

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління  
та національної безпеки  
Кафедра економічної теорії,  
інтелектуальної власності та публічного  
управління

Кваліфікаційна робота  
на правах рукопису

**КРИВОРУЧКО ВІКТОР ІВАНОВИЧ**

(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 332.142.4  
(індекс)

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

**СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В**  
**КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ**

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня бакалавр  
кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання  
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне  
джерело

В. І. КРИВОРУЧКО

(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи:

**ХОДАКІВСЬКИЙ Євгеній Іванович**

(прізвище, ім'я, по батькові)

доктор економічних наук, професор

(науковий ступінь, вчене звання)

**Висновок кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління**

за результатами попереднього захисту: **КРИВОРУЧКО Віктор Іванович**  
допущений до захисту

Протокол засідання кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління № \_\_\_\_ від «\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2023 р.

Завідувач кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

к.е.н., професор \_\_\_\_\_  
(науковий ступінь, вчене звання) (підпис)

Валентина ЯКОБЧУК  
(власне ім'я та прізвище)

«\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2023 р.

### **Результати захисту кваліфікаційної роботи**

Здобувач вищої освіти **КРИВОРУЧКО Віктор Іванович** захистив  
(прізвище ,ім'я, по батькові)

кваліфікаційну роботу з оцінкою:

сума балів за 100-бальною шкалою \_\_\_\_\_  
за національною шкалою \_\_\_\_\_

Секретар ЕК

\_\_\_\_\_  
(науковий ступінь, вчене звання) (підпис)

Настасія ПУГАЧОВА  
(власне ім'я та прізвище)

## АНОТАЦІЯ

КРИВОРУЧКО В. І. Стратегічні напрями розвитку територіальних громад в контексті європейського досвіду. – Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня бакалавра за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування – Поліський національний університет, Житомир, 2023 р.

У кваліфікаційній роботі зроблено аналіз, дослідження основних наукових підходів щодо значення, ролі та реалізації реформи децентралізації та об'єднання територіальних громад. У другому розділі проведено розгляд та висвітлення основної проблеми реформи децентралізації та подальшого розвитку територіальних громад в умовах воєнного стану.

В третьому розділі вивчено досвід сусідніх європейських країн у впровадженні реформ місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад, висвітлено напрями подальшого розвитку територіальних громад в Україні у післявоєнний період.

Узагальнено теоретичні, методичні та практичні матеріали та інструменти у стратегічних напрямках розвитку територіальних громад.

*Ключові слова: децентралізація, територіальні громади, місцеве самоврядування, держава, політика, країна, війна, реформа, європейський, Україна.*

## SUMMARY

KRYVORUCHKO V. Strategic directions of development of territorial communities in the context of European experience. – Qualification work for a bachelor's degree in specialty 281 – Public Administration and administration – Polissia National University, Zhytomyr, 2023.

In the qualification work, the analysis and research of the main scientific approaches to the significance, role and implementation of the Decentralization Reform and the unification of territorial communities is carried out. In the second chapter, the main problem of Decentralization Reform and further development of territorial communities under martial law is considered and highlighted.

The third chapter examines the experience of neighboring European countries in implementing reforms of local self-government and unification of territorial communities, highlights the directions of further development of territorial communities in Ukraine in the post-war period.

Theoretical, methodological and practical materials and tools in strategic directions of development of territorial communities are summarized.

*Keywords: decentralization, territorial communities, local self-government, state, politics, country, war, reform, European, Ukraine.*

## ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРІЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЇЇ РОЛЬ В РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ	9
Висновки до розділу 1	15
РОЗДІЛ 2. ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ: ПРОБЛЕМИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	17
Висновки до розділу 2	24
РОЗДІЛ 3. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	26
Висновки до розділу 3	33
ВИСНОВКИ	34
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	36
ДОДАТКИ	40

## ВСТУП

Обговорюючи процес децентралізації, маю сказати, що він дійсно повинен стосуватися кожного громадянина нашої держави. Саме тому, що українці наділені правом брати безпосередньо участь у обиранні авторитетної місцевої влади, яка матиме багато інструментів для подальшого розвитку територій, а також утворення та розвитку освітньої, комунальної, медичної, економічної інфраструктури. Але це зовсім не буде означати те, що держава хоче повністю зняти з себе відповідальність.

*Актуальність теми* полягає у вивченні цього співвідношення управлінських важелів – держави та її жителів, які проживають в громаді. Кожен повинен займатися своєю справою та виконувати свою поставлену роботу: Закон – має встановити стандарти освіти, уряд – займається розробкою програми, а громада, яка буде в подальшому створена відповідно до процесу децентралізації, зможе порахувати гроші й вирішити умовно, де саме має бути школа і як буде краще: це буде одна велика школа на три-п'ять сіл чи по одній маленькій у кожному селищі. Також децентралізація, безумовно, має прискорювати хід різного роду реформ. Наприклад, у сферах охорони здоров'я, соціальних послуг, сфери освіти, енергетиці, тощо.

Об'єднання муніципалітетів тільки посилює опір України у російській війні та віддає данину демократичним принципам та субсидіям ЄС. Якщо децентралізація на самому кінцевому своєму рівні буде успішною, Україна стане новим цікавим прикладом політичної цінності та адміністративних переваг дворівневої національної нефедеральної системи управління. Таким чином, його реформаторський експеримент може стати моделлю розвитку для колишніх радянських країн, які хочуть регіональної децентралізації, але він може представляти інтерес для інших країн, особливо для деяких держав – членів ЄС, чия територіальна цілісність викликає сумніви. І говорячи про те, що відбувалося під час реформи – об'єднувались в об'єднані територіальні громади ті селища, жителі яких не могли в повному обсязі самотійно

забезпечувати свою громаду коштами.

Якщо ж говорити про якісь конкретні кроки, то наш Уряд вже визначився з підтримкою реформи децентралізації і визначив це – як одне із пріоритетних своїх завдань. Тому, вже до кінця 2019 року більшість існуючих в Україні малочисельних місцевих рад змогли об'єднатися в територіальні громади, а отже у них з'явилася можливість стати цілком спроможними. Децентралізація була в центрі реформ у кількох європейських країнах за останні десятиліття. Навіть й наділення додатковими ресурсами переважної більшості вже наявних дрібних територіальних громад, в повному обсязі їх спроможності ніяк не забезпечить. Тому ця реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і наш власний історичний досвід, передбачає обов'язкове об'єднання або укрупнення усіх територіальних громад нашої держави.

Масштабна російська агресія проти України, яка почалася у лютому 2022 року спричинила катастрофу в муніципалітетах по всій країні, знищивши життя, засоби для існування, будинки та інфраструктуру. Це також спричинило гуманітарну кризу: до листопада 2022 року країну покинуть понад 7,8 мільйона біженців і близько 6,2 мільйона людей стануть внутрішньо переміщеними особами. Крім того, війна Росії проти України мала руйнівні економічні наслідки. Станом на вересень 2022 року збиток фізичній інфраструктурі перевищив 114,5 мільярда доларів.

Незважаючи на великий фінансовий та кадровий тягар війни, багато муніципалітетів продовжують надавати місцеві громадські послуги та взяли на себе додаткові обов'язки щодо підтримки військових операцій. Вони також спиралися на досвід, накопичений в ході реформ регіонального розвитку та децентралізації, проведених з 2014 року. Реформи призвели до створення 1469 муніципалітетів, створення багатоступеневої комплексної системи планування регіонального розвитку та значного збільшення надання місцевих державних послуг та державного фінансування регіонального та місцевого розвитку.

