

Міністерство освіти і науки України  
Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління  
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
**кваліфікаційної роботи ступеня магістра**

здобувача вищої освіти Липки Юрія Борисовича

академічної групи 281М-23з-1 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

за освітньо-професійною програмою Публічне управління  
та адміністрування

на тему: «Розвиток місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та  
перспективи»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи	Гончарук Н. Т.			
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:	Кравцов О.В.			
-----------------	--------------	--	--	--

Дніпро  
2024

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Розвиток місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи».

105 с., 9 табл., 8 рис., 119 джерел.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА, РАДА, СІЛЬСЬКА РАДА, РАЙОННА РАДА, ОБЛАСНА РАДА, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, РЕФОРМА, РОЗВИТОК.

Об'єкт дослідження – процес розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Предмет дослідження – сучасний стан та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Мета дослідження – наукове обґрунтування теоретичних та розробка практичних рекомендацій щодо подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

У першому розділі досліджено теоретичні та правові основи організації та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

У другому розділі охарактеризовано сучасний стан та виявлені проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні.

У третьому розділі визначені напрями та механізми подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Сфера практичного застосування результатів роботи – органи місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства.

## ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Development of local self-government in Ukraine: current state and prospects».

105 pages, 9 tables, 8 figures, 119 sources.

LOCAL GOVERNMENT, LOCAL GOVERNMENT SYSTEM, TERRITORIAL COMMUNITY, COUNCIL, VILLAGE COUNCIL, DISTRICT COUNCIL, REGIONAL COUNCIL, DECENTRALIZATION, REFORM, DEVELOPMENT.

Object of research – the process of development of local self-government in Ukraine.

Subject of research – the current state and prospects for the development of local self-government in Ukraine.

The purpose of research – scientific substantiation of theoretical and development of practical recommendations regarding the further development of local self-government in Ukraine.

In the first section examines the theoretical and legal foundations of the organization and activity of local self-government bodies in Ukraine.

The second section describes the current state and identified problems of local self-government development in Ukraine.

In the third section defines directions and mechanisms of further development of local self-government in Ukraine.

Scope of practical application – local self-government bodies, civil society institutions.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	9
1.1. Місцеве самоврядування в Україні: поняття, сутність та складові системи.....	9
1.2. Основні принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування.....	17
1.3. Нормативно-правове забезпечення організації та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.....	26
РОЗДІЛ 2	
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	45
2.1. Територіальні громади – базовий суб’єкт місцевого самоврядування в Україні.....	45
2.2. Особливості розвитку Царичанської селищної громади Дніпровського району Дніпропетровської області.....	56
2.3. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні.....	64
РОЗДІЛ 3	
НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	73
3.1. Європейський досвід розвитку місцевого самоврядування та можливості використання його в Україні.....	73
3.2. Удосконалення нормативно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.....	84
3.3. Основні напрями розвитку місцевого самоврядування в Україні.....	92
ВИСНОВКИ.....	101
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	106

## ВСТУП

Ефективно діюче місцеве самоврядування – запорука демократичного розвитку держави. Сучасна модель місцевого самоврядування в Україні є результатом тривалого процесу «трансформації колишньої системи єдиновладдя рад у сучасний варіант демократичної за сутністю системи територіальної організації публічної влади» [9, с. 10]. З перших днів здобуття незалежності Українська держава одним із пріоритетних напрямів державотворення визначила розвиток місцевого самоврядування та наближення його до європейських стандартів. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, розпочате в 2014 р., сприяло формуванню самодостатніх територіальних громад та підвищенню інституційної спроможності створених ними органів місцевого самоврядування.

На нинішньому, завершальному, етапі реформування місцевого самоврядування перед територіальними громадами та органами місцевого самоврядування постали нові, надзвичайно складні виклики та завдання, що обумовлені повномасштабним російським вторгненням на територію нашої держави. Принципово новим етапом функціонування місцевого самоврядування є період спеціального правового режиму, запровадженого на всій території нашої країни після введення указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 [58] воєнного стану відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України [33], Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [93].

В умовах воєнного стану змінюються функції органів місцевого самоврядування, обмежуються окремі їх повноваження. Водночас, органам місцевого самоврядування надаються додаткові нетипові повноваження, необхідні для забезпечення національної безпеки нашої країни, оперативного реагування на надзвичайні ситуації, надання притулку внутрішньо переміщеним особам та розміщення на своїй території релокованого бізнесу тощо. У цих умовах вітчизняне місцеве самоврядування не тільки проявило гнучкість та адаптивність до нової реальності, а й водночас зберегло

стабільність, стало одним з елементів стійкості нашої держави та продовжило розвиватися.

Розвиток місцевого самоврядування в Україні – це складний, комплексний, багатогранний і багатовекторний процес, особливо в умовах реформування, появи нових зовнішніх і внутрішніх викликів та перешкод, обумовлених, зокрема, російською збройною агресією. Завершення децентралізаційної реформи, повноцінне впровадження принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, підвищення спроможності територіальних громад, досягнення належного рівня розвитку місцевого самоврядування в Україні та забезпечення його правового регулювання потребує не тільки певного часу, а й значних зусиль, особливо в умовах реформування адміністративно-територіального устрою та воєнного стану в країні. Від того, наскільки ефективно, системно й комплексно розвивається місцеве самоврядування залежить не тільки розвиток демократії, громадянського суспільства, ефективність місцевих інститутів публічної влади, а й загальний успіх нашої країни та її європейської перспективи. Адже, сильне, відповідальне, розвинуте, ефективне місцеве самоврядування, здатне надавати мешканцям територіальних громад послуги належної якості, – запорука успішного розвитку Української держави в цілому.

Теоретичною основою кваліфікаційної роботи є навчальні та наукові доробки таких відомих учених, як: Т. Астапова, Ю. Бальцій, О. Батанов, Є. Бородін, В. Вакуленко, Н. Гончарук, Ю. Дехтяренко, В. Ковальчук, В. Куйбіда, Т. Маматова, Б. Пережнюк, Я. Пилипенко, Р. Плющ, М. Романюк, В. Скрипничук, Т. Тарасенко, І. Чикаренко та ін.

Беззаперечно визнаючи безсумнівну цінність наукових досліджень учених, слід зазначити, що проблема подальшого розвитку місцевого самоврядування в сучасних надзвичайно складних умовах є актуальною та потребує ґрунтовного комплексного дослідження.

Об'єктом дослідження є процес розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Предметом дослідження є сучасний стан та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Метою кваліфікаційної роботи є наукове обґрунтування теоретичних та розробка практичних рекомендацій щодо подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:

- визначити сутність поняття «місцеве самоврядування» та охарактеризувати його складові;
- проаналізувати нормативно-правові основи організації та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні;
- охарактеризувати сучасний стан та виявити проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- виявити особливості розвитку Царичанської селищної громади Дніпровського району Дніпропетровської області;
- узагальнити позитивний європейський досвід розвитку місцевого самоврядування та виявити можливості використання його в Україні;
- сформулювати практичні рекомендації щодо подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Методологічну основу кваліфікаційної роботи становлять загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, які ґрунтуються на сучасних засадах публічного управління та адміністрування і споріднених з ними наук, зокрема: логіко-семантичний метод та методи індукції й дедукції використовувалися для термінологічного аналізу ключових понять кваліфікаційної роботи; з позицій системного та структурно-функціонального підходів досліджено базові засади організації та функціонування вітчизняного місцевого самоврядування, що дало змогу розглянути інститут місцевого самоврядування як цілісний комплекс із взаємопов'язаними та взаємозалежними елементами. Для аналізу наукових та навчальних джерел застосовувалися історичний та логічний методи. Розвиток територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації

влади проаналізовано за допомогою статистичних методів. Методи аналізу й синтезу, порівняння та узагальнення в процесі дослідження використовувалися з метою виявлення можливостей імплементації кращих рис європейського досвіду у вітчизняну практику місцевого самоврядування. Формулювання висновків та розробка практичних рекомендацій і пропозицій щодо подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні здійснювалося за допомогою методів наукової абстракції та узагальнення.

Інформаційною базою кваліфікаційної роботи є: законодавчі та нормативно-правові документи, наукові праці вітчизняних вчених, офіційна статистика Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України, дослідницькі та аналітичні матеріали національних інститутів та міжнародних організацій, інтернет-джерела, офіційні сайти органів місцевого самоврядування та аналітичних центрів.

Рекомендації та пропозиції, надані в роботі, можуть застосовуватись органами публічної влади під час розробки заходів щодо подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні.



# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

### 1.1. Місцеве самоврядування в Україні: поняття, сутність та складові системи

Розвиток місцевого самоврядування як ефективної і максимально наближеної до людей публічної влади є одним із визначальних пріоритетів здійснення адміністративної реформи, становлення України як демократичної держави. Без розвитку місцевого самоврядування, здійснення процесів децентралізації й деконцентрації та повноцінного впровадження принципу субсидіарності неможливо подолати негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад, регіонів та країни в цілому, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя громадян нашої країни.

Поняття «місцеве самоврядування» є багатогранним та багатозмістовним. Визначення даного поняття Європейською хартією місцевого самоврядування, а саме: «місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [20], засвідчує, що місцеве самоврядування – це вид суспільного управління, зокрема управління складними територіальними суспільними системами.

Цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що, будучи найбільш наближеним до громадян рівнем публічної влади, а отже, й найкраще обізнаним із повсякденними проблемами життєдіяльності мешканців відповідних територіальних громад, воно може найкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг: соціальних, безпекових, медичних, освітніх, культурних, побутових, комунальних та ін.

Саме місцеве самоврядування відіграє вирішальну роль в реалізації одного з головних завдань сучасності – об'єднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства і особистості, оскільки сама його сутність полягає в гармонізації прав і свобод людини та громадянина з інтересами держави і суспільства [1, с. 5].

Аналіз чинного законодавства засвідчив наявність різних тлумачень поняття «місцеве самоврядування» (табл. 1.1) [20; 33; 88].

Таблиця 1.1

### Тлумачення поняття «місцеве самоврядування» на законодавчому рівні

Законодавчий акт	Визначення поняття «місцеве самоврядування»
Конституція України (ст. 140)	Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 2)	Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.
Європейська Хартія місцевого самоврядування (ст. 3)	Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Цілком погоджуємося із твердженням колективу київських науковців, які зазначають, що визначення в Конституції та законах України місцевого самоврядування, хоч би яке «досконале воно було, далеко не вичерпує до кінця змісту цього суспільно-політичного явища, а тому не зводиться лише до гарантованого державою права територіальних громад і тих органів, які вони обирають (органів місцевого самоврядування), самостійно вирішувати якусь частину публічних справ» [39, с. 14]. Місцеве самоврядування – один з основоположних принципів організації публічної влади на місцях у державі, яка прагне стати правовою, а також форма самоорганізації місцевого населення.

Аналіз навчальної та наукової літератури засвідчив, що місцеве самоврядування – багатогранне, багатофункціональне та комплексне політико-правове явище,

яке може характеризуватися різнобічно. Так, під місцевим самоврядуванням автори Юридичної енциклопедії розуміють «політико-правовий інститут народовладдя, через який здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях шляхом самоорганізації жителів певної території за згодою і при сприянні держави» [118, с. 731].

У свою чергу, автори Енциклопедії державного управління поняття «місьцеве самоврядування» визначають як «право та спроможність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення під свою відповідальність або відповідальність створених нею органів» [18, с. 185].

На думку колективу науковців на чолі з О. Батановим, місцеве самоврядування як недержавна за своєю конституційно-правовою природою система організації публічної влади на місцях є одним з тих атрибутів сучасного конституціоналізму та соціально-правової демократичної державності, що у контексті європейського вектора розвитку української держави потребує свого всебічного конституювання та інституціоналізації на принципах гуманізму, людського виміру влади та верховенства права. Саме місцеве самоврядування оптимально фіксує як елементарні проблеми людської життєдіяльності, так і політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства у будь-якій галузі суспільного розвитку [32, с. 13-14, 23].

У свою чергу, інший колектив науковців на чолі з Р. Плющем, визнаючи місцеве самоврядування найважливішим елементом будь-якого демократичного суспільства, зазначає, що місцеве самоврядування відіграє ключову роль у процесі демократичної перебудови українського суспільства як форма публічної влади населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади), оскільки воно спрямоване на забезпечення реалізації прав і свобод громадян, створення таких умов життя населення, що відповідають державним соціальним стандартам і загальному політичному курсу держави на євроінтеграцію [46, с. 23].

Як об'єкт конституційно-правового регулювання місцеве самоврядування виступає в якості: відповідної засади конституційного ладу України; специфічної

форми народовладдя; права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення [41, с. 187].

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу обумовлює необхідність встановлення демократичної децентралізованої системи управління, що базується на самостійності територіальних громад та створених ними органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення.

Статтею 5 Конституції України визначено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [33]. Місцеве самоврядування як специфічна форма народовладдя:

- має особливого суб'єкта – територіальну громаду (жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр);

- займає окреме місце в політичній системі держави – місцеве самоврядування та його органи не входять до механізму державної влади, хоча й мають з нею тісний взаємозв'язок (єдине джерело влади – народ та делеговані повноваження), але є складовою частиною публічної влади держави;

- має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування законодавчо визначено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [88].

Місцеве самоврядування – особливий інститут (матеріальною базою якого є комунальна форма власності), який на практиці втілює інтереси територіальних громад. Місцеве самоврядування в Україні забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування та розпорядження комунальною власністю, місцевого бюджету, місцевих податків і зборів, охорони громадського порядку, визначення власної структури та зміни меж територій, в яких здійснюється місцеве самоврядування.

Право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення здійснюється у двох формах: 1) безпосередньо через різноманітні

форми прямої демократії (місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори тощо); 2) через органи місцевого самоврядування (сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, районні в місті ради та їх виконавчі органи; районні та обласні ради; органи самоорганізації населення).

Орган місцевого самоврядування – це організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування, районних, обласних бюджетів і являє собою колектив громадян України – депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади [28, с. 242]. На думку В. Кафарського та І. Припхан органам місцевого самоврядування притаманні такі специфічні риси (рис. 1.1) [28, с. 242].



Рис. 1.1. Специфічні риси органу місцевого самоврядування

Сукупність визначених національним законодавством взаємопов'язаних елементів, які є суб'єктами здійснення місцевого самоврядування на різних рівнях управління відповідно до конституційного ладу та адміністративно-територіального устрою держави складають систему місцевого самоврядування [104, с. 162]. Основними складовими системи місцевого самоврядування є територіальні громади, представницькі й виконавчі органи та посадові особи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення.

На законодавчому рівні система органів місцевого самоврядування в Україні, що являє собою механізм забезпечення стабільності, надійності конституційного устрою та надання місцевому управлінню організованості, компетентності й професіоналізму [27, с. 8], чітко визначена у ст. 140 Конституції України [33] і ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [88] й включає такі складові: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Коротко проаналізуємо кожен складову системи місцевого самоврядування.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень є територіальна громада, яка буде розглянута нами в одному із наступних підрозділів роботи.

Представницьким органом базового рівня, що здійснює практично всі закріплені за територіальними громадами функції і повноваження, є сільська, селищна, міська рада. Сільські, селищні, міські ради складаються з депутатів, які обираються населенням відповідних територіальних одиниць строком на п'ять років, працюють сесійно, а також через постійні комісії і депутатів. Вони наділені правом виступати від імені територіальних громад, представляти і захищати їхні інтереси перед державою та іншими суб'єктами суспільних відносин, приймати рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Варто зазначити, що окремі елементи системи місцевого самоврядування мають необов'язковий характер, тобто не завжди запроваджуються в однакових

умовах. Так, факультативний характер має районна у місті рада, яка може утворюватися в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету. Районна в місті рада є представницьким органом внутрішньоміської (районної у місті) громади, яка не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. Вона не має самостійного конституційного статусу і створюється за рішенням відповідної міської ради згідно з положеннями п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [88].

Головною посадовою особою територіальної громади є сільський, селищний, міський голова, який обирається територіальною громадою строком на п'ять років шляхом таємного голосування на основі загального, рівного, прямого виборчого права. Сільські, селищні, міські голови у своїй діяльності підзвітні та підконтрольні територіальним громадам і в разі неналежного виконання своїх обов'язків можуть бути зміщені зі своїх посад шляхом проведення місцевого референдуму.

Наступна складова системи місцевого самоврядування – виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, які створюються для реалізації рішень представницьких органів місцевого самоврядування базового рівня та виконання поточних завдань місцевого розвитку. У своєму складі виконавчі органи відповідної ради мають сектори, відділи, управління, департаменти, виконавчі комітети та інші виконавчі органи, що у своїй діяльності підзвітні та підконтрольні відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів державної виконавчої влади – відповідним органам виконавчої влади. Виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради очолює сільський, селищний, міський голова, який проводить її засідання.

Представниками спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст є районні та обласні ради.

Варто зазначити, що представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених чинними законодавством України.

