повноцінні центри діяли орієнтовно в половині громад. За даними урядових та профільних порталів, кількість ЦНАП та віддалених робочих місць істотно зростає, розширено перелік послуг (зокрема соціальних, земельних, реєстраційних), активніше застосовуються електронні сервіси й віддалений доступ, що означає перехід від точкової мережі ЦНАП у 2021 році до фактично повсюдного покриття території країни центрами й їхніми філіями у 2024 році.

Опитування засвідчило, що майже половина громад (45%) надають послуги через старост, однак потенціал інституту старост як повноцінного елемента системи надання адмінпослуг залишається використаним лише частково. Частки ОТГ, що користуються власними ЦНАП і ЦНАП районних державних адміністрацій, є приблизно рівними (33% і 30% відповідно), при цьому 16% опитаних не планували створювати власний ЦНАП, що вказує на низьку інституційну спроможність таких громад. Близько 40% ОТГ продовжують надавати адмінпослуги через власні структурні підрозділи за «кабінетною» моделлю, яка ускладнює доступність сервісів для населення. Основними причинами відмови від створення власного ЦНАП визначено брак коштів (40%), дефіцит кваліфікованих кадрів (25%), відсутність придатних приміщень (29%) і недостатню державну підтримку (21%). Водночас громади одностайно наголошують на пріоритетності послуг з реєстрації місця проживання (94%), реєстрації нерухомого майна (82%), а також соціальних (82%) та земельних послуг (73%), які мають надаватися якнайближче до мешканця.

На фоні розвитку системи адмінпослуг змінюються й технології їх надання: від класичної моделі, коли заявник звертається безпосередньо до кожного окремого органу, до моделей «віддаленого доступу» (Е-урядування, Єдиний державний портал адмінпослуг) та «єдиного вікна» (інтегровані офіси – ЦНАП). Класична модель характеризується високими корупційними ризиками, територіальним «розпорошенням» органів влади й слабким контролем за строками послуг, тоді як електронні сервіси та ЦНАП дозволяють мінімізувати контакти з посадовцями, скоротити строки, зменшити витрати й забезпечити

прозорі процедури. Серед викликів електронної моделі – цифровий розрив, нерівномірне покриття Інтернетом та потреба в захисті даних, однак її переваги (дистанційність, швидкість, антикорупційний ефект) є критичними для сучасних громад. Інтегровані офіси «єдиного вікна» (ЦНАП) створюють комфортні умови для громадян, централізуючи послуги, хоча в окремих випадках можуть збільшувати строки через просторову віддаленість адміністратора й суб'єкта надання послуги.

У Балаклійській міській територіальній громаді ЦНАП відіграє ключову роль у забезпеченні доступності адміністративних послуг, особливо в умовах воєнних викликів 2022–2024 років. Після тимчасової окупації та звільнення громади у вересні 2022 року ЦНАП став одним із перших фронт-офісів, які відновили роботу для мешканців, зосередивши основні послуги в одному місці: реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання, оформлення довідок, послуги у сфері земельних відносин, реєстрацію бізнесу, а також частину соціальних сервісів у взаємодії з управліннями соцзахисту. У 2023–2024 роках ЦНАП Балаклійської громади за підтримки міжнародних програм (насамперед U-LEAD з Європою та партнерських донорських проєктів) отримав комп'ютерну техніку, меблі, генератори, обладнання для резервного живлення й забезпечення безперервної роботи навіть в умовах відключень електроенергії, що суттєво підвищило стійкість і якість сервісу.

За останні три роки спостерігається розширення переліку послуг, які надає Балаклійський ЦНАП, зокрема в частині соціальних і земельних питань, реєстрації місця проживання внутрішньо переміщених осіб, оформлення допомог і компенсацій постраждалим від війни, що особливо важливо для громади, яка зазнала значних руйнувань і має високий відсоток ВПО. Паралельно громада працює над розвитком віддалених робочих місць ЦНАП у старостинських округах (на базі старостатів або адмінбудівель), щоб наблизити послуги до жителів сіл і зменшити витрати часу та коштів на поїздки до міста, що відповідає загальнонаціональній тенденції інтеграції старост у систему надання послуг. Хоча точні статистичні дані щодо кількості звернень у 2022–2024 роках є

фрагментарними, публічні звіти громади свідчать про щорічне зростання обсягу послуг, наданих ЦНАП, а також про активне використання електронних сервісів для попереднього запису, консультування та подання заяв онлайн.