Таким чином, можна сказати наступне: реформа місцевого

самоврядування в Україні передбачає об'єднання територіальних спільнот (громад). Цей критичний процес впливає з того факту, що в майбутньому занадто багато всіх ресурсів таких громад може бути використано для підтримки адміністративного апарату і може бути використано для реалізації деяких серйозних та великих проектів місцевого розвитку в співтоваристві, у певному сенсі у нас достатньо ресурсів.

Тому, *метою моєї кваліфікаційної роботи* – є більш поглиблене вивчення реформи децентралізації в період з 2015-2020 років, а також висвітлення суті цієї реформи та вплив її на життя громадян України. Я маю нагоду продемонструвати наявні проблеми об'єднаних територіальних громад у пошуках своєї самодостатності в ході реформи, а також шляхи вирішення цих проблем. Також, було проведено роботу по опрацюванню та вивченню міжнародного досвіду наших країн-партнерів з Європейського Союзу, який безпосередньо допоможе Україні виправити помилки та покращити добробут територіальних громад після їх об'єднання, особливо після завершення війни та початку відбудови держави. *Актуальність теми* моєї роботи і буде полягати у вивченні даних факторів. Адже найголовніше благо територіальної громади – це благо безпосередньо її жителів, розвиток інфраструктури та самодостатність.

В рамках зазначеної мети поставлено наступні *завдання*:

- дослідити теорію реформи децентралізації та її роль в розвитку держави;
- проаналізувати проблеми територіальних громади в сучасних умовах воєнного стану;
- запропонувати напрями розвитку територіальних громад в Україні з врахуванням європейського досвіду.

*Об'єктом дослідження* – стратегічні напрями розвитку територіальних громад в контексті європейського досвіду.

*Предмет дослідження* – теоретичні засади та практичні основи стратегічних напрямів розвитку територіальних громад в контексті європейського досвіду.

*Методи дослідження.* При написанні роботи використовувалися такі методи: загальнонаукові методи (соціологічні, формально-логічні, систематичні, конкретно-історичні, структурно-функціональні, статистичні та ін.), загально логічні методи щодо теоретичного аналізу (синтез, аналіз, узагальнення, абстрагування, порівняння, моделювання, аналогія), приватні наукові методи (порівняння існуючого законодавства, технічний і юридичний аналіз, конкретизація, інтерпретація і т.д.).

*Практичне значення отриманих результатів.* Наведені у кваліфікаційній роботі пропозиції щодо стратегічних напрямів розвитку територіальних громад в контексті європейського досвіду можуть бути використані відповідними органами місцевого самоврядування для підвищення ефективності їхньої діяльності.

*Апробація результатів дослідження.* Результати досліджень за темою кваліфікаційної роботи доповідались на двох науково-практичних конференціях, за результатами яких опубліковано дві наукові праці.

*Структура і обсяг роботи.* Робота складається з трьох розділів та загальних висновків, списку використаних джерел. Список використаних джерел нараховує 37 найменування.



## РОЗДІЛ 1.

### ТЕОРІЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЇЇ РОЛЬ В РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

Кожен громадянин та житель села, міста, однозначно має право на сучасну медицину та освіту, доступні та якісні адміністративні, комунальні, соціальні послуги, гарні дороги, чисті й освітлені вулиці. Але люди можуть впливати на якість цих послуг лише тоді, коли відповідальні за їх надання знаходяться близько. Безумовно, найближчою до громадян владою – є органи місцевого самоврядування. Вони бувають: сільські, селищні, міські ради та їхні виконкоми. Адже саме їм випадає роль мати широкі повноваження і достатньо фінансових ресурсів, щоб бути спроможними вирішувати усі місцеві питання і нести за це відповідальність [1]. Для цього в Україні й відбулася реформа децентралізації. Згідно з Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» це – передача владних повноважень та фінансових ресурсів від державної влади, якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування [2].

Зазначається, що «Реформа органів місцевого самоврядування передбачає дії, щодо об'єднання або укрупнення територіальних громад. Це здійснюється ще й через те, що надмірна частина ресурсів у таких громадах й надалі витратиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не завжди вистачає. Вважається, що й навіть наділення додатковими ресурсами переважної більшості наявних дрібних територіальних громад, їхньої повної спроможності не забезпечить. Тому реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає обов'язкове об'єднання територіальних громад. Укрупнення територій громад ніяк не може бути довільним, воно повинно мати свої логічні межі.» [24]

Після об'єднання населених пунктів, ті які не мають власних сільських рад, представлені в місцевій раді їх представниками, а у виконавчому комітеті –

старостами. Сільські старости та депутати спілкуються між селянами та громадською владою та вирішують різні проблеми мешканців у раді та виконавчому комітеті. Вікові повноваження додатково визначені в окремому Законі [3]. Крім того, були створені виконавчі органи району та обласної ради.

Це значно посилило місцеве самоврядування, зробило систему влади в регіонах насправді демократичною – управляти регіонами стали суб'єкти, обрані в ході місцевих виборів. А вибирає ці суб'єкти – безпосередньо громада [4].

Переходячи ближче до конкретики, нагадаю, що ще у 2015 році в Україні почалася реформа місцевого самоврядування, яка пізніше стала відома як «Реформа децентралізації». Головною суттю стала передача повноважень, щодо вирішення місцевих справ на початковому рівні самоврядування – суспільству. Водночас повноваження, ресурси та відповідальність за ефективність прийняття рішень були передані другорядним суб'єктам місцевого самоврядування.

Для того, щоб усі команди могли виконувати свої функції фінансово, професійно та інституційно, вони повинні мати певний демографічний, територіальний та промисловий потенціал. У 2015-2019 роках було проведено добровільне об'єднання невеликих населених пунктів навколо більш надійного центру, в результаті чого була створена єдина територіальна громада. Однак процес об'єднання був непростим, оскільки сусідні села не завжди мали дружні стосунки, традиції та ідеї. Деякі потужні громади не хотіли об'єднуватися з економічно слабшими віддаленими районами, або сама громада не хотіла об'єднуватися. Тому у 2020 році населені пункти, які не утворювали єдину територіальну громаду, були об'єднані за певними критеріями.

У період добровільного об'єднання і після завершення цього етапу реформи громадськість була проінформована про процеси децентралізації, створення нових громад, їх успіхи і проблеми, муніципальних виборах і т.д. Реформа, яка розпочалася на початку травня, була практично прапороносцем усіх змін у державі з часів Революції Гідності та прикладом успішно

реалізованого плану. Але, на жаль, поки це була єдина реформа – інші реформи, такі як медична або освітня, поліцейська або судова, були відкладені, реформовані або взагалі припинені [32].

Зміна уставленого способу життя або поведінки та пред'явлення нових вимог часто змушує людину змінювати звички; здобувати нові знання, вміння або вправність; займатися раніше невідомою діяльністю; або навіть втрачати вплив і джерело доходу для окремих осіб або груп населення. Виходячи з цього, середньостатистичний громадянин може ставитися до реформ насторожено, якщо не дуже вороже. З іншого боку, він може поєднувати реформи лише з позитивними змінами, спрощенням та негайним процвітанням тут і зараз.