Важливим складовим елементом системи місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення – будинкові, квартальні, вуличні комітети тощо. Через органи самоорганізації населення територіальні громади можуть впливати на діяльність сільських, селищних, міських рад та їх посадових осіб, врегульовувати поточні справи окремих територій. Згідно з чинним законодавством відповідні ради можуть делегувати їм окремі повноваження, для виконання яких надавати їм фінанси та майно.

Нам імпонує твердження науковців, які зазначають, що «без утворення системи місцевого самоврядування, хоча б і окремого села, селища, міста; без залучення до її формування інших елементів системи місцевого самоврядування – місцевих рад, їх виконкомів, сільських, селищних, міських голів тощо жодна територіальна громада, яка, до речі, часто виступає простою сукупністю мешканців, не змогла б виступати носієм права місцевого самоврядування» [39, с. 63].

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що місцеве самоврядування, найважливіший елемент будь-якого демократичного суспільства, є принципом організації публічної влади на місцях, інститутом державного устрою та народовладдя, наділеним частиною публічної влади держави, метою якого є забезпечення ефективного демократичного вирішення питань місцевого значення. Досягнення цієї мети забезпечується управлінською діяльністю, що здійснюється суб'єктами місцевого самоврядування. За роки державної незалежності в Україні створена єдина, сформована знизу, без втручання державних інституцій, система органів місцевого самоврядування, яка здійснює законодавчо визначені досить широкі власні та делеговані органами державної виконавчої влади повноваження. Вітчизняна система місцевого самоврядування складається з двох рівнів: первинного (базового) – село, селище, місто та вторинного (асоційованого) – район, область. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень є територіальна громада.



## **1.2. Основні принципи організації та діяльності органів місцевого самоврядування**

Організація та діяльність органів місцевого самоврядування здійснюється відповідно до певних принципів. За визначенням авторів Енциклопедії державного управління, принципи місцевого самоврядування – це фундаментальні засади діяльності суб'єктів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення [18, с. 294].

На законодавчому рівні принципи місцевого самоврядування встановлені Конституцією України [33] відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування [20], а їх деталізація та конкретизація закріплена ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [88]. Принципи охоплюють всі аспекти організації та діяльності органів місцевого самоврядування, а їх реалізація забезпечується не тільки правовим закріпленням у чинному законодавстві України, а й системою відповідних організаційних форм і методів діяльності суб'єктів місцевого самоврядування.

Європейською хартією місцевого самоврядування сформульовані такі основні принципи місцевого самоврядування:

- місцеве самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму;
- право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами-членами Ради Європи; і воно безпосередньо може бути реалізоване на місцевому рівні;
- з метою забезпечення ефективного і наближеного до громадянина управління мають бути створені органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою;
- місцеві органи влади, наділені правом прийняття владних рішень, мають бути створені демократичним шляхом, мати широку автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення та володіти ресурсами, достатніми для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування;

– права територіальних громад та органів місцевого самоврядування мають бути надійно захищені [20].

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [88] основними принципами місцевого самоврядування в Україні є:

– народовладдя. Принцип закріплено в ст. 5 Конституції України [33]: носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування;

– законність. Організація та діяльність інституцій місцевого самоврядування здійснюється згідно чинного законодавства України;

– гласність. Діяльність органів місцевого самоврядування має бути прозорою й забезпечена систематична інформація населення про неї;

– колегіальність. Принцип означає таку організацію та функціонування органу місцевого самоврядування, до складу якого входять особи, вибрані персонально у визначеному законом порядку, і питання, що належать до його компетенції, вирішуються більшістю голосів на засадах колективного обговорення;

– поєднання місцевих і державних інтересів, яке відбувається внаслідок реалізації спільних зусиль органів місцевої влади;

– виборність. Органи місцевого самоврядування формуються шляхом вільних виборів, що здійснюються на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням терміном на 5 років;

– правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених чинним законодавством;

– підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;

– державна підтримка та гарантія місцевого самоврядування. Даний принцип проявляється у наданні територіальним громадам та створеним ними органам місцевого самоврядування владно-управлінських повноважень, згідно ст. 7 Конституції України [33];

– судовий захист прав місцевого самоврядування. Даний принцип базується на ст. 145 Конституції України [33], яка визначає, що права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

На основі вивчення принципів організації та діяльності органів місцевого самоврядування В. Куйбідою була розроблена їх класифікація (рис. 1.2) [39, с. 19].

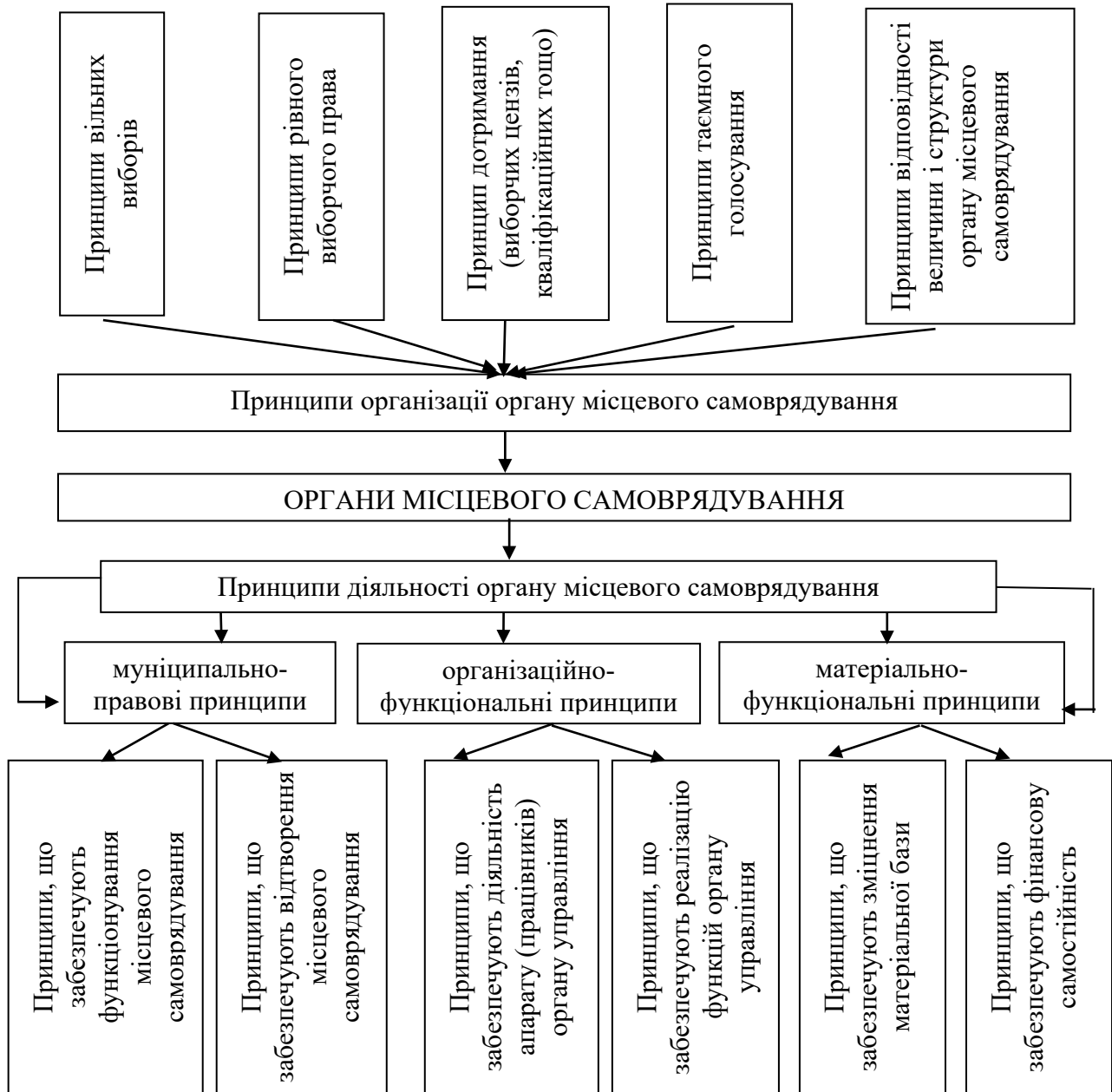


Рис. 1.2. Класифікація принципів організації та діяльності органів місцевого самоврядування

У свою чергу, І. Грищенко вважає, що за ступенем узагальнення принципи місцевого самоврядування доцільно розподілити на дві групи [8, с. 86-87]:

– загальні принципи організації та здійснення публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування). До цієї групи варто віднести принципи, що отримали закріплення у I розділі Конституції України як засади

конституційного ладу, а саме: принципи демократизму; гуманізму; верховенства права; народовладдя; законності;

– специфічні принципи місцевого самоврядування. Ця група принципів умовно поділяється на основні та спеціальні. До основних віднесені принципи визначені у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [88]: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законодавством; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування. Кожен із основних принципів має самостійне значення, але, поряд із тим, взаємодіє і доповнює інші принципи, що в сукупності утворюють єдину систему, яка визначає функціонування та організацію системи місцевого самоврядування в Україні. Сферу діяльності основних принципів розширюють спеціальні (що враховують місцеві потреби, звичаї, ментальність тощо), до них належать: принцип різноманітності організаційних форм здійснення місцевого самоврядування; організаційного відособлення місцевого самоврядування, його органів у системі управління державою; фінансування державою витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади та інші.