Отже, для Балаклійської громади ЦНАП став не лише інструментом підвищення якості адміністративних послуг, а й важливим елементом відновлення довіри до місцевої влади, підтримки громадян у кризових умовах та інституційного зміцнення спроможності ОТГ. Подальший розвиток центру – розширення мережі віддалених робочих місць, інтеграція нових електронних сервісів, участь у проєктах міжнародної допомоги – є одним із ключових напрямів підвищення якості публічних послуг та управлінської спроможності Балаклійської ОТГ у найближчі роки.

У Балаклійській ОТГ центр надання адміністративних послуг є базовим фронт-офісом взаємодії мешканців з органами місцевого самоврядування та окремими органами виконавчої влади. Структурно ЦНАП функціонує як окремий відділ (структурний підрозділ) виконавчого комітету Балаклійської міської ради, до складу якого входять адміністратори, керівник (завідувач/начальник відділу), фахівці з прийому та опрацювання заяв, а також, за потреби, віддалені робочі місця у старостинських округах, де старости або уповноважені особи виконують функції фронт-офісу для мешканців сіл. Положення про ЦНАП, його структура, режим роботи та перелік послуг затверджуються рішенням міської ради, а внутрішній розподіл обов'язків – розпорядчими актами міського голови та керівника апарату/виконавчого комітету.

Адміністратор ЦНАП є посадовою особою органу місцевого самоврядування, яка призначається на посаду і звільняється з посади розпорядженням Балаклійського міського голови на конкурсній основі відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та внутрішнього Положення про ЦНАП. До основних обов'язків адміністратора належать: прийом і первинна перевірка документів від заявників; надання вичерпних консультацій щодо переліку документів, строків та процедур; формування та передача пакетів документів суб'єктам надання послуг (відділам

реєстрації, земельному відділу, соцзахисту, ДРАЦС тощо); контроль строків розгляду; інформування громадян про стан їхньої справи; організація видачі результатів (довідок, витягів, рішень, витягів з реєстрів). Адміністратор не ухвалює по суті рішень щодо надання/відмови у послугі, але відповідає за якість сервісу, коректність прийому документів та дотримання стандартів обслуговування.

За останній рік (2023–2024 рр.) Балаклійський ЦНАП опрацював орієнтовно від 15 до 20 тисяч звернень громадян, що відповідає типовим показникам для подібних за розміром громад, які пройшли через деокупацію та відновлення. Найбільшу частку звернень становили: реєстрація/зняття з реєстрації місця проживання, зокрема внутрішньо переміщених осіб; оформлення довідок про склад сім'ї, доходи, статус постраждалих від воєнних дій; реєстрація речових прав на нерухоме майно та земельні ділянки; надання земельних послуг (витяги з ДЗК, рішення щодо передачі в оренду/власність); послуги для бізнесу (державна реєстрація ФОП, змін у відомостях); окремі соціальні послуги, що надаються у співпраці з органами соцзахисту (призначення субсидій, окремих видів допомоги). Значна частина звернень у 2023–2024 роках стосувалася відновлення документів, втрачених під час окупації та бойових дій, а також оформлення довідок для участі в програмах компенсацій за зруйноване житло й інфраструктуру.

Таким чином, устрій Балаклійського ЦНАП, статус адміністратора та розширений спектр послуг дозволяють громаді поєднувати класичну модель «єдиного вікна» з елементами електронного урядування та віддалених робочих місць, забезпечуючи мешканцям відносно швидкий і прозорий доступ до ключових адміністративних сервісів навіть в умовах триваючої війни та відбудови.

3.3. Балаклійська об'єднана територіальна громада: SWOT-аналіз та напрями розвитку

Балаклійська ОТГ є однією з найбільших громад Ізюмського району, до

складу якої входить 37 населених пунктів із центром у місті Балаклія. Площа громади становить близько 1,3 тис. км², а чисельність населення до повномасштабного вторгнення оцінювалась приблизно у 46 тис. осіб. Громада має потужні промислові, аграрні та логістичні традиції, але одночасно зазнала значних руйнувань унаслідок окупації та бойових дій. Після деокупації у вересні 2022 року тут триває масштабне відновлення житла, критичної інфраструктури та соціальної сфери за підтримки держави й міжнародних партнерів. Нині для Балаклійської ОТГ особливо важливим є поєднати завдання відбудови з довгостроковим сталим розвитком, що потребує системного стратегічного планування.

У громаді вже ухвалено Стратегію розвитку на 2024–2027 роки та Програму комплексного відновлення, які задають рамку для подальших рішень у сферах економіки, інфраструктури, просторового планування, довкілля та людського капіталу. Проте для практичної реалізації цих документів необхідний чіткий аналіз сильних і слабких сторін, можливостей та загроз, що дозволяє визначити пріоритети ресурсів і проєктів. SWOT-аналіз Балаклійської ОТГ слугує таким інструментом, допомагаючи пов'язати поточний стан громади з візією її майбутнього в умовах триваючої війни та повоєнної відбудови.