Однак реформування цілих сфер соціально-економічного життя відбувається не відразу. Навіть найуспішніші реформи провідних країн тривали довгий час і супроводжувалися яскравими радикальними рухами, які спочатку не були помічені. Можна сказати, що такі заходи, крім інституційних змін та очевидних труднощів у реконструкції, можуть викликати дуже емоційну реакцію. Така реакція має амплітуду «посмикування», що чергується з фазами недовіри, неприйняття, надмірної надії (часто невинного перебільшення), розчарування і можливої адаптації до змін і звикання. Завжди є певний відсоток людей, які з ентузіазмом і наполегливістю підтримують зміни, і відсоток людей, які категорично проти будь-яких реформ. Крім того, обидва можуть помилятися у своїх судженнях, не вносячи змін або правильно розуміючи об'єктивну інформацію [33].

Пишучи кваліфікаційну роботу по даній темі, насамперед було поставлено задачу вивчити досвід соціальної підтримки реформ (на прикладі українського досвіду утвердження реформи децентралізації), виявити існуючі проблеми у сприйнятті людей та сформулювати алгоритм використання отриманих знань для покращення планування, реалізації та оцінки майбутніх реформ, а також вивчення міжнародного досвіду.

В результаті децентралізації регіональні громади, на додаток до власного економічного потенціалу, отримують інші інструменти економічного розвитку-використання зовнішніх позик, вибір незалежних інститутів для управління бюджетами місцевого розвитку і власні доходи від бюджетних установ. Децентралізовані повноваження з контролю за архітектурою, будівництвом та вдосконаленням правил територіального планування надані місцевим органам влади для прийняття незалежних рішень щодо політики територіального планування [12]. Необхідність реформи децентралізації назріла в Україні з моменту становлення її державності. А вже у 1997 році український парламент – Верховна Рада України – ратифікувала (Європейську хартію місцевого самоврядування № 994\_036 1985), заявивши про необхідність використання європейських принципів і стандартів управління (Європейська хартія місцевого самоврядування № 994\_036 1985) [20]. З тих пір було зроблено кілька спроб здійснити реформу децентралізації, але вони виявилися безуспішними з різних причин. Лише у 2014 році, після Революції Гідності та зміни уряду, Кабінет Міністрів України ухвалив концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка дає цілісне уявлення про очікувані зміни від реформи децентралізації (розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» №333-р 2014) [26].

Концепція визначає відхід від централізованої моделі управління в державі, і головною метою реформи є створення умов для розвитку територіальних громад та передача влади на місцевий рівень, що створить відповідну ресурсну базу для місцевого самоврядування.

Існує два етапи реформи децентралізації: перший етап у 2014-2019 роках та другий етап у 2020-2021 роках. Перший етап реформ в Україні розпочався з майже одночасного запровадження адміністративної та фінансової децентралізації. Реформа розпочалася зі створення правової бази для добровільного об'єднання територіальних громад з реорганізацією органів місцевого самоврядування на новій територіальній основі.

Рушійною силою формування заможних громад стало прийняття закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII 2015) [23] та методології формування дієздатних територіальних громад (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методології формування дієздатних територіальних громад» №214 2015) [27].

Закон регулює прямі міжбюджетні відносини об'єднаних територіальних громад з Державним бюджетом України та визначає принципи та обсяг надання фінансової підтримки об'єднаним територіальним громадам. Крім того, метод формування дієздатної територіальної громади регулює процедуру розробки довгострокового плану формування території громади та визначає критерії для дієздатного формування територіальних громад [23].

Розширення повноважень органів місцевого самоврядування, фінансове стимулювання процесів добровільного об'єднання громад та запровадження нових видів трансфертів створили правову основу для швидкої динаміки формування об'єднаних територіальних громад.

Початком другого етапу стало затвердження у 2020 році нового адміністративно–територіального устрою, визначення адміністративних центрів та затвердження території територіальних громад (Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» № 562-IX 2020). [31]

Згадані вище етапи забезпечують основу для наступних кроків у реформуванні місцевого самоврядування і повинні сприяти прискоренню відповідних реформ в освіті, охороні здоров'я, культурі та інших областях.

Проведення реформ в державі – це завжди масштабний проект розвитку, який передбачає зміни у взаєминах, правилах поведінки, фінансових потоках, правовій базі, а часто і в свідомості людей. Відповідно, ця зміна триває роками і затверджується навіть після офіційного завершення реформи.

У 2020 році запроваджується нова адміністративно–територіальна система (Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо

визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» № 562-IX та (постанова Верховної Ради України. «Про утворення та ліквідацію округів» № 807-IX 2020) [28] був затверджений в Україні, і в 2021 році всі новостворені об'єднані територіальні громади повинні перейти на прямі відносини з бюджетом. Це ознаменувало завершення першого і найбільш важливого етапу реформи місцевого самоврядування в нашій державі-формування нових, дієздатних місцевих органів влади, що володіють відповідними повноваженнями і ресурсами [32].

Однак, будь-яка реформа змінює все по самій своїй суті. Ці зміни змушують державних чиновників і представників бізнесу або навіть звичайних громадян щось змінювати у своїй звичній поведінці, виходити з так званої зони комфорту. Більш того, спочатку відчувається тільки цей дискомфорт і незручності, а позитивні наслідки реформи завжди трохи віддалені в часі. Таким чином, навіть якщо офіційна статистика показує зростання економічних показників (валовий внутрішній продукт, середня заробітна плата, рівень доходів), люди можуть поки не відчувати цього в повсякденному житті. Їхнє ставлення до поточної ситуації об'єктивно ґрунтується на їх купівельній спроможності, суб'єктивній оцінці добробуту та можливостях задовольнити потреби, надії та установки.

Підтримка українцями реформ чи протидія їм – це не просто умовне ставлення людей до певного об'єкту, на який вони не мають жодного впливу. Люди самі проводять реформу. Громадяни, які підтримують об'єднання громад, будуть більш схильні до компромісу і розуміння один одного, будуть старанніше намагатися зробити своє новостворене співтовариство успішним або навіть проявлять завзяття піти в політику і працювати на владу, щоб своїми руками здійснити такі перетворення.

Після прийняття низки Законів, щодо децентралізації повноважень і регулювання земельних відносин, територіальні громади отримали повноцінне право розпоряджатися своїми землями за межами населених пунктів. Верховною Радою України було прийнято Закони, які надають можливість

децентралізувати частину повноважень, щодо надання таких адміністративних-правових послуг як: реєстрація нерухомості, реєстрація у сфері бізнесу, місця проживання особи і т.д – передавши їх вже безпосередньо на рівень громади [14].

Зазначаються такі цілі та завдання реформи децентралізації:

-формування нової територіальної основи для діяльності органів влади шляхом:

- визначення адміністративно-територіального устрою базового рівня для формування на новій територіальній основі спроможних територіальних громад;

- визначення адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня як територіальної основи для діяльності органів державної влади;

- визначення засад адміністративно-територіального устрою України, порядку створення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів відповідно до європейських стандартів;

- створення та адміністрування Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України в рамках виконання нової бюджетної програми «Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України» [8]

## **ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1**

У дослідженні розділу було узагальнено дані про затвердження реформи децентралізації, висвітлено теорію та суть цієї реформи. Можемо зробити висновок, що впродовж 2015-2018 рр. Україна доклала значних зусиль для проведення реформи місцевого самоврядування та організації місцевого самоврядування (відомої громадськості як реформа децентралізації). Зокрема,

успіх першого етапу визнали українські політики, органи самоврядування, експерти Ради Європи.

Але в 2019 році, у першому півріччі, у зв'язку з роком виборів були викладені і посилені тривожні тенденції: енергія добровільного формування громад була вичерпана, обласні ради почали переводити питання пропозицій щодо довгострокових планів формування уповноважених громад на рівень політичних дебатів, значна частина роботи фондів з розробки законодавства для завершення зазначених реформ практично припинилася. Про ці та інші проблеми, які виникли в ході проведення реформи, пропонується обговорити у наступному розділі.