Набувши 23 червня 2022 р. статусу кандидата на вступ до ЄС наша країна активно приступила до впровадження європейських принципів доброго врядування на всіх рівнях публічного управління. Впровадження принципів доброго врядування на місцевому рівні є фундаментально важливим, адже органи місцевого самоврядування є найближчим до мешканців громад рівнем влади та забезпечують їх основними послугами.

Європейською практикою розвитку місцевого самоврядування вироблена багатогранна концепція доброго врядування, яка базується на принципах, правилах та практиках, розроблених в усьому світі. Принципи доброго

демократичного врядування на місцевому рівні можуть бути узагальнені в наступних 12 принципах [3, с. 11]:

- чесне проведення виборів, представництво та участь – для забезпечення реальних можливостей всіх мешканців громад мати право голосу у місцевій публічній діяльності;

- зворотний зв'язок, чутливість – для забезпечення того, щоб органи місцевого самоврядування задовольняли законні очікування та потреби людей;

- ефективність та результативність – для забезпечення досягнення цілей при найбільш оптимальному використанні ресурсів;

- відкритість і прозорість – для забезпечення публічного доступу до інформації та сприяння розумінню того, як реалізується місцева публічна діяльність;

- верховенство права – для забезпечення справедливості, неупередженості та передбачуваності;

- етична поведінка – для забезпечення того, щоб публічні інтереси переважали над приватними;

- компетентність і спроможність – для забезпечення того, щоб депутати місцевих рад та посадові особи місцевого самоврядування могли добре виконувати свої обов'язки;

- інноваційність та відкритість до змін – для забезпечення отримання переваг від нових рішень та кращих практик;

- сталий розвиток та стратегічна орієнтація – для врахування інтересів майбутніх поколінь;

- раціональне управління фінансами – для забезпечення розсудливого та продуктивного використання ресурсів держави і територіальних громад;

- права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість – для забезпечення того, щоб всі люди були захищеними та поважались, і щоб жоден не був дискримінований або виключений/ігнорований;

- підзвітність – для забезпечення того, щоб депутати місцевих рад та посадові особи місцевого самоврядування брали відповідальність та були відповідальними за свою діяльність.

Аналізуючи принципи доброго демократичного врядування на місцевому рівні варто зазначити, що частина із них вже закріплена в чинному законодавстві нашої країни, хоча дещо по іншому називаються (чесне проведення виборів; верховенство права; відкритість і прозорість; підзвітність; зворотний зв'язок, чутливість; компетентність і спроможність; раціональне управління фінансами). Інша ж частина принципів доброго демократичного врядування (етична поведінка; інноваційність та відкритість до змін; сталий розвиток та стратегічна орієнтація; права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість) ще потребують імплементації у вітчизняне законодавство. Водночас, варто зазначити, важливим є не лише законодавче закріплення певних принципів, а й чітке дотримання їх у практичній діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Уже більше десяти років в нашій країні впроваджується реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад визначено Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [36]. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого

самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій.

На законодавчому рівні визначені й принципові засади функціонування територіальних громад. Зокрема:

– принципи співробітництва територіальних громад: законності; добровільності; взаємної вигоди; прозорості та відкритості; рівноправності учасників; взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати (ст. 2 Закону України «Про співробітництво територіальних громад») [96];

– принципи добровільного об'єднання територіальних громад: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості; відповідальності (ст. 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад») [78].

Впровадження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та функціонування місцевого самоврядування загалом визначальним чином залежить від фаховості, професійності, компетентності та відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування. Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється відповідно до 14 основних принципів визначених у ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493 (табл. 1.2) [95].

Збільшення прозорості та наближення до стандартів Європейського Союзу передбачає нова редакція Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 р. № 3077 (табл. 1.2) [94]. У статті 4 даного Закону не лише збільшено на 1 принципи службу в органах місцевого самоврядування, а й, що особливо цінно, надається їх трактування. Закон № 3077 набере чинності через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р. № 64 [58], затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р. № 2102 [86].

### Законодавчі принципи служби в органах місцевого самоврядування

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.)	Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2023 р.)
<p>1) служіння територіальній громаді;</p> <p>2) поєднання місцевих і державних інтересів;</p> <p>3) верховенства права, демократизму і законності;</p> <p>4) гуманізму і соціальної справедливості;</p> <p>5) гласності;</p> <p>6) пріоритету прав та свобод людини і громадянина;</p> <p>7) рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;</p> <p>8) професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;</p> <p>9) підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;</p> <p>10) дотримання прав місцевого самоврядування;</p> <p>11) правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;</p> <p>12) захисту інтересів відповідної територіальної громади;</p> <p>13) фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;</p> <p>14) самостійності кадрової політики в територіальній громаді.</p>	<p>1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності під час здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування;</p> <p>2) законності – обов'язку діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;</p> <p>3) патріотизму – відданості та вірного служіння Українському народові;</p> <p>4) служіння територіальним громадам – спрямованості діяльності на реалізацію та захист права територіальних громад на місцеве самоврядування, забезпечення їх законних інтересів, визначених Конституцією та законами України;</p> <p>5) поєднання місцевих і державних інтересів – обов'язку під час здійснення повноважень враховувати засади державної політики у відповідній галузі (сфері);</p> <p>6) добросовісності – спрямованості дій на захист публічних інтересів та відмови від превалювання приватного інтересу під час здійснення повноважень;</p> <p>7) ефективності – раціонального і результативного використання ресурсів для здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом;</p> <p>8) рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування – заборони всіх форм та проявів дискримінації, відсутності необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на службу в органи місцевого самоврядування та її проходження;</p> <p>9) професіоналізму – компетентного, об'єктивного і неупередженого виконання посадових обов'язків, постійного підвищення рівня професійної компетентності;</p> <p>10) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;</p> <p>11) прозорості – інформування про діяльність посадових осіб місцевого самоврядування, крім випадків, визначених Конституцією та законами України, гарантування вільного доступу до інформації про діяльність посадових осіб місцевого самоврядування в обсягах та порядку, визначених законом;</p> <p>12) відкритості – залучення громадськості, у тому числі шляхом проведення публічних консультацій, до обговорення питань щодо розроблення, прийняття та виконання актів органів місцевого самоврядування, реалізації інших повноважень органів місцевого самоврядування;</p> <p>13) стабільності – призначення службовців місцевого самоврядування безстроково, крім випадків, передбачених законом, незалежності персонального складу службовців місцевого самоврядування від зміни керівників служби;</p> <p>14) самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування – невтручання органів державної влади чи їх посадових осіб у здійснення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами своїх повноважень з управління службою в органах місцевого самоврядування;</p> <p>15) відповідальності – персональної юридичної відповідальності за неналежне виконання та невиконання посадових обов'язків.</p>



Аналіз даних табл. 1.2 свідчить про відмінність принципів служби в органах місцевого самоврядування, визначених у редакціях Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2001 р. та 2023 р. Окремі принципи (служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; професіоналізму; рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування; верховенства права; законності; самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування; відповідальності; гласності) представлені в обох редакціях Закону, хоча дещо змінені назви окремих принципів, але їх зміст залишився тим же. Водночас, у редакції Закону 2023 р. з'явилися такі принципи, як: патріотизму; доброчесності; ефективності; політичної неупередженості; стабільності. На відміну від Закону 2001 р. виключені такі принципи, як: гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету. Часткове оновлення складу принципів служби в органах місцевого самоврядування, на нашу думку, обумовлено сучасною соціально-політичною ситуацією в нашій країні та розвитком місцевого самоврядування й спрямовано на наближення служби в органах місцевого самоврядування до європейських стандартів та продовження реформи місцевого самоврядування в Україні. Однак, вважаємо, що виключення принципів правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування і фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету є не зовсім доцільним.