Табл 3.1 SWOT-аналіз Балаклійської ОТГ

Сфера / Блок	Сильні сторони	Слабкі сторони	Можливості	Загрози
Орган місцевого самоврядування та управління	Дієва міська рада / військова адміністрація, досвід роботи в умовах воєнного стану. Наявність затверджені Стратегії розвитку громади та комплексного плану просторового	Перевантаження апарату управління завданнями відновлення і безпеки. Дефіцит підготовлених кадрів у сфері проєктного менеджменту та інвестицій.	Розвиток системи стратегічного управління та моніторингу Стратегії 2024–2027. Поглиблення співпраці з донорами, програмами відбудови,	Продовження воєнної агресії, ризик ракетних і артобстрілів, кадровий вигорання управлінців. Недостатня або нестабільна державна підтримка реформ та

	розвитку. Активна співпраця з обласними органами влади, міжнародними партнерами та фондами відновлення.	Нерівномірна комунікація з жителями віддалених сіл, низька участь населення у плануванні рішень.	навчальними центрами (школи відновлення громад, регіональні інститути). Розвиток електронного врядування, цифрових сервісів для населення.	відновлення. Погіршення демографічної ситуації через міграцію та втрату людського капіталу.
Інфраструктура та просторовий розвиток	Вигідне розташування, наявність залізниці та автомобільних шляхів, що пов'язують громаду з обласним центром і регіоном. Розгалужена мережа об'єктів освіти, культури, медицини (лікарня, ліцеї, клуби, бібліотеки). Розробка комплексного плану просторового розвитку території громади.	Значні руйнування житлового фонду, промислових об'єктів, мостів, енергетичної та транспортної інфраструктури внаслідок окупації та бойових дій. Високі витрати на утримання зруйнованих або малоефективних об'єктів; зношені мережі, енергозатратні будівлі. Проблеми з транспортною доступністю окремих сіл і з відновленням повноцінного сполучення.	Залучення державних субвенцій, міжнародних грантів і кредитів на відбудову житла, мостів, доріг, мереж енергопостачання, води й тепла. Впровадження енергоефективної модернізації (утеплення, ВДЕ, модернізація освітлення, smart-облік). Розвиток громадських просторів, зон відпочинку, благоустрою територій у рамках комплексного плану.	Повторні обстріли й руйнування нововідбудованих об'єктів. Зменшення фінансування на відбудову, конкуренція з іншими громадами за ресурси. Інфляція та зростання вартості будівництва й матеріалів, що затримує проекти.

Економіка та зайнятість	До війни – потужний промисловий і аграрний центр: цементна промисловість, будівельні матеріали, переробка, транспорт, газовидобування. Суттєві бюджетні надходження від великих державних і приватних компаній («Укргазвидобування», «Південна залізниця» тощо). Наявність кваліфікованих кадрів у промисловості, агросекторі й логістиці.	Критичне падіння обсягів виробництва, часткова зупинка великих підприємств через руйнування, логістику й мінну небезпеку. Зниження податкової бази: громада недоотримує до 50% довоєнних доходів. Залежність бюджету від трансфертів, висока частка допомоги з держбюджету.	Відновлення промислових потужностей із модернізацією та орієнтацією на енергоефективність і нові ринки. Розвиток малого та середнього бізнесу (послуги, логістика, переробка с/г продукції, будівельні й ремонтні послуги). Створення робочих місць у відбудові, розмінуванні, будівництві, сервісах для ВПО та військових.	Тривала мінна небезпека, через яку понад 60% полів не обробляються. Нестабільність законодавства, високі ризики для інвесторів, воєнна премія до кредитних ставок. Можливі банкрутства підприємств і подальше скорочення зайнятості.
Довкілля та туризм	Ресурсна база: річка Сіверський Донець, ліси, водойми, ландшафти, що створюють потенціал для зеленого туризму та рекреації. Історико-культурна спадщина й традиції промислового регіону, можливість створення	Забруднення територій боєприпасами й наслідками бойових дій; пошкоджені лісові й прибережні екосистеми. Недостатньо розвинена туристична інфраструктура (маршрути, сервіси, інформація,	Створення безпечних рекреаційних зон, екомаршрутів і локацій для сімейного, військово-історичного й промислового туризму після розмінування. Залучення екопроектів (відновлення лісів, берегів,	Збереження високих екологічних ризиків (мінування, руйнування гідроспоруд, забруднення ґрунтів і води). Низька платоспроможність населення може обмежувати попит на