## РОЗДІЛ 2.

### ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ: ПРОБЛЕМИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Державна політика України в областях місцевого самоврядування відповідає прямим інтересам громади в рамках спільної та попередньої децентралізації органів влади. Коротше кажучи, передача всіх ресурсів та повноважень виконавчим органам. Ця політика була заснована на забезпеченні європейського співробітництва в галузі місцевого самоврядування (2014).

Уряд багато працював у цій галузі, представляючи пропозиції щодо поправок до Конституції, які були представлені на широкомасштабних публічних слуханнях. Були запропоновані та схвалені зміни в міру задоволеності сторін та отримали високу оцінку Венеціанської комісії. На жаль, політична ситуація за лаштунками завадила Верховній Раді України прийняти поправку до Конституції, внесену президентом України. Того ж 2014 року уряд ініціював реформу в межах чинної Конституції. У той час, коли був розроблений і реалізований основний пакет нових законів, були введені основні законодавчі ініціативи. Йдеться про Закон «Про внесення змін до бюджету та Закону України», Закон «Про організацію добровільного територіального співробітництва», який починає формувати базові рівні місцевого самоврядування. В 2015-2020 роках – Україна вже налічувала 1000 добровільно-створених громад. Близько 4500 колишніх корінних жителів (з майже 12 000) були включені до відокремлених територіальних одиниць, Закон «Про створення державної регіональної політики» [20]. Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку комунальної інфраструктури в нинішніх реформах зросла у 41,5 рази, тобто з 0,5 млрд гривень в 2014 році до 20,75 млрд грн у 2019 році відповідно. Ця підтримка допомогла здійснити понад 12 тисяч проектів у регіонах та громадах в період між 2015 та 2019 роками.

Кабінет Міністрів України визначить реформу децентралізації в Україні як один з пріоритетів, які сприяли розвитку місцевого самоврядування та

економічному розвитку країни в цілому. 2020 рік – був вирішальним для формування основних рівнів місцевого самоврядування: урядом 12 червня 2020 року затверджено нову адміністративно-територіальну структуру на основних рівнях. Згідно з Постановою Уряду, в Україні було створено 1469 територіальних одиниць. 17 липня 2020 р. Верховна Рада України ухвалила резолюцію 3650 «Про створення та ліквідацію районів». Згідно з документом, з 2020 року в Україні буде 136 виборчих округів замість старих 490.

25 жовтня 2020 року пройшли муніципальні вибори на територіях новоутворених районів. Всі ці заходи забезпечують міцну основу для різних заходів з реформування місцевого самоврядування, а також для просування реформ в галузі охорони здоров'я, культури, освіти і науки та інших.

Децентралізація влади та налагодження процесу реформ в Україні для фінансування уваги міжнародних донорів викликало збільшення числа новостворених громад, а громадянам соціально-економічні проекти, спрямовані на підвищення рівня життя, для реалізації різних місцевих грантів надавали підтримку.

Таким чином розподілені основні переваги створення територіальних громад по відношенню до більш нагальної і менш вивченої теми, а саме до формування об'єднаних спільнот фінансово незалежних одиниць. Давайте перейдемо до регіональних питань. Проаналізувавши весь комплекс проблем, з якими можуть зіткнутися населені пункти, розташовані в сільській місцевості, можна виділити дві великі групи – можливості і проблеми, викликані процесом урбанізації.

Проблеми зі здібностями містять список труднощів, які безпосередньо викликані внутрішніми можливостями новоствореної територіальної громади. Основною проблемою, з якою стикається громади, є недостатній рівень кваліфікації персоналу [10]. Це пов'язано з тим, що абсолютна більшість об'єднаних громад складаються і формуються тільки з поселень в сільській місцевості, молоді та висококваліфіковані фахівці віддають перевагу містам для працевлаштування [10].

Ще однією проблемою, що викликала таку ситуацію, є суворая централізація прийняття управлінських рішень, яка, наприклад, не вимагає від бухгалтерів у сільських радах відмінного знання бюджетного кодексу, оскільки бюджети часто надходили до них тільки з районного рівня. Через відсутність достатньої кількості кваліфікованих менеджерів і фахівців виникає інша не менш глобальна проблема – неефективне використання фінансових ресурсів [4]. Ще однією досить великою і складною проблемою, яку необхідно вирішити з точки зору фінансових ресурсів спільноти, є відсутність механізму розподілу бюджету, пов'язаного зі створенням територіальної громади [4].

Згідно з чинним законодавством, на сьогоднішній день відсутній механізм вирішення питань перерозподілу обласного бюджету у зв'язку зі створенням громад на його території. Це призводить до того, що об'єднані громади, сформовані в поточному році, повинні працювати до кінця фінансового року відповідно до бюджету, затвердженого районною радою [4].

Водночас слід зазначити, що медична реформа також викликає багато питань. Адже вона спрямована в першу чергу на зниження фінансового навантаження на державу і перекладання відповідальності на місцеві органи влади. Пропорційне зростання повноважень, що надаються органам місцевого самоврядування, призводить до збільшення відповідальності за прийняття адміністративних рішень, що є проблемою.

Однією з найбільших небезпек, яка приваблює жителів села, є почуття загрози, яке передує процесу урбанізації. На їхню думку, це може привести до повороту в їх повсякденному житті і закриття таких важливих, але в той же час неефективних заміських клубів, медичних та освітніх установ, що рано чи пізно може привести до руйнування села. Ще однією перешкодою, яку я бачу на шляху до злиття з великими містами, є небажання перетворюватися на місце поширення сільськогосподарських відходів для урбанізованих міських центрів [10].

Міста та органи місцевого самоврядування з точки зору сільських територій повинні злитися з абсолютно іншою площиною, а саме: мати

контроль над сільськими поселеннями в приміських зонах соціально-економічної інфраструктури, в розвиток якої ці значні інвестиції нададуть можливості більш ефективно працювати з ними і будуть готові розвивати власну інфраструктуру в майбутньому. Ще одним важливим питанням, що безпосередньо впливає на процес з'єднання міст з сільськими районами, є екологічна ситуація. В принципі, органи місцевого самоврядування сіл і селищ вважають, що включення до їх складу сільських округів для міст значно розширює можливості необмеженого виведення шкідливих і небезпечних виробництв за межі кордонів. Наприклад, створити нові полігони для захоронення твердих побутових відходів та інших небезпечних речовин, а також побудувати об'єкти з їх переробки. Але для сіл і міст це може призвести до справжньої екологічної катастрофи, яка прискорить їх і без того швидке вимирання, а також може призвести до знищення зелених насаджень за межами міст і сільськогосподарських угідь. [31]

Введення воєнного стану в Україні змінило функціонування і розвиток територіальних громад, значна частина якого перебувала в зоні бойових дій. Слід зазначити, що згідно з чинним законодавством військові адміністрації в період воєнного стану здійснюють повноваження органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах. Незважаючи на кроки, вжиті у напрямку реформування територіальної організації органів влади, система територіальних громад та функціонування новообраних представницьких органів у них потребують правової та інституційної підтримки. Однак в умовах воєнного стану реалізація завдань реформи децентралізації досить обмежена. Водночас створені громад та їх представницькі органи мають забезпечити надання мешканцям населених пунктів базового пакету соціальних та адміністративних послуг. У зв'язку з тим, що в Україні ведуться військові дії, а для забезпечення необхідної допомоги громадянам України пропонується надання екстрених (кризових) соціальних послуг (у разі неможливості використання загального порядку організації та надання соціальних послуг).