Отже, принципи місцевого самоврядування – це зумовлені природою місцевого самоврядування визначальні положення та ідеї, покладені в основу організації та діяльності територіальної громади та сформованих нею органів місцевого самоврядування. Надзвичайно важливо не лише обґрунтовано й максимально повно визначити принципи організації та діяльності органів

місцевого самоврядування і закріпити їх на законодавчому та нормативно-правовому рівні, а й забезпечити їх впровадження в практичну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

### **1.3 Нормативно-правове забезпечення організації та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні**

Досягнення належного рівня розвитку місцевого самоврядування та забезпечення його нормативно-правового регулювання – складний процес, який потребує значних зусиль та певного проміжку часу. З часу здобуття державної незалежності у 1991 р. перед нашою країною постали важливі проблеми, пов'язані з розбудовою місцевого самоврядування як одного з атрибутів демократичного суспільства та формування його нормативно-правової бази.

Нормативно-правове регулювання місцевого самоврядування здійснюється Конституцією України [33], законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [88], «Про статус депутатів місцевих рад» [97], «Про співробітництво територіальних громад» [96], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [78], «Про органи самоорганізації населення» [89], «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [57], «Про засади державної регіональної політики» [80], «Про запобігання корупції» [79], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [95], Кодексом законів про працю в Україні [31], іншими законодавчими документами, Європейською хартією місцевого самоврядування [20], міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, статутами територіальних громад.

Таким чином, нормативно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні здійснюється на трьох рівнях: конституційному, законодавчому та статутному.

Конституція України [33] визначає основні засади організації та діяльності місцевого самоврядування: територіальну організацію місцевого

самоврядування, порядок і форми його здійснення, порядок формування й використання комунальної власності, гарантії самоврядних прав територіальних громад. Конституційні норми щодо місцевого самоврядування в Україні доцільно поєднати в чотири групи:

– норми, в яких закріплюються засади конституційного ладу, народовладдя, рівність усіх форм власності, гарантується місцеве самоврядування: здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування (ст. 5); визнання і гарантування місцевого самоврядування (ст. 7); самостійність місцевого самоврядування, його органи не входять до системи органів державної влади (ст. 5, 140); визнання і рівний захист всіх форм власності, зокрема й комунальної (ст. 13); обов'язок органів місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19);

– норми, в яких регламентується діяльність місцевого самоврядування із забезпечення прав і свобод людини і громадянина: право громадян знайомитися в органах місцевого самоврядування з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (ст. 32); право громадян брати участь у місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування (ст. 38); право громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38); право громадян проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про які завчасно сповіщаються органи місцевого самоврядування (ст. 39); право громадян на індивідуальні чи колективні звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування (ст. 40); право громадян користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами права комунальної власності (ст. 41); обов'язок органів місцевого самоврядування надавати житло громадянам, які потребують соціального захисту (ст. 47); безоплатне надання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я (ст. 49); право громадян на освіту, яке забезпечується доступністю і безоплатністю освіти (крім вищої) в комунальних навчальних закладах (ст. 53); право громадян на відшкодування за рахунок місцевого бюджету матеріальної

та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56).

– норми, що закріплюють правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування: порядок призначення чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (ст. 85); підзвітність й підконтрольність місцевих державних адміністрацій радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами (ст. 118); обов'язок місцевих державних адміністрацій забезпечувати взаємодію з органами місцевого самоврядування та реалізацію повноважень, делегованих відповідними радами (ст. 119); склад представницьких органів місцевого самоврядування та принципи їх формування (ст. 141); матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування (ст. 142); державна підтримка місцевого самоврядування (ст. 142);

– норми, в яких закріплено правові гарантії місцевого самоврядування: підстави і порядок зупинення рішень органів місцевого самоврядування та звернення до суду з метою їх оскарження (ст. 144); судовий захист прав місцевого самоврядування (ст. 145).

Конституція України створила правові передумови утвердження місцевого самоврядування в Україні, окреслила загальні засади конституційної моделі територіальної організації влади на місцях, визначила концептуальні напрями діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування [26, с. 154]. Аналіз положень Конституції України дає підстави визначити, що в основу національної моделі місцевого самоврядування покладено громадівську концепцію, за якою воно розглядається як автономна щодо державної влади форма публічної влади територіальної громади, що самостійно вирішує питання місцевого значення незалежно обраними (створеними) представницькими органами влади; її первинним суб'єктом є громада як самостійне джерело публічної влади, яка не належить державі. На підтвердження такого висновку вказують окремі положення Конституції України [33]:

- органи місцевого самоврядування України не включені до системи органів державної влади (ст.ст. 5, 19, 37, 38, 47, 55, 56, 71, 143);
- місцеве самоврядування в Україні визнається, а не надається державою (ст. 7);
- місцеве самоврядування в Україні гарантується державою (ст. 7);
- служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби (ст. 38);
- місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст. 140);
- права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку (ст. 145).

Таким чином, відповідно до Основного Закону нашої країни місцеве самоврядування – одна з демократичних основ системи управління суспільством, важлива складова публічної влади – самостійна форма реалізації народовладдя, а територіальна громада є основним, базовим суб'єктом місцевого самоврядування.

Конституційні положення щодо організації та діяльності органів місцевого самоврядування було розвинуто в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280 [88], який відповідно до Конституції України визначає: систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні; засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Закон № 280 наділив суб'єкти самоврядування статусом юридичних осіб та власними (самоврядними) повноваженнями, у межах яких вони діють самостійно і під свою відповідальність. Норми даного законодавчого документу будуть розглядатися нами практично у кожному підрозділі дослідження.

Ратифікація Верховною Радою України 15 липня 1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування [20] (підписана 15 жовтня 1985 р. у м. Страсбург) ідентифікувала її як частину національного законодавства нашої країни. Ратифікувавши Європейську Хартію місцевого самоврядування, Україна не тільки заявила про свою прихильність до європейських цінностей і стандартів,

але й взяла на себе зобов'язання дотримуватися положень Хартії. Основними положеннями Хартії є:

- принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві та, за можливістю, в конституції країни (ст. 2);

- місцеве самоврядування – право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення (ч. 1 ст. 3);

- це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування (ч. 2 ст. 3);

- ради чи збори можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це не виключає звернення до зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян там, де це допускається законом (ч. 2 ст. 3);

- основні повноваження органів місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом, у межах яких вони мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив (ч. 1, 2 ст. 4);

- органи місцевого самоврядування повинні мати можливість, не порушуючи більш загальних законодавчих положень, самі визначити свої внутрішні адміністративні структури з тим, щоб вони відповідали місцевим потребам і забезпечували ефективне управління (ч. 1 ст. 6);

- органи місцевого самоврядування мають право на володіння достатніми власними коштами, якими вони можуть вільно розпоряджатися для здійснення своїх функцій (ч. 1 ст. 9);

- будь-який адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування має бути призначений лише для забезпечення дотримання законності та конституційних принципів. Проте адміністративний контроль може містити також контроль вищих органів влади за належним виконанням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;

– органи місцевого самоврядування повинні мати право на судовий захист для забезпечення вільного здійснення ними своїх повноважень і дотримання закріплених конституцією та законодавством країни принципів місцевого самоврядування [20].

Наступні нормативно-правові документи, що визначають засади організації та функціонування органів місцевого самоврядування та професійну діяльність їх посадових осіб розглянемо в хронологічному порядку їх прийняття. За останні два десятиліття було прийнято значну кількість нормативно-правових актів у сфері місцевого самоврядування. Враховуючи обмеженість нашої роботи за обсягом розглянути їх всі не представляється можливим, тому зупинимося лише на тих із них, що справили визначальний вплив на розвиток місцевого самоврядування в нашій країні.

Практично з перших років незалежності нашої країни на державному рівні визнана необхідність формування сучасної системи місцевого самоврядування та організації на нових засадах служби в органах місцевого самоврядування. Напрями реформування місцевого самоврядування були визначені Концепцією адміністративної реформи в Україні, схваленою указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810 [87]. Концепцією, зокрема, визначено необхідність утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування; належне політико-правове, фінансово-економічне та організаційне забезпечення здійснення самоврядних і делегованих функцій та повноважень у системі місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією та законами України; законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і основних самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня; законодавче закріплення інституту служби в органах місцевого самоврядування та встановлення гарантій діяльності службовця; запровадження механізмів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування та проведення муніципальної реформи; визначення механізму

судового захисту прав територіальних громад, конституційних засад самостійності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [87].

Концепція державної регіональної політики, затверджена указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341, акцентувала на необхідності посилення державної підтримки місцевого самоврядування; вдосконалення нормативно-правової бази місцевого самоврядування, поліпшення умов для виконання повноважень органами місцевого самоврядування; розмежування земель державної і комунальної власності; укрупнення сільських територіальних громад з метою забезпечення організаційно-правової, кадрової та фінансово-економічної спроможності відповідних органів місцевого самоврядування у виконанні покладених на них законодавством повноважень та ін. [35].