	тематичних маршрутів. Потреба й попит на внутрішній туризм після війни.	безпечні зони). Ризики екологічних аварій і забруднення водних ресурсів.	очищення територій, сортування й переробка відходів). Просування громади як безпечного й гостинного простору для внутрішніх туристів і релокованих бізнесів.	платні рекреаційні послуги. Нестабільність безпекової ситуації стримує туризм.
Людський капітал, соціальна сфера	Розгалужена мережа закладів освіти й культури, досвід упровадження НУШ та організації дистанційного навчання. Висока мотивація частини мешканців до волонтерської діяльності й допомоги ЗСУ. Наявність активних громадських організацій та горизонтальної співпраці «громада–громада» у сфері відновлення.	Втрата частини населення через евакуацію, загибель, міграцію; старіння населення. Перевантаження соціальної інфраструктури через наявність ВПО, значний психологічний стрес населення. Обмежені можливості дозвілля, спорту та молодіжної активності в окремих селах.	Розвиток програм психосоціальної підтримки, неформальної освіти, молодіжних просторів. Залучення грантів на освіту, цифрові компетентності, перекваліфікацію, підприємницьке навчання. Посилення участі громадян у плануванні відновлення (громадські ради, партиципативний бюджет, місцеві ініціативи).	Подальший відтік молоді й фахівців у великі міста або за кордон. Втома суспільства, низька довіра до інституцій у разі затягування відновлення. Ризик скорочення мережі соціальних закладів через демографічні та бюджетні обмеження.

Бачення майбутнього Балаклійської ОТГ полягає в тому, щоб громада стала безпечною, комфортною та економічно привабливою територією для життя, роботи й відпочинку своїх мешканців після пережитої окупації та масштабних руйнувань. У центрі цього бачення – гідна якість життя в добре організованій спільноті, де поєднуються взаємна підтримка, довіра до місцевої влади, доступність послуг і відчуття перспективи для кожної людини. Такий рівень привабливості має забезпечуватися не лише фізичною відбудовою, а й розвитком людського капіталу, участю жителів у прийнятті рішень та посиленням місцевої ідентичності, що особливо важливо для деокупованих громад.

Ключову роль у досягненні бачення відіграє сучасна технічна та соціальна інфраструктура: безпечні дороги і мости, надійні мережі електро-, газо- і водопостачання, оновлені заклади освіти, культури й охорони здоров'я, доступні адміністративні та соціальні послуги. Економічна база громади має спиратися на відновлену й модернізовану промисловість, а також на розвиток малого і середнього бізнесу в сферах агровиробництва, переробки місцевої сільськогосподарської продукції, будівельних та ремонтних послуг, логістики й сервісів, пов'язаних з відбудовою. Природні ресурси й ландшафти Балаклійської ОТГ створюють основу для майбутнього розвитку зеленого, рекреаційного й подієвого туризму, зокрема після завершення розмінування, відновлення безпеки й появи нових туристичних продуктів. У довгостроковій перспективі громада може позиціонувати себе як промислово-аграрний та логістичний вузол регіонального значення з розвинутими сервісами і привабливим середовищем проживання.

Стратегічні цілі розвитку Балаклійської ОТГ безпосередньо впливають із такого бачення й визначають основні напрями змін до 2027 року, узгоджені з регіональною та державною стратегіями розвитку. Вони покликані забезпечити баланс між відновленням пошкоджених об'єктів, модернізацією інфраструктури, підтримкою економічної активності та підвищенням якості життя населення. Операційні (конкретні) цілі, що деталізують стратегічні, мають короткотерміновий характер і трансформуються у конкретні проєкти, програми, заходи й інвестиційні кейси, які можна планувати, фінансувати та моніторити на щорічній основі. У

перспективі це дозволяє гнучко реагувати на виклики воєнного часу й одночасно рухатися до бажаного стану громади, не втрачаючи цілісності стратегічного курсу.

Реалізація і стратегічних, і операційних цілей у Балаклійській ОТГ має ґрунтуватися на принципах недискримінації, гендерної рівності, інклюзивності та урахування потреб різних вікових, соціальних, професійних груп населення, включно з внутрішньо переміщеними особами та ветеранами. Це означає, що доступ до якісних послуг, участі в управлінні, можливостей для навчання й працевлаштування має бути відкритим для всіх категорій жителів, незалежно від місця проживання в межах громади. У перспективі особливий акцент робиться на розвитку людського капіталу – освіти, перекваліфікації, здоров'ї, громадянській активності – як ключовій передумові конкурентоспроможності громади після війни.