Великомасштабне російське вторгнення в Україну і введення надзвичайного стану створюють певні обмеження для громадян – як з точки зору форми участі громадськості, так і з точки зору доступу до громадської інформації. Це в першу чергу пов'язано з проблемами безпеки, оскільки ворог намагається використовувати всю можливу інформацію (включаючи загальнодоступну) як зброю проти нас. В умовах воєнного стану, серед іншого, місцева влада або їх «заступники» (тобто місцева влада).робота представників місцевих комітетів та місцевих рад) не публікуються заздалегідь і можуть відбуватися за зачиненими дверима. Електронні Держреєстри (особливо відносяться до земельних ділянок, зональних документів) можуть бути закриті для громадян. Крім того, деякі громади тимчасово припинили підготовку пропозицій щодо державного бюджету або бюджетних проектів з відкладеною участю (це регулюється Постановою Ради Міністрів України про легалізацію вільного розпорядження/передачі місцевих коштів для боротьби з російською агресією).

Справа в тому, що бюджетні кошти, що виділяються на реалізацію місцевих ініціатив, перерозподіляються на військові потреби). Це пов'язано з особливостями бюджетного процесу воєнного стану та обмеженими фінансовими ресурсами. Все це змінює відносини між владою і муніципалітетами, що виникли в результаті реформи децентралізації, обмежуючи здатність громадян впливати на місцеві органи влади.

Слід відмітити й «Органи самоорганізації населення», які в умовах війни грають немало та важливу роль в організації життя територіальних громад. Щодо теорії, то хочу нагадати, що Органи самоорганізації населення (стаття 14) створювалися для вирішення певних питань місцевого значення. Ці органи можуть бути наділені власними фінансами, майном, повноваженнями і створені з ініціативи жителів будівлі, житлового району, вулиці, мікрорайону. Жителі поселення можуть безпосередньо впливати на рішення Ради і стежити за їх виконанням. По суті, це інструмент прямої демократії. Є багато прикладів проблем, які можуть бути вирішені шляхом самоорганізації населення.

Наприклад, планується побудувати житловий комплекс, але його будівництво не було узгоджено з місцевими жителями, які проживають в цьому районі. У цьому випадку мешканці можуть самоорганізуватися та створити комітети, які запобігають незаконному будівництву. Інший приклад-розбита і нерівна дорога неподалік, а член міської ради ніяк не реагує на проблему. І тут створення вуличних комітетів допомагає привернути увагу до проблеми в засобах масової інформації та місцевих органах влади. Є й інші випадки, коли можливе створення самоорганізуються органів. Наприклад, якщо активна частина населення знаходиться в занедбаному житловому районі громади, вони можуть об'єднатися, щоб систематично просувати свої ідеї. З приходом війни, Органи самоорганізації населення активно співпрацювали з громадою задля вирішення проблем, які принесли бойові дії. Це пов'язано і з відновленням будівель, підприємств, також з допомогою внутрішньо-переміщеним особам з інших областей та волонтерством для Збройних Сил України.

Формування органів самоорганізації населення може бути особливо ефективним в процесі відновлення територій, оскільки їх діяльність відноситься до різних областей. Оскільки самоорганізована група населення разом з місцевими депутатами представляє мешканців вулиці, будівлі, житлового району тощо, їхні ініціативи можуть звести до мінімуму ризику зловживань та корупції. Ще однією перевагою функціонування такого організму в процесі відновлення територій є можливість отримання коштів, оскільки орган фінансується не тільки з місцевих бюджетів, а й за рахунок добровільних внесків фізичних осіб та інших доходів, не заборонених законом.

Національні закони, воєнний стан та пов'язані з ними обмеження не забороняють всебічну участь громадян у місцевому самоврядуванні. Крім того, Верховна Рада в першому читанні приймає закон Про внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші закони України про демократію щодо місцевого самоврядування з метою поліпшення організації форм участі. Тому важливо, щоб місцеві органи влади, навіть в нинішніх умовах, не відмовлялися від заходів участі спільноти, які офіційно визнані в їх

статуті або статуті. Залежно від рівня безпеки і можливостей кожного регіону можуть використовуватися гнучкі форми участі – електронні громадські консультації, віддалені конференції, опитування населення і т. д. такі механізми участі не тільки доступні, вони підвищують якість прийнятих рішень і адаптують їх до потреб різних соціальних класів, оскільки в регіонах збільшилася кількість переміщених осіб, у міру переміщення бізнесу виникла необхідність в перерозподілі бюджетів, залученні додаткових ресурсів і т. д.

Президент України В. Зеленський підписав закон України «Про внесення змін до деяких законів України, що стосуються функціонування державної служби та місцевого самоврядування під час війни». Закон розширює повноваження земель, міст і столиць під час воєнного стану і надає їм виключне право приймати рішення:

- звільнення громадської власності від незаконно розташованих тимчасових споруд;
- огляд будівель і споруд, пошкоджених в результаті бойових дій;
- знесення будівель і споруд, які, згідно з висновками розслідування, вважаються особливо небезпечними і становлять небезпеку для життя людей;
- перерахування коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних сил України та / або на реалізацію заходів законної військової системи;
- призначення та звільнення директорів установ, що надають безкоштовну первинну медико-санітарну допомогу;
- боротьба зі стихійними лихами, епідеміями та епізоотичними захворюваннями;
- поводження з небезпечними відходами [28].

Закон також змінює умови створення, порядок і терміни військової адміністрації місцевих органів влади (ВАНП):

1) створення ВАНП здійснюється за умови, що сільські, міські, селищні ради та/або їх виконавчі органи та/або сільські, міські та селищні старости не здійснюються відповідно до Конституції та законів України.

2) ВАНП може бути створений на території регіональних органів влади (раніше тільки в населених пунктах).

3) Директор ВАНП може бути призначений відповідним сільським, муніципальним та міським директором.

4) ВАНП набуває повноважень місцевих, сільських, міських і примарів тільки після відповідного рішення Верховної Ради України.

5) ВАНП (у разі її створення) не може проіснувати довше воєнного стану і 30 днів (до наступних виборів) [29].

Закон, прийнятий під час воєнного стану, також спрощує процедури прийняття указів муніципалітетами і волостями, містами, міськими главами:

- під час вступу не слід проводити конкурси, подавати заяву, проводити спеціальну перевірку, подавати документ, що підтверджує рівень державної мови (за наявності такого зобов'язання) – виконання цих процедур та здача документів відкладаються на спокійний час;

- на акти органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб не поширюються вимоги щодо опублікування проектів законів Закону України «Про доступ до публічної інформації», а також законів України «Про засади державної регуляторної політики у сфері економічної діяльності», «Про державну підтримку господарюючих суб'єктів» [32].

## **ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2**

Підводячи підсумок розділу, можна сказати, що незважаючи на активну фазу російсько-української війни та перехід усіх політичних і соціальних процесів на військовий рівень, законодавча робота в Україні продовжує вдосконалювати механізми місцевої демократії. А також-підвищення прозорості та відкритості в діяльності органів місцевого самоврядування. «За місцеву демократію» було зареєстровано 7283 голоси. Законопроект розширює правову базу для залучення населення та громадських організацій до місцевого



процесу прийняття рішень. Третина українців може мати труднощі з отриманням достатньої кількості їжі через війну, розпочату Росією в Україні. У цьому напрямку була започаткована ініціатива «Сади Перемоги» – садівництво, зберігання, управління врожаєм для надання консультативної підтримки регіональним громадам та сім'ям, які мають справу з цією проблемою. Крім того, громади, які постраждали від російської агресії і тепер звільнені від окупації, почали відновлювати свою територію. Представники місцевих органів влади оглянуть пошкоджені будинки, оцінять збитки і вже отримують кошти від уряду на компенсацію.