Службу в органах місцевого самоврядування в окремий інститут виділено Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493 [95], який регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Служба в органах місцевого самоврядування, відповідно до ст. 1 Закону, – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. А посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету (ст. 2) [95].

Правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, визначив Закон



України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93 [97], який встановив також гарантії депутатської діяльності та порядок відкликання депутата місцевої ради. Депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування.

Легалізація асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань шляхом прийняття Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16 квітня 2009 р. № 1275 [57] сприяла посиленню місцевого самоврядування. У ст. 1 даного Закону визначено, що асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання – добровільні неприбуткові об'єднання, створені органами місцевого самоврядування з метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, узгодження дій органів місцевого самоврядування щодо захисту прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку. Поява Закону № 1275 сприяла утвердженню потенціалу Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування, Асоціації міст України, Асоціації малих міст України та інших асоціацій.

Кардинальні зміни в системі місцевого самоврядування розпочалися у зв'язку зі схваленням Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [36], відповідно до якої в нашій країні було розпочато реформу місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Основними завданнями реформи Концепцією визначено [36]:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

На початку впровадження реформи місцевого самоврядування значна кількість територіальних громад була неспроможною надавати якісні послуги своїм мешканцям та ефективно вирішувати питання місцевого значення. Вирішенню цих проблем сприяло прийняття, з метою вирішення спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, більш ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад, Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508 [96], статтею 4 якого чітко визначено п'ять форм такого співробітництва:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
- реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;
- спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, об'єктів інфраструктури;
- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій, спільних об'єктів інфраструктури;

– утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

5 лютого 2015 р. прийнято одразу два знакових закони, спрямованих на посилення законодавчої бази реформування місцевого самоврядування, а саме: Закон України «Про засади державної регіональної політики» [80] і Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [78]. Закон України «Про засади державної регіональної політики» [80] визначив основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України та встановив особливості відновлення регіонів та територій, що постраждали внаслідок збройної агресії РФ проти України.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [78], врегулював відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад, стимулював реформу місцевого самоврядування «знизу», сприяв об'єднанню територіальних громад для посилення їх інституційної й економічної спроможності та ввів до системи місцевого самоврядування нову посадову особу – старосту. Введення інституту старост сприяло зміцненню місцевого самоврядування та підтримці громадської активності, адже метою діяльності саме цієї посадової особи є налагодження тісної співпраці з місцевою спільнотою, мобільного реагування на потреби кожного мешканця, який територіально є віддаленим від адміністративного центру об'єднаної територіальної громади.

Поява нової інституції в системі місцевого самоврядування законодавчо закріплена й шляхом внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [88], який було доповнено статтею 14<sup>-1</sup> «Староста». Варто зазначити, статус старости неодноразово змінювався в наступні роки. Так, згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 р. № 1848 [62] статтю 14<sup>-1</sup> викладено в новій редакції, а Закон України «Про місцеве самоврядування в

Україні» [88] доповнено статтями 54<sup>1</sup>. «Повноваження старости» та 79<sup>1</sup> «Дострокове припинення повноважень старости». У 2020 р., відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» від 16 липня 2020 р. № 805 [63] статтю 14<sup>1</sup> взагалі виключено із Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [88]. У свою чергу ст. 79<sup>1</sup> виключено відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» від 14 липня 2021 р. № 1638 [69]. Останні законодавчі зміни щодо функціонування інституту старост розглянемо дещо пізніше.

Повертаючись до аналізу нормативно-правової бази, що прийнята під час активного процесу об'єднання територіальних громад, спрямованого на підвищення їх інституційної та фінансової спроможності варто зазначити, що за 2015-2020 рр. прийнято значну кількість законодавчих та нормативно-правових документів. Зокрема:

– закони України: «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 9 лютого 2017 р. № 1851 [65]; «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» від 9 лютого 2017 р. № 1850 [66]; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14 березня 2017 р. № 1923 [67]; «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 6 червня 2017 р. [71]; «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення» від 3 квітня 2018 р. № 2379 [72]; «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 р. № 562 [60]; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 р. № 711 [68]; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 17 вересня 2020 р. № 907 [59];

– постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214 [82]; «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» від 24 січня 2020 р. № 34 [75] «Про внесення змін у додатки до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268» від 19 червня 2019 р. № 525 [76];

– розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році» від 24 травня 2017 р. № 348-р [83]; «Про затвердження Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки» від 23 січня 2019 р. № 77-р [84] та ін.

– указ Президента України «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» від 15 жовтня 2020 р. № 449 [77] та ін.

Реформа місцевого самоврядування відбувалася одночасно із реформуванням адміністративно-територіального устрою нашої країни. У квітні 2020 р. Кабінет Міністрів України своїми розпорядженнями затвердив адміністративні центри та території територіальних громад, які склали основу нового адміністративно-територіального устрою України. Постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807 [99] було ліквідовано старі райони та затверджено кількість і конфігурацію нових. У результаті прийняття вищезначених нормативних актів новий адміністративно-територіальний устрій України складається із 1469 територіальних громад і 136 укрупнених районів.

Об'єднання територіальних громад детермінувало неминуче реформування районного рівня місцевого самоврядування. Як уже зазначалося вище, система місцевого самоврядування зазнала суттєвих змін у зв'язку з прийняттям 17 липня 2020 р. Верховною Радою України постанови № 807 [99], відповідно до якої ліквідовано 490 районів та створено 136 нових районів. Отже, в системі місцевого самоврядування створено нові укрупнені адміністративно-

територіальні утворення субрегіонального рівня та визначено їх адміністративні центри. У результаті проведення перших виборів 25 жовтня 2020 р. набули повноважень районні ради, утворені на новій адміністративно-територіальній основі, а з відкриттям перших пленарних засідань районних рад, що діють на новій територіальній основі, припинилися повноваження районних рад, які представляли спільні інтереси територіальних громад районів, що ліквідовані.

Зміни в адміністративно-територіальному устрої обумовили появу Закону України від 17 листопада 2020 р. № 1009 «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» [61], положеннями якого, зокрема, врегульовано питання щодо:

- припинення повноважень сільських, селищних, міських голів, сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, районних рад у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України;
- реорганізації сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, районних рад як юридичних осіб публічного права, у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України;
- правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків територіальних громад, території яких були включені до територій територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів України;
- правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків районних рад, які представляли спільні інтереси територіальних громад ліквідованих районів;
- продовження до закінчення бюджетного періоду виконання бюджетів територіальних громад, прийнятих до затвердження Кабінетом Міністрів України територій територіальних громад в регіонах України, та бюджетів районів, які ліквідовані Верховною Радою України;
- утворення та реорганізації районних державних адміністрацій, у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України;
- особливостей державної реєстрації органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій як юридичних осіб публічного права, у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28 квітня 2021 р. № 1423 [64] встановлено порядок встановлення меж територій територіальних громад шляхом внесення змін до Земельного кодексу. Даний законодавчий акт надав територіальним громадам довгоочікуване право розпоряджатись землями за межами населених пунктів та передбачив щорічну субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій громад. Згідно норм Закону № 1423, комплексний план, поряд із генеральним та детальним планом, є підставою для прийняття органом місцевого самоврядування рішення про викуп для суспільних потреб земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені.

Побудову в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду, визначено головною метою Стратегії реформування державного управління України на 2022-2025 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 р. № 831-р [107]. Серед завдань Стратегії, зокрема, визначено створення умов, за яких фізичні та юридичні особи отримують високоякісні та доступні адміністративні послуги за зручними та зрозумілими процедурами, зокрема, шляхом вирівнювання можливостей територіальних громад у доступності послуг та якості обслуговування. Також серед завдань Стратегії – забезпечення ефективного управління службою в органах місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Отже, для розвитку реформи місцевого самоврядування з 2014 р. по 2022 роки було здійснено низку кроків, спрямованих на посилення місцевого самоврядування. Так, було ухвалено закон про співпрацю територіальних громад, проведено перший етап бюджетної децентралізації, посилено громадський контроль, спрощено процедури виборів голів районних та обласних рад, а низку повноважень передано органам місцевого самоврядування. Внесено зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, які стали основою

бюджетно-податкової децентралізації. Зміни у Бюджетному та Податковому кодексах України надали місцевим бюджетам змогу використовувати понад 50 нових джерел фінансових надходжень [13, с. 20]. У результаті з 1 січня 2015 р. розпочалася передача на місця фінансового ресурсу для зміцнення місцевого самоврядування, а в лютому 2015 р. було прийнято закон про добровільне об'єднання громад. Стартувала адміністративно-територіальна реформа. Проведені місцеві вибори на новій територіальній основі, припинилися повноваження районних рад, які представляли спільні інтереси територіальних громад районів, що ліквідовані та ін. [14].