Для відстеження поступу Балаклійська ОТГ використовує систему показників впливу, яка дає змогу вимірювати досягнення операційних цілей у сферах освіти, культури, соціального захисту, охорони здоров'я, інфраструктури, економіки та управління. Такі індикатори дозволяють оцінювати не лише кінцеві результати (наприклад, кількість відновлених об'єктів, нових робочих місць, залучених інвестицій), а й проміжний прогрес – рівень задоволеності послугами, участі жителів, безпеки середовища, якості управлінських процесів. У перспективі це створює основу для «живої» стратегії: результати моніторингу можуть слугувати підставою для оновлення пріоритетів, перегляду заходів, корекції ресурсів і подальшого уточнення бачення розвитку Балаклійської ОТГ. Зрештою, інтеграція системи цілей, показників і інструментів відновлення має привести до сталого підвищення стандартів життя та зростання задоволеності мешканців проживанням у громаді, що є головним орієнтиром усіх стратегічних документів Балаклійської територіальної громади.

ВИСНОВКИ

Отримані під час магістерського дослідження результати підтверджують досягнення визначеної мети, виконання поставлених завдань та дозволяють сформулювати низку узагальнених висновків і рекомендацій, важливих як у теоретичному, так і в практичному вимірі:

1. Отримані у процесі дослідження результати щодо Балаклійської ОТГ свідчать про досягнення поставленої мети, виконання основних завдань та формують підґрунтя для низки узагальнюючих висновків і практичних рекомендацій, важливих для післявоєнного відновлення та сталого розвитку громади. Аналіз наукових підходів показує, що Балаклійську територіальну громаду доцільно розглядати одночасно як історично сформовану спільноту зі спільними традиціями, культурою й ідентичністю, як просторове утворення з певними природними ресурсами та екологічними викликами, як соціальний організм із мережею взаємодій і як самоврядного суб'єкта, що приймає колективні рішення. Для Балаклійської ОТГ особливо важливими є самоврядний, політичний, економічний та якісний (через призму якості життя) підходи, оскільки саме вони визначають здатність громади впливати на розподіл ресурсів, формувати політику розвитку й забезпечувати життєво важливі послуги для населення. Перспективно це означає, що подальший розвиток Балаклійської ОТГ має спиратися на усвідомлення громади як активного колективного «гравця», а не лише об'єкта державної політики.

2. Об'єднання людей у межах Балаклійської громади набуває змісту тоді, коли мешканці усвідомлюють спільну територію, цінності та соціальні зв'язки як ресурс для задоволення власних потреб і підвищення стійкості до зовнішніх загроз. Основним об'єктом турботи громади виступає сукупність благ і послуг (житлово-комунальних, соціальних, освітніх, медичних, культурних, безпекових), яких потребують люди, що проживають на території Балаклійської ОТГ. Для цього громада володіє певними ресурсами й потенціалом – земельними, майновими, фінансовими, людськими, інституційними, але ключовою проблемою залишається

повне самоототожнення мешканців із Балаклійською ОТГ як самодостатньою, впливовою та перспективною спільнотою. У перспективі посилення відчуття належності до громади, розвиток локальної ідентичності й культури участі стане важливою передумовою для залучення інвестицій, утримання молоді та повернення тих, хто був змушений виїхати через війну.

Дослідження організаційно-правового механізму реалізації державної політики розвитку територіальних громад показує, що для Балаклійської ОТГ створено базовий нормативно-правовий фундамент децентралізації (Конституція, закони про місцеве самоврядування, про співробітництво, про засади державної регіональної політики тощо), однак він має суттєві прогалини. Зокрема, у чинних актах відсутнє чітке визначення державної політики розвитку спроможних громад, що призводить до різночитань, фрагментарності програм підтримки й ускладнює реалізацію повноцінної політики щодо таких громад, як Балаклійська. Також зберігається правова неврегульованість окремих аспектів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, тоді як для деокупованої Балаклійської ОТГ саме чітка, скоординована співпраця на всіх рівнях управління є критичною умовою успішної відбудови та довгострокового розвитку. У перспективі необхідні подальші зміни законодавства, що посилять роль громад у регіональній політиці, закріплять сталі механізми підтримки відбудови й розвитку спроможних громад.

У сучасних умовах стратегічним пріоритетом для України, закріпленим у державних та регіональних стратегіях, є розвиток системи місцевого самоврядування та поглиблення децентралізації, без чого неможливо забезпечити збалансований розвиток територій. Для Балаклійської ОТГ це означає поступовий перехід від моделі «громада як об'єкт допомоги після руйнувань» до моделі «громада як суб'єкт, що самостійно планує, ініціює й реалізує розвиток на основі власної стратегії й партнерств». Зміна парадигми управління у напрямі посилення місцевої демократії, розширення повноважень і ресурсів органів місцевого самоврядування Балаклії, а також залучення громадян до прийняття рішень є необхідною умовою сталого відновлення та інтеграції громади в європейський

простір регіонального розвитку. У перспективі це створює можливість для більш гнучкої політики розвитку, адаптованої до конкретних викликів воєнного й повоєнного періодів.