Цивілізований світ демонструє єдність з Україною та її підтримку. У квітні 2022 року відбувся міжнародний марафон «Єдність місцевих органів влади в ім'я спільного блага та миру людей». Це включало діалог між представниками місцевих органів влади, особливо партнерами з Польщі, Угорщини, Молдови, Румунії та Словаччини, які прийняли найбільшу кількість біженців з України, та лідерами місцевих органів влади в Україні. За підтримки Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи була створена нова онлайн-платформа *Cities4cities* для підтримки українських міст у пошуку партнерів. Платформа-це безкоштовний онлайн-інструмент. Це дозволяє місцевим органам влади в Україні та інших регіонах Європи ділитися інфраструктурними потребами і проектами своїх міст і встановлювати прямі відносини співпраці для надання практичної допомоги.

### РОЗДІЛ 3.

## ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

У Європі протягом декількох десятиліть повним ходом йдуть територіальні реформи і реформи управління, що можна розглядати як ознаку розвитку демократії. Ці реформи сприяли більшій децентралізації та більш ефективному розподілу відповідальності між різними сферами державного управління. Однією з важливих подій, яка кинулася в очі, став той факт, що територіальні реформи були проведені в значній більшості з 40 країн, охоплених дослідженням. Однак у чверті країн за досліджуваний період кількість територіальних органів влади не змінилася.

Друга тенденція, яка заслуговує на увагу, показує, що більшість змін відбуваються на місцевому або муніципальному рівні. Велика кількість територіальних реформ, які були проведені за останнє десятиліття, здається, в основному спрямовані на зменшення кількості місцевих органів влади з метою створення більших підрозділів. Наприклад, у випадку Фінляндії з 2013 по 2021 рік відбулося 23 муніципальних об'єднання, при цьому число муніципалітетів скоротилося з 336 до 309, а чисельність місцевих органів влади збільшилася. В Албанії було створено 12 регіонів, незважаючи на те, що муніципалітети були скорочені з 373 до 61. На Мальті в 2021 році було створено п'ять регіональних рад (раніше називалися «регіональними комітетами») після процесу реформи місцевого самоврядування та публікації закону №. XIV числа 2019 року. Була укріплена їх правова база і розширені повноваження цих регіональних рад. Багато з наведених нижче прикладів підтверджують цю тенденцію зменшення кількості муніципалітетів та / або збільшення кількості об'єднань протягом багатьох років.

Консолідація, децентралізація і демократизація держави є пріоритетом сучасної України. Також це є стійким соціальним розвитком і однією з основних цілей реформи всієї регіональної (територіальної) організації.

Одним із ключових документів у розвитку територіальних громад – є Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки зі стратегічною метою розвитку, орієнтованого на людину, її гідного життя в об'єднаній, децентралізованій, конкурентоспроможній та демократичній Україні.

Стратегічна мета регіональної політики держави до 2027 року буде досягнута на основі трьох стратегічних завдань:

- 1) Створення єдиної держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному вимірах, в області безпеки і територіальному вимірі;
- 2) підвищення регіональної конкурентоспроможності;
- 3) розвиток ефективного багаторівневого управління [12].

Науковці вважають, що «на даний момент, після того, як війна внесла зміни в усі регіональні одиниці, будуть сформовані і обговорені нові законодавчі акти України, деякі з них стосуються місцевого самоврядування. Саме тому були внесені поправки в ряд законів, що регулюють оподаткування компаній, використання мінеральних ресурсів, охорону навколишнього середовища тощо» [27]. Україна складається з чотирьох спеціальних фондів для відновлення держави: фонду відновлення зруйнованого майна та інфраструктури України, фонду відновлення та конверсії економіки, Фонду управління та погашення державного боргу та Фонду підтримки малих і середніх підприємств [5].

Водночас ми не повинні забувати основні положення оновлених законів про розвиток територіальних громад, які були прийняті в довоєнний період. Вважається, що важливими та водночас ключовими напрямками, які визначатимуть перспективи розвитку територіальних громад в Україні, можуть бути наступні:

- інституційний (розширення сфери нарощування інституційного потенціалу регіональних органів влади, розвиток партнерських відносин між місцевими органами влади та неурядовими організаціями);

- оперативний (законодавче визначення функцій та повноважень усіх гілок влади на основі принципів субсидіарності, розробка механізмів взаємодії між державними органами та місцевим самоврядуванням на кожному рівні);
- організаційний (створення нової мережі соціальних установ для забезпечення доступності та якості послуг, що мають найважливіше значення для суспільства);
- фінансування (впровадження нових фінансових інструментів у соціальну сферу регіонів) [12].

Важливою альтернативою розвитку громад також є децентралізація бюджету, що дуже важливо після перемоги України та повернення до мирного стану, який залежить від трьох ключових елементів:

- 1) децентралізація доходів-надання місцевому самоврядуванню переліку власних доходів і права самостійно приймати рішення і регулювати їх розмір;
- 2) децентралізація витрат-забезпечення того, щоб місцеві органи влади виконували покладені на них завдання;
- 3) процедурна та організаційна незалежність – право самостійно затверджувати, здійснювати фінансові плани, кошториси, бюджети та звітувати [11].

Враховуючи гарний іноземний досвід, можна стверджувати, що для успішної трансформації децентралізації необхідно створити сприятливі умови і підвищити інтерес місцевої влади до збільшення їх фінансового потенціалу. Оскільки Україна твердо визначила європейський шлях розвитку, вона повинна провести ті реформи, які сприятимуть демократизації країни з незалежним місцевим самоврядуванням.

Польща і країни Балтії перебували на вихідних позиціях, дуже схожих на нашу країну. Необхідність термінових реформ виникла через швидке зростання ринкових відносин. Виявилось, що витратити час неможливо, тому необхідно забезпечити максимально незалежне функціонування інститутів регіону, громадянського суспільства.

Польський режим зазнав значних нововведень, у міру зміни територіального розподілу кількість державних службовців скоротилася, був реформований механізм перерозподілу податкових надходжень між бюджетами на різних рівнях. Таким чином, сьогодні місцеві бюджети отримують 100% податок на нерухомість, близько 40% прибуткового податку і майже 7% доходу від корпоративного податку. Місцева влада стала займатися виключно питаннями розвитку своєї території, а саме функціонуванням незалежної фінансової економіки, розподілом бюджетних коштів та майна територіальної спільноти, наданням послуг населенню. Чіткий розподіл влади між місцевою та центральною владою дав поштовх швидкому розвитку території, притоку інвестицій та покращенню соціальної сфери [10].