Повномасштабне вторгнення РФ кардинально змінило життя кожного українця та засади функціонування органів публічної влади. Оголошений указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 [58] воєнний стан в Україні обумовив особливий режим функціонування всіх органів публічної влади. Згідно п. 6 даного Указу на обласні, Київську міську державну адміністрацію, органи місцевого самоврядування покладено обов'язок утворення рад оборони та забезпечення сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану [58].

Як цілком слушно зазначає В. Ковальчук, досвід України в контексті правового регулювання забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування під час війни є унікальним [30, с. 40]. В умовах війни в органів місцевого самоврядування з'явилися нові функції та повноваження. Так, на органи місцевого самоврядування було покладено завдання створення добровольчих формувань територіальних громад відповідно до ст. 8 та ст. 14 Закону України «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 р. № 1702 [91]. А також створення блокпостів, захисних споруд та інших умов для ефективної діяльності добровольчих загонів.

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 р. № 2259 [70] прийнято з метою забезпечення належного та безперервного функціонування органів місцевого



самоврядування в період воєнного стану, надання їм змоги приймати оперативні рішення для забезпечення життєдіяльності громад, збільшення повноважень сільського, селищного, міського голови громади, де не ведуться бойові дії та не утворена військова адміністрація. Закон також врегулював питання діяльності військових адміністрацій населених пунктів та їх взаємовідносини з органами місцевого самоврядування.

Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15 травня 2022 р. № 2136 [90] визначив особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування в період дії воєнного стану, введеного відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [93]. У п. 3 ст. 1 Закону № 2136 визначено, що у період дії воєнного стану не застосовуються норми законодавства про працю, закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [88], інших законодавчих актів, що регулюють діяльність посадових осіб місцевого самоврядування в частині відносин, врегульованих цим Законом. Відповідно до п. 5 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [93] у період дії воєнного стану особи призначаються на посади в органах місцевого самоврядування сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради, начальником відповідної військової адміністрації без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом, на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад, а також за наявності у Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

Через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, набуде чинності Закон України «Про службу в органах місцевого

самоврядування» від 2 травня 2023 р. № 3077 [94]. Цей Закон пройшовши доволі довгий шлях до його прийняття парламентом, з урахуванням того, що його проєкт двічі вносився на розгляд парламенту Кабінетом Міністрів України (реєстр. № 2489 від 30.03.2015, реєстр. № 6504 від 05.01.2022), став черговим досягненням децентралізації публічної влади та реформи місцевого самоврядування, імплементації положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Закон містить багато нововведень, спрямованих на організаційне зміцнення місцевого самоврядування. З набранням чинності Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 3077 [94] запрацюють нові процедури й інструменти управління персоналом, механізми реалізації гарантій службовців місцевого самоврядування [48].

Прийнятий 22 лютого 2024 р. Закон України № 3590 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування» [74] спрямований на підвищення відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, даним Законом запроваджується: відеофіксація пленарних засідань місцевих рад та засідань їх постійних комісій; транслявання пленарних засідань місцевих рад та засідань їх постійних комісій у мережі Інтернет в режимі реального часу (після завершення воєнного стану); оприлюднення відеозаписів засідань в частині, що транслювалась на офіційному веб-сайті ради чи в інший спосіб; збереження відеозаписів засідань не менше п'яти років; висвітлення проєктів порядків денних засідань постійних комісій ради, висновків і рекомендацій, а також протоколів її засідань, які містять результати поіменного голосування; обов'язковість використання державної мови депутатами, посадовими особами місцевого самоврядування, іншими доповідачами під час сесій рад; оприлюднення на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на офіційних веб-сайтах органів місцевого самоврядування публічної інформації щодо об'єктів права власності територіальних громад, регулярне оновлення такої інформації, в тому числі інформації за результатами інвентаризації.

Серед останніх законодавчих документів у сфері місцевого самоврядування – Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану» від 17 липня 2024 р. № 3870 [73], що спрямований на покращення роботи органів місцевого самоврядування та забезпечення функціонування інституту старост на новому рівні. Закон № 3870 затверджує такі новації:

- впровадження принципу повсюдності старостинських округів у межах територіальних громад (окрім адміністративного центру територіальної громади);
- забезпечення безперервності діяльності старости до обрання на його посаду у визначеному законом порядку нового старости новообраною місцевою радою;
- обов’язковість оприлюднення оголошення про початок громадського обговорення кандидатури старости та інформації про його результати;
- можливість утворення старостинських округів у складі одного або декількох населених пунктів, на території яких проживає не менше 200 жителів, якщо показник густоти населення в цих громадах є вдвічі нижчим за показник середньої густоти населення в Україні;
- кандидатура старости затверджується на відкритих пленарних засіданнях місцевих рад без проведення громадських обговорень, але з подальшим оприлюдненням відеозапису таких засідань;
- староста призначається одноосібно головою громади у разі, якщо місцева рада не підтримала три кандидатури старости, перші дві з яких були внесені головою громади, а третя – не менш як половиною депутатів від загального складу відповідної ради, а також у випадку не проведення сесії ради понад три місяці без поважних причин;
- призначення головою громади тимчасово виконуючих обов’язки старост у разі тимчасової відсутності старост у зв’язку з проходженням ними військової служби за призовом під час мобілізації та в деяких інших випадках;

- можливість проведення відкритих зустрічей для заслуховування звіту старост перед жителями старостинського округу в режимі відеоконференції;
- визначення додаткового критерію для утворення старостинських округів, де поряд з кількістю населення пропонується враховувати також щільність населення на відповідній території (у такому випадку нижня межа кількості жителів старостинського округу зменшується із 500 до 200 осіб);

Третій рівень нормативно-правового забезпечення організації та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, а саме – статутний врегульований до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [88], в якій зазначено, що з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування, його представницьким органам надано право приймати статuti територіальних громад. Статут громади має відповідати таким критеріям: реальності (відповідати чинному законодавству, врегульовувати наявні в ньому протиріччя); політичної нейтральності (забезпечення умов для реалізації сталої, послідовної місцевої політики); системності підходів (за своєю структурою); креативності (поєднання жорсткості адміністрування з гнучкістю управління).

Безпосередньо до предмету статутного регулювання, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [88] віднесені такі питання: порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання; порядок внесення місцевих ініціативи на розгляд ради; порядок організації громадських слухань; порядок прийняття й оприлюднення рішень представницьких органів місцевого самоврядування, порядок формування та організація діяльності рад, постійних комісій; розробка положень про відділи, управління та інші виконавчі органи.

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що в нашій країні в цілому створено нормативно-правові засади організації та діяльності органів місцевого самоврядування. Водночас, проведений аналіз чинного законодавства у цій сфері свідчить про його певну недосконалість та необхідність внесення відповідних змін.

## РОЗДІЛ 2

### СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

#### **2.1. Територіальні громади – базовий суб'єкт місцевого самоврядування в Україні**

Головна мета існування інституту місцевого самоврядування – «формування територіальних громад, які безпосередньо і через представницькі органи здійснюють ефективне управління справами в інтересах місцевої громади» [44, с. 567]. Територіальна громада є організаційною основою, первинним, базовим суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Наукові дослідження свідчать, що самоврядна громада історично є попередницею держави, адже держава виникає в результаті об'єднання громад за економічними й політичними мотивами [32; 39; 41; 44].

Конституційне закріплення статусу територіальної громади надається у ст. 140 Конституції України, яка визначає, що місцеве самоврядування є «правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [33].

У прийнятому на основі Конституції Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [88] не тільки закріплюється, що територіальна громада – «це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр» (ст. 1 Закону), а й визначається її місце серед інших елементів системи місцевого самоврядування (ст. 5 Закону) як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень (ст. 6 Закону).

Функціонування вітчизняних територіальних громад, як і загалом системи місцевого самоврядування, на початку XXI ст. характеризувалося

негативними показниками. Так, майже в 50 % територіальних громад (більш як 6 тис. громад із загальної кількості близько 12 тис.) чисельність жителів становила менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не були утворені виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 %, а 483 територіальні громади взагалі на 90 % утримувалися за рахунок коштів державного бюджету [36].

Інституційна та фінансова спроможність територіальних громад виконувати свої повноваження, як це передбачено у Європейській хартії місцевого самоврядування [20], в цей період була досить низькою. Зокрема, обмежено застосовувався принцип субсидіарності, який передбачає передачу керівних повноважень на рівень, що є максимально наближеним для споживачів публічних послуг за умови дотримання належних стандартів їх надання. Місцеве самоврядування базового рівня стикалося з суттєвими викликами, несумісними із завданнями виконання самоврядних і делегованих повноважень на належному рівні. І лише міста обласного значення мали змогу здійснювати свої повноваження на належному рівні, адже їх фінансовий потенціал це дозволяв. Переважна ж більшість органів місцевого самоврядування базового рівня демонструвала низьку ресурсну спроможність виконувати самоврядні та делеговані повноваження.