Результати дослідження свідчать про потенціал моделювання обсягу видатків на розвиток у розрахунку на одного мешканця Балаклійської ОТГ залежно від зміни низки чинників (структури доходів, пріоритетів видатків, інвестиційних надходжень, демографічної ситуації тощо). Однак побудова повноцінної економіко-математичної моделі потребує глибшої аналітики даних і розширення інформаційної бази, зокрема щодо інституційних видатків, спрямованих на зміцнення матеріальної бази для формування доходів громади. Нині більшість витрат Балаклійської громади пов'язані з формуванням і обслуговуванням інфраструктури (дороги, мости, мережі, об'єкти соціальної сфери), що закономірно для деокупованої території, але обмежує можливості для інвестицій у розвиткові проекти й людський капітал. У перспективі, зі зростанням фінансової спроможності та стабілізацією доходів, громада зможе поступово збільшувати частку видатків, орієнтованих на інновації, підприємництво, освіту й цифрову трансформацію.

Застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі Балаклійської ОТГ – як при формуванні та затвердженні місцевого бюджету, так і при реалізації Стратегії розвитку та Програми комплексного відновлення – надає інструменти для оцінки результативності й ефективності використання коштів. Такий підхід дозволяє пов'язувати кожну бюджетну програму з конкретними цілями, показниками й очікуваними результатами, впроваджувати оперативний моніторинг та коригувати управлінські рішення з урахуванням реального впливу на якість життя населення. Для Балаклійської ОТГ це особливо важливо, оскільки дає змогу прозоро пояснювати мешканцям, як витрачаються ресурси на відбудову, які проекти фінансуються, які послуги покращуються, а отже – підвищує довіру до місцевої влади й стимулює залученість громади. У перспективі системне використання програмно-цільового методу сприятиме переходу від «утримання

мережі установ» до моделі, де в центрі – якісні послуги, результат для мешканця та відчутне підвищення стандартів життя в Балаклійській ОТГ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баймуратов М. Компетенція органів місцевого самоврядування України: трансформаційні зміни в умовах російсько-української війни // Часопис Київського університету права, (2), 46-51. URL: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.2.2024.7>. (Дата звернення: 25.10.2025)
2. Батанов О. В. Концептуальні проблеми конституційної регламентації статусу територіальних громад в Україні // Часопис Київ. ун-ту права. 2014. № 3. С. 4–8.
3. Безуглий О. Світовий досвід організації сталого розвитку територіальної громади // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Вип. 3 (15). Харків, Магістр, 2006. С. 153–158.
4. Белей Л. Децентралізація будить у звичайних громадян відповідальність за свою малу батьківщину // Український тиждень. 2017. № 17–18. С. 38–39.
5. Бец Б. Б. Формування об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації // Ефективна економіка. Електронний журнал. 2018. № 11. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6860>. (Дата звернення: 25.10.2025)
6. Борщевський В., Чех М., Василиця О. Управління територіальними громадами в умовах інституційних трансформацій: навч. посіб. Львів, 2025. 200 с.
7. Бюджетна система: підручник / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. К., Центр учбової літератури, 2012. 871 с.
8. Бюджетний кодекс України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. (Дата звернення: 25.10.2025)
9. Василенко Л., Добровінський М. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування // Підприємництво і господарство. 2017. № 3. С. 121–126.

10. Васильєва Н. В. та ін. Approaches to the formation of public administration in the context of decentralization reform in Ukraine. Public Management. 2023.
11. Волошина Я. Місцеве самоврядування: теорії походження та їх реалізація // Теорія держави і права. 2018. № 3. С. 117–121.
12. Всесвітня декларація місцевого самоврядування. Ріо-де-Жанейро, 23–26 вересня 1985 року // Місцеве та регіональне самоврядування України. 1994. Вип. 1–2. С. 65–69.
13. Георгієвський Ю. В. Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування. К., Логос, 2015. 345 с.
14. Гичка Г. Г. Формування спроможних територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2016. Вип. 1. С. 60–64.
15. Давидович С. Н. Сучасні підходи до реформування місцевого самоврядування в Україні // Молодий вчений. 2017. № 5. С. 20–27.
16. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навч. посіб. для посадовців органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. К., ПРООН/МПВСР, 2016. 269 с.
17. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 верес. 2016 р. № 688-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249350402>. (Дата звернення: 25.10.2025)
18. Дрейфюс Б. Довідник територіальних громад / пер. з фр. за виданням Vademecum des collectivités locales et territoriales. Réforme de la TP. 9e édition. 06.2010.
19. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Збірка договорів Ради Європи. Офіційне видання. К., Парламентське видавництво, 2017. С. 187–199.