Реформа 1990 року змінила територіальну організацію країни, встановивши систему управління на трьох рівнях: комуни (гміни), повіти (повіти) і регіони (воєводства), надавши комунам (гмінам) місцеву адміністративну владу як основним територіальним одиницям зі середнім населенням близько 7000 чоловік. Комуни були єдиним ешелонам місцевої громади, координуваним, звичайно, центральною владою, але при місцевому фінансуванні. Пізніше польському уряду довелося переглянути цей закон, враховуючи нерівність ресурсів, наявних на рівні підрозділів, і допомогти місцевим бюджетам для покриття існуючих витрат. Починаючи з того ж року, вони ініціювали важливі реформи системи управління, приділяючи особливу увагу, перш за все, її децентралізації. Місцева державна адміністрація була одним із ключових аспектів процесу децентралізації польської держави, так що підготовка до реформування проміжної адміністрації тривала до 1993 року, коли вона була зупинена з політичних причин. В період з 1994 по 1996 рр. був прийнятий ряд часткових заходів. Але реформа децентралізації в Польщі була відновлена після виборів 1997 року. Конституція 1997 року регулює відносини між Державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Але надзвичайно важливі успіхи були досягнуті тільки в 1998 році, коли була проведена глибока реструктуризація польської адміністративної системи. 1

січня 1999 року вступив в силу новий територіальний поділ Польщі, який призвів до посилення реформи децентралізації державного управління.

У 2002 році були внесені зміни в порядок проведення місцевих виборів, включаючи прямі вибори мерів. А з 2003 року по теперішній час місцеве публічне управління піддалося глибокій реформі, були прийняті закони, які передбачали основні принципи місцевої автономії: територіально-адміністративну децентралізацію, фінансову автономію і чітке розмежування повноважень на місцевому рівні. Польща була першою країною Центральної Європи, яка створила сильні регіональні одиниці з відносно високою автономією, польські регіони були здатні до довгострокового регіонального розвитку, реформи сприяли функціонування демократії в Польщі. Таким чином, адміністративна система Польщі приділяє особливу увагу організації та функціонуванню польських регіональних механізмів координації та співпраці між ними, що є життєздатним прикладом у сфері державних закупівель. У Польщі місцева публічна адміністрація уповноважена приймати рішення, пов'язані з місцевими питаннями, які приймаються на рівні муніципалітету, повіту або воєводства. Процес децентралізації в Польщі є прикладом успішних зусиль держави. Наслідки процесу децентралізації призвели до того, що ефективне управління досягає успіху в самоврядуванні та вирішенні громадських справ на основі місцевої автономії.

Латвія почала територіальну реформу у 1991 році, після здобуття незалежності, коли у країні було проведено реформу державного управління та місцевого самоврядування. З 1991 по 1998 рік були проведені реформи, які були зосереджені на демократизації, децентралізації, підвищенні підзвітності місцевих органів влади за виконання покладених функцій, поліпшенні якості послуг і широкому залученні громадян в діяльність місцевих органів влади. Що стосується фінансової децентралізації, було прийнято кілька законів, які допомогли задовольнити місцеві бюджети. З них слід згадати такі джерела доходу, як податки, місцеві звичаї, перекази з державного бюджету, податки на комунальні послуги. Прибутковий податок з населення і податок на майно

мають найбільшу питому частку в структурі доходів і розподіляються між місцевим і державним бюджетами [10]. Закони про міські та сільські муніципалітети та регіональні органи влади, прийняті в 1991 та 1992 роках, були більш зосереджені на децентралізації та незалежності місцевих органів влади порівняно із законами, прийнятими в 1990 році та пізніше в 1994 році. З 1990 по 1992 рік органи місцевого самоврядування брали активну участь у процесі оновлення Латвійської Республіки та забезпечення політичної стабільності. 28 вересня 1993 року Кабінет Міністрів затвердив 'Концепцію реформи місцевого самоврядування Латвійської Республіки'. Реформи місцевого самоврядування є частиною реформ державного управління. Метою пропонуванних реформ було і залишається наближення місцевого публічного управління до громадян. Основними цілями реформи були: демократизація і децентралізація державної влади; підвищення відповідальності місцевих органів влади за виконання покладених функцій; підвищення якості послуг, що надаються; і широке залучення громадян до діяльності місцевих органів влади. Реформа не була здійснена вчасно, тому в 2005 році до закону було внесено зміни, а термін об'єднання продовжено до 2009 року. Основною причиною невдачі стала відсутність політичної волі для її реалізації. У Латвії прийнято, що уряд змінюється приблизно раз на рік, і кожен новий відповідальний міністр хоче щось змінити в планованому територіальному поділі. Після проекту територіального поділу, який був схвалений урядом у 2007 році, понад тридцять органів місцевого самоврядування у 2008 році подали скарги до Конституційного Суду. Щоб уникнути повторного відкладання реформи, парламент в самому кінці 2008 року прийняв новий закон, який змінить адміністративно-територіальний поділ після місцевих виборів в 2009 році. З прийняттям цього Закону розгляд справ у Конституційному суді завершено. Хоча реформа дійсно необхідна, такий підхід до її вирішення можна було б оцінити як правовий нігілізм.

Адміністративно-територіальний поділ сільських районів Латвії, що існував до червня 2009 року, включав не тільки колишні території колгоспів і

радгоспних господарств, а й старі маєтки і парафії. Після відновлення незалежності функції місцевих органів влади були розширені, їх незалежність і відповідальність зросли, але адміністративний поділ залишився незмінним. Це створює протиріччя між функціями нової адміністрації та старим територіальним поділом. Ось чому адміністративно-територіальна реформа лежить в основі реформи місцевого самоврядування в Латвії. Позитивний досвід створення демократичного суспільства і місцевих органів влади в період з 1918 по 1934 рік був втрачений після формування автократичного режиму в 1934 році і особливо після радянської окупації. Здійснення реформ державного управління, включаючи реформу місцевого самоврядування, було одним з найважливіших завдань після відновлення Латвією своєї незалежності в 1991 році. 28 вересня 1993 року Уряд прийняв концепцію реформи місцевого самоврядування. Принципи реформи місцевого самоврядування в Латвії засновані на Європейській хартії місцевого самоврядування, яка була прийнята парламентом 22 лютого 1996 року. Основою реформи є адміністративно-територіальна реорганізація, яка була завершена в 2009 році. Використовуючи типологію демократичних систем Лафліна, Латвія найбільш близька до скандинавської державної традиції. Латвія також найбільш близька до непрямой (представницької), інтегративної (не мажоритарної), консенсусної моделі демократії. Явка виборців на місцевих виборах 2005 та 2009 років була досить низькою – 53-54 відсотки. Слід приділяти більше уваги питанню підвищення зацікавленості виборця.

Для цього можна було б використовувати різні методи і нестандартні форми виборів, наприклад, бюлетені поштою, голосування по телефону або електронним способом, виборчі дільниці в торгових центрах, продовження часу проведення виборів, поліпшення інформованості про час і місце проведення виборів, поєднання місцевих і загальнонаціональних виборів і т. д. Однак найважливішим завданням є підвищення довіри громадян до місцевої влади та центрального уряду шляхом проведення хорошої роботи. Участь громадськості в діяльності органів місцевого самоврядування щодо прийняття рішень досить



слабка. Результати опитувань керівників місцевих органів влади показують, що половина керівників вважають, що громадськість пасивна або дуже пасивна щодо участі в діяльності місцевих органів влади. Громадяни не мають достатньої інформації про те, що роблять центральні та місцеві органи влади, і тому, як правило, не беруть участь у прийнятті рішень.

### **ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3**

Підводячи підсумок сказаному, можна зробити висновок, що більшість країн, які пішли шляхом зміцнення фінансово-економічної незалежності територіальних одиниць, пройшли довгий і важкий шлях до позитивних змін. Звичайно, є і ряд проблем у деяких країнах Європи, особливо у пост-радянському просторі. Історично склалося так, що різні країни мають деякі відмінності в розумінні влади регіону. Однак можна стверджувати, що ці зміни призвели до значного збільшення фінансової важливості та незалежності адміністративно-територіальних одиниць.

## ВИСНОВКИ

Початком реформи децентралізації в Україні можна вважати 2014 рік, а саме прийняття «Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Цей процес дозволив сформуванню значущий і ефективний інститут влади-територіальні спільноти, об'єднані відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

Реформа децентралізації призвела до передачі влади і фінансових повноважень. Тобто передача фінансів та відповідальності за їх використання органам місцевого самоврядування, тобто головам рад, які мешканці територіальних органів можуть обирати самі. Відправною точкою реформи є розуміння того, що місцеве населення набагато більше усвідомлює місцеві проблеми та може ефективніше використовувати фінансові ресурси для їх вирішення.

Метою децентралізації було наблизити владу до громадян, а громадян – до влади. Це значно підвищило доступність та якість освітніх, медичних, культурних, адміністративних, муніципальних та соціальних послуг, які отримують мешканці муніципалітету.

Витратна частина бюджету громади часто витрачалася на їжу або також була більше схожа на «закладення дірок», ніж на інвестиції в розвиток. Однак хотілося б підкреслити, що в ході адміністративно-територіальної реформи отримала широкі повноваження та обов'язки щодо фінансування витрат свого муніципалітету. Як правило, гроші витрачаються на ремонт та будівництво доріг, центрів адміністративного обслуговування, медичних та акушерських центрів та амбулаторій, навчальних закладів та дитячих садків, вуличного освітлення тощо. Реформа децентралізації дала хороший імпульс формуванню компетентного і орієнтованого на інтереси громадян інституту влади-органів місцевого самоврядування.

Добровільне об'єднання територіальних утворень дозволило новим утворенням місцевого самоврядування отримати повноваження і ресурси, якими раніше мали тільки міста регіонального значення.

Для формування дієздатної спільноти на рівні можновладців необхідно вирішити наступні питання: адміністративно-територіальний устрій, служба в органах місцевого самоврядування, містобудівна діяльність та інші. Серед цих перешкод на шляху розвитку також переважають такі: нестача фінансових ресурсів у деяких муніципалітетах, нестача кваліфікованого персоналу, міграція мешканців громади за межі їхніх кордонів, неформальна зайнятість, досить низька активність мешканців у вирішенні проблем функціонування громади тощо.

Основною проблемою при утворенні громади також була повномасштабна війна, яка розпочалася на початку 2022 року. Раніше розроблені проекти розвитку відійшли на другий план, і постало питання про те, як зберегти себе у важкий воєнний час і не дати ворогові зруйнувати інфраструктуру. .

Кожен з нас захищає країну на різних фронтах. Громадяни, об'єднані для відбиття агресії Російської Федерації. Головна мета – здобути перемогу якомога швидше після цієї війни і працювати над відновленням нашої держави. Тоді можна буде повернутися до планів розвитку громад, які ще не були реалізовані. Необхідно приділяти максимальну увагу громадам, які найбільше постраждали від війни, де інфраструктура та будинки громадян були зруйновані. Тому реформа децентралізації може бути оцінена на досить адекватному рівні в умовах війни, і я думаю, що вона навіть може, в подальшому, стати зразком для Європи.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Указ Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
2. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>
3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show>
5. Європейська хартія місцевого самоврядування: Хартія від 15. 10.1985 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text).
6. Євдокімов О.В. Проблеми розвитку відокремлених територіальних громад. Бізнес Інформ. 2018. № 5. С. 100–104.
7. Тимечко І.Р. Узагальнення підходів щодо сутності територіальної громади України. Науковий вісник Мукачівського державного університету. 2017. № 1 (7). С. 154–160.
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад. *Офіційний вебпортал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 18.12.2022).
9. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2001. 260 с.
10. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. Місцеве і регіональне самоврядування України. 2009. Вип. 1-2 (10-11). С. 67–75.
11. Євдокімов О.В. Організаційне забезпечення функціонування та розвитку територіальної громади. Ефективна економіка, 2018, № 6. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=6425>.
12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та

територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

13. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: національна доповідь. Наук. ред.: Е.М. Лібанова, М.А. Хвесик. «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». Київ, 2018. 776 с.

14. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.

15. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Київ: Асоціація міст України, 2020. 138-144 с.

16. Територіальні громади 2020 року: перелік та основні дані. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>

17. Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій: офіційний веб-сайт. URL: <https://minre.gov.ua/news>

18. Місцеве самоврядування України стане взірцевим для Європи. «Україна обов'язково втілить всі завдання децентралізації», – В'ячеслав Негода. Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15186>

19. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-п#Text>

20. Матеріали сайту Forbes. URL: <https://forbes.ua/news/zelenskiy-pidpisav-zakon-yakiy-polegshit-vidbudovu-pislya-viyni-21032022-4859>.

21. Виборчий кодекс України: Кодекс від 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text> (дата звернення: 23.11.22).

22. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

23. Децентралізація в Україні: Досягнення, надії і побоювання. International-Alert Український незалежний центр політичних досліджень.

URL:[https://www.internationalalert.org/sites/default/files/Ukraine\\_Decentralisation\\_UK\\_2017.pdf](https://www.internationalalert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf)

24. Закон «Про співробітництво територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

25. Закон «Про засади державної регіональної політики». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

26. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» №333-р 2014)

27. Розпорядження Кабінету Міністрів України» Про затвердження методології формування дієздатних територіальних громад « №214 2015)

28. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» № 562-IX та (постанова Верховної Ради України. «Про утворення та ліквідацію округів» № 807-IX 2020)

29. Сучасні моделі, стратегії, технології менеджменту, погляд молодих – Вісник студентського наукового товариства «ВАТРА» Вінницького торговельно-економічного інституту КНТЕУ. Вінниця: Редакційно-видавничий відділ ВТЕІ КНТЕУ, 2021. Вип.107. 112-124 С.

30. Децентралізаційні трансформації в Україні – Вісник студентського наукового товариства «ВАТРА» Вінницького торговельно-економічного інституту КНТЕУ. Вінниця: Редакційно-видавничий відділ ВТЕІ КНТЕУ, 2021. Вип.107. 308-310 С.

31. Дудар Т. Г., Мельниченко В. В. Інноваційний менеджмент: Навчальний посібник. Київ. Академвидав, 2016. 464 с.

32. Сучасні концепції менеджменту: Навчальний посібник / за ред.. д-ра економ. наук, проф. Л.І. Федулової. Київ. Цент учбової літератури, 2017. 536 с.

33. Філіпенко А.С., Будкін В.С., Гальчинський А.С. Україна і світове господарство: взаємодія на межі тисячоліть. Київ. Либідь. 2012. 470 с.

34. Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. Теорія та історія державного управління. 2018. вип. 4(39). С. 9. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnistvo/2018/2018\\_04\(39\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnistvo/2018/2018_04(39)/4.pdf)
35. Результати першого етапу децентралізації в Україні. 2014-2019 . URL: <https://decentralization.gov.ua/about>
36. Пінчук І. В.. Децентралізація публічної влади як головний фактор для забезпечення сталого розвитку України: пошук спільних векторів. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. Випуск 1/2 (29/30). 2016. с.126. URL: <http://socio-journal.kpi.kiev.ua/archive/2016/1-2/22.pdf>
37. Юркевич І. Децентралізація та реформування місцевого самоврядування в Україні. Актуальні проблеми правознавства. 2017. Вип. 3. С. 102-103. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/25625>