20. Жовнірчик Я. Ф. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. 2004. № 4. С. 353–355.

21. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В. М. Вакуленка. К., Вид-во НАДУ, 2010. 211 с.

22. Коваленко М. М. Планування територіального розвитку // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Харків, Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. С. 260–262.

23. Коваленко Н. Місцеве самоврядування в системі сучасного публічного управління // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Харків, Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2019. № 2 (56). 220 с. URL: <http://apdu.journal.kharkiv.ua/index.php/apdu>. (Дата звернення: 25.10.2025)

24. Кондусова Л. Ф. Управління фінансовими ресурсами місцевого бюджету: монографія / Л. Ф. Кондусова, І. І. Нескородева, І. І. Алексеєнко та ін. Харків, Вид. ХНЕУ, 2011. 289 с.

25. Конотопцев О. С. Обов'язковість використання інформаційно-комунікаційних технологій у діяльності органів місцевого самоврядування України // Державне будівництво. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_2_5. (Дата звернення: 25.10.2025)

26. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>. (Дата звернення: 25.10.2025)

27. Концепція державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. 2001. № 22. Ст. 983.

28. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт.

2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
(Дата звернення: 25.10.2025)

29. Кравченко В. В., Пітцик М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні: основи муніципального права: навч. посіб. К., Араратцентр, 2001. 176 с.

30. Крутий О. М. Кадрове забезпечення місцевого самоврядування // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Харків, Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. С. 125–126.

31. Куц Ю. О., Решеvecь О. В. Територіальна громада: управління розвитком: монографія / за заг. ред. Ю. О. Куца. Харків, Константа, 2013. 540 с.

32. Лиска О. Г. Сучасні підходи до розвитку територіальних громад / О. Г. Лиска // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Одеса, ОРІДУ НАДУ, 2007. Вип. 3 (31). С. 208–214.

33. Лушагіна Т. В., Соловйова А. С. Децентралізація: уроки країн Балтії для України // Наукові праці ЧНУ ім. Петра Могили. 2017. № 2. С. 81–86.

34. Майданник О. Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування // Вісник АПСВТ. 2018. № 1. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=VAPSV_2018_1_12. (Дата звернення: 25.10.2025)

35. Мамонова В. В. Взаємодія органів місцевої влади та управління як умова соціально-економічного зростання // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. Харків, Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2002. № 2 (13), ч. II. С. 143–152.

36. Мамонова В. В. Місцеве самоврядування // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред.

колегія: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Харків, Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. С. 204–205.

37. Мамонова В. В. Система місцевого самоврядування // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) та ін.; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. Харків, Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. С. 342–343.

38. Методика формування спроможних територіальних громад. URL: <http://oblrada.dp.ua/user/files/Metodika%20formyvannya%20ter%20gromad.pdf>. (Дата звернення: 25.10.2025)

39. Мінченко Р. М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуванням в Україні / Р. М. Мінченко // Держава і право. 2017. № 39. С. 45–52.

40. Молодожен Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід. Одеса, ОРІДУ НАДУ, 2010. 370 с.

41. Николаїшин Б. Н. Співпраця органів публічної влади та громадськості у процесі формування спроможних об'єднаних територіальних громад // Модернізація системи державного управління. Львів, ЛРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 1. С. 52–56.

42. Овакімян М. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні // Visegrad Journal on Human Rights. 2017. № 2/1. С. 150–157.

43. Одінцова Г. С., Мельтюхова Н. М., Миронова Н. С. Децентралізація державної влади // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. К., НАДУ, 2011. С. 166–171.

44. Ольшанський О. В. Ресурсне забезпечення розвитку території: двовимірний підхід // Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. праць

Асоціації докторів наук з державного управління. Харків, ДокНпукДержУпр., 2013. Вип. 4 (16). С. 220–225.

45. Організація надання адміністративних послуг в ОТГ: результати опитування. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11163>. (Дата звернення: 25.10.2025)

46. Паспорт Балаклійської міської об'єднаної територіальної громади. URL: <https://dostup.org.ua/request/67660/response/164796/attach/10/01.i.pdf>. (Дата звернення: 25.10.2025)

47. Переверзева А. В. Критеріальні ознаки формування об'єднаних територіальних громад: національні особливості та зарубіжний досвід // Глобальні та національні проблеми економіки. 2018. Вип. 22. URL: <http://global-national.in.ua/issue-22-2018/30-vipusk-22>. (Дата звернення: 25.10.2025)

48. Переверзева А. В. Синергетичний ефект у розвитку людських ресурсів об'єднаних територіальних громад // Економіка та держава. 2018. № 3. С. 71–75.

49. Пігуль Н. Г., Люта О. В. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ // Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. Вип. 9. С. 684–688.

50. План законодавчого забезпечення реформ в Україні: постанова Верховної Ради України від 4 черв. 2015 р. № 509-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/file/text/35/f444365n15.zip>. (Дата звернення: 25.10.2025)

51. Податковий кодекс України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. (Дата звернення: 25.10.2025)

52. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України №157-VIII від 5 лют. 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 9.

53. Про доступ до публічної інформації: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>. (Дата звернення: 25.10.2025)

54. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лют. 2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>. (Дата звернення: 25.10.2025)

55. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 р. №695. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820>. (Дата звернення: 25.10.2025)

56. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: указ Президента України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/810/98>. (Дата звернення: 25.10.2025)

57. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>. (Дата звернення: 25.10.2025)

58. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV / Верховна Рада України. Офіц. текст. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>. (Дата звернення: 25.10.2025)

59. Про співробітництво територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 5 лют. 2015 р. // ВВР України. 2014. № 34. Ст. 1167.

60. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України // ВВР України. 2005. № 51. Ст. 548.

61. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021- 2027 роки та план заходів з її реалізації : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/regionalna-politika/strategichne-planuvannya-regionalnogo-rozvitku/derzhavna-strategiya-regionalnogo-rozvitku-na-2021-2027-roki-ta-plan-zahodiv-z-yuiyi-realizatsiyi>. (Дата звернення: 25.10.2025)

62. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р.

№ 538-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=538-2002-%F0>.
(Дата звернення: 25.10.2025)

63. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: постанова Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (Дата звернення: 25.10.2025)

64. Регіональна політика та місцеве самоврядування: підручник / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, В. В. Наконечний, О. В. Ольшанський; за заг. ред. В. В. Мамонової. Харків, Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2018. 208 с.

65. Реформа, децентралізація: прикладні аспекти реалізації: навч.-метод. посіб. для системи підвищ. кваліфік. кадрів / Ю. Б. Молодожен, О. В. Голинська, О. В. Гуненкова, О. Л. Ковінчук; за заг. ред. С. А. Попова. Одеса, ОРІДУ НАДУ, 2015. 84 с.

66. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (Дата звернення: 25.10.2025)

67. Руснак Б. А. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика: посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Одеса, 2018. 138 с.

68. Серьогін С. М., Гончарук Н. Т. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні // Аспекти публічного права. 2015. № 4. С. 111–120.

69. Скупченко Д. О. Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні // Теорія та практика державного управління. 2017. № 2. С. 72–79.

70. Слобожан О. Державна політика у сфері реформування місцевого самоврядування: історико-правовий аспект // Вісник Нац. акад. держ. упр. 2010. №3. С. 177–184.

71. Спасів Н. Я. Критеріальні ознаки територіальної громади: сучасні науково-методологічні контури // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». 2018. № 10. С. 110–115. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa_2018_10_19. (Дата звернення: 25.10.2025)

72. Сталий розвиток територіальних громад: управлінський аспект: монографія / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін.; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. Харків, Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. 236 с.

73. Статут територіальної громади м. Балаклія Балаклійського району Харківської області. URL: https://balakleyamer.gov.ua/?page_id=2286. (Дата звернення: 25.10.2025)

74. Стратегія розвитку Балаклійської територіальної громади на 2024–2027 роки. URL: [https:// https://balakleyamer.gov.ua/?page_id=28417](https://balakleyamer.gov.ua/?page_id=28417). (Дата звернення: 25.10.2025)

75. Сучасна бюджетна система: правила та процедури: навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Зубенка; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ–II) впровадження». К., 2017. 184 с.

76. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: монографія / за ред. О. Г. Білоруса. Дніпро, 2016. 312 с.

77. Хірівський В. Розвиток кадрового потенціалу об'єднаних територіальних громад у контексті здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні // Аграрна економіка. 2017. Т. 10. № 3–4. С. 36–41.

78. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. 2003. Додаток до № 40. Ст. 356.

79. Gerber J. D., Nahrath S., Csikos P., Knoepfel P. The role of Swiss civic corporations in land use planning // Environment and Planning A. 2011. Vol. 43. P. 185–204. URL: <http://www.envplan.com/abstract.cgi?id=a43293>. (Дата звернення: 25.10.2025)

80. Bashtannik A. G. The system of public administration in the context of decentralization of power: collective monograph. Riga: Baltija Publishing, 2020. 456 p.