Отже, органи місцевого самоврядування більшості територіальних громад практично не могли виконувати свої функції та здійснювати надані їм законом повноваження належним чином. Водночас, незважаючи на декларування, практично з перших років державної незалежності, кожним новим урядом необхідності такої реформи в нашій країні, реальних кроків до її реалізації не робилось аж до 2014 р.

У 2014 р. незадовільний стан значної кількості територіальних громад та системи місцевого самоврядування в цілому обумовив необхідність здійснення рішучих кроків Урядом нашої країни шляхом впровадження реформи місцевого самоврядування. Мета такої реформи, напрями, механізми і строки формування

«ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» чітко визначено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [36].

Практичне впровадження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [36], а також набрання чинності Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [78], що визначив порядок об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки об'єднаним громадам, що стало передумовою формування дієздатних територіальних громад, які зможуть якісно та оперативно надавати публічні послуги, здійснювати соціальні поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, більш ефективно використовувати бюджетні кошти та інші ресурси, дало у 2015 р. старт об'єднанню громад відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад [82].

Об'єднання територіальних громад в нашій країні проходило у два етапи: етап добровільного об'єднання територіальних громад (2015-2018 рр. – створено 806 громад) та етап, що поєднував як добровільне об'єднання громад, так і застосування адміністративних стимулів до об'єднання громад (2019-2021 рр. – створено 663 громади) (рис. 2.1) [12]. У результаті проведеного об'єднання створено 1469 територіальних громад. Варто зазначити, що Кабінетом Міністрів України спочатку було затверджено 1470 територіальних громад, а після доопрацювання – 1469. Варто відмітити, що з 936 об'єднаних територіальних громад (без міст обласного значення), утворених протягом 2015-2019 рр., 119 стали частиною інших територіальних громад в адміністративному порядку [42, с. 11].

Із загальної кількості громад – 31 територіальна громада знаходиться на непідконтрольній території в межах Донецької та Луганської областей [111]. У

зв'язку з неможливістю отримання інформації щодо розвитку громад, що знаходяться на непідконтрольній території Донецької та Луганської областей, подальший аналіз буде здійснюватися на підставі інформації щодо розвитку 1438 територіальних громад.



Рис. 2.1. Динаміка об'єднання територіальних громад в Україні, 2015-2021 рр.

Об'єднані територіальні громади охопили 100 % території України. Результати об'єднання громад закріплено постановою Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. № 807 [99]. Відповідно до якої у складі областей по всій Україні було виділено всього 1469 територіальних громад (табл. 2.1), зокрема:

- 409 міських громад з центром у місті;
- 435 селищних громад з центром у селищі міського типу;
- 625 сільських громад з центром у селі.

47 територіальних громад (або 3,19 %) мають адміністративні центри у містах обласного значення.

Дані табл. 2.1 свідчать, що найбільше територіальних громад утворено в Одеській (91), Дніпропетровській (86) та Львівській (73) областях. Водночас, найменша їх кількість у Луганській (37), Кіровоградській (49) та Херсонській (49) областях.



**Кількість територіальних громад в областях України**

Область	Кількість громад			Усього
	за типами громад			
	міські	селищні	сільські	
Вінницька	18	22	23	63
Волинська	11	18	25	54
Дніпропетровська	20	25	41	86
Донецька	43	14	9	66
Житомирська	12	22	32	66
Закарпатська	11	18	35	64
Запорізька	14	17	36	67
Івано-Франківська	15	23	24	62
Київська	24	23	22	69
Кіровоградська	12	16	21	49
Луганська	20	12	5	37
Львівська	39	16	18	73
Миколаївська	9	14	29	52
Одеська	19	25	47	91
Полтавська	16	20	24	60
Рівненська	11	13	40	64
Сумська	15	15	21	51
Тернопільська	18	16	21	55
Харківська	17	26	13	56
Херсонська	9	17	23	49
Хмельницька	13	22	25	60
Черкаська	16	10	40	66
Чернівецька	11	7	34	52
Чернігівська	16	24	17	57
У всіх областях	409	435	625	1469

З метою забезпечення представництва інтересів жителів всіх населених пунктів на території громад утворено 7718 старостинських округів. Місцевими радами затверджено кандидатури 7439 старост [111]. Із загальної кількості утворених старостинських округів [111]:

- 10 % з чисельністю населення до 500 осіб;
- 61 % з чисельністю населення від 500 осіб до 1500 осіб;
- 22 % з чисельністю населення від 1500 осіб до 3000 осіб;
- 7 % з чисельністю населення понад 3000 осіб.

Повномасштабне військове вторгнення 24 лютого 2022 р. РФ на територію нашої країни та введення у зв'язку з цим військового стану визвало потребу в

централізації державного управління та зміні порядку діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В умовах війни окремі органи місцевого самоврядування стали обмежені у своїх повноваженнях функціонуванням військових адміністрацій. На початок жовтня 2024 р. в територіальних громадах створено 195 військових адміністрацій в 12 областях (табл. 2.2) [111].

Таблиця 2.2

### Військові адміністрації в територіальних громадах

Область	Кількість військових адміністрацій
Донецька область	36
Житомирська область	1
Запорізька область	47
Київська область	1
Луганська область	26
Миколаївська область	3
Рівненська область	1
Сумська область	2
Харківська область	27
Херсонська область	49
Хмельницька область	1
Чернігівська область	1
Всього	195

Варто зазначити, що 17 начальників військових адміністрацій не наділені повноваженнями, що передбачені ч. II ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [93], тобто, вони не здійснюють повноваження відповідної ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови та не затверджують тимчасову структуру виконавчих органів відповідної ради; апарат відповідної ради та її виконавчий комітет, інші виконавчі органи, комунальні підприємства, установи та організації відповідної територіальної громади не підпорядковуються начальнику відповідної військової адміністрації.

У надзвичайно складних умовах воєнного стану вирішують питання місцевого значення територіальні громади та створені ними органи місцевого самоврядування. Один із найважливіших напрямів діяльності органів місцевого самоврядування базового рівня – надання адміністративних послуг мешканцям

своїх територіальних громад. З метою наближення адміністративних послуг до їх споживачів, територіальні громади та їх представницькі органи створюють центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). За роки проведення реформи місцевого самоврядування мережа ЦНАП в територіальних громадах розширювалася досить активними темпами. Так, якщо на 1 січня 2018 р. у територіальних громадах працювало лише 56 ЦНАПів (або 7,6 % від загальної кількості), а у 2021 р. вже 72 % територіальних громад мали власні ЦНАПи (508 ЦНАП), то у 2024 р. мережа ЦНАП у територіальних громадах нараховує 5089 об'єктів (із яких – 4807 працюючих ЦНАП, територіальних підрозділів ЦНАП, віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАП, мобільних ЦНАП та 282 об'єкти мережі ЦНАП, які тимчасово закриті) (рис. 2.2) [12].

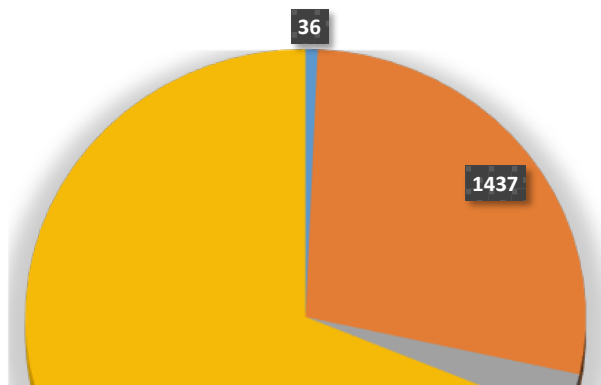


Рис. 2.2. Об'єкти мережі ЦНАП, станом на 1 жовтня 2024 р.

У сферах спільних інтересів у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування останніми роками територіальні громади досить активно використовують інститут співробітництва територіальних громад. Станом на 1 жовтня 2024 р. 779 територіальних громад (53 % від загальної кількості громад) уклали 516 договорів про міжмуніципальне співробітництво. Договори про міжмуніципальне співробітництво укладалися в різних соціально-економічних сферах. Водночас, найбільша їх кількість, а саме 296 (57,4 % від загальної кількості), укладено в соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, соціальне забезпечення). Водночас, 487 територіальних громад

уклали 2095 міжнародних договорів про партнерство із територіальними громадами із 64 країн світу (табл. 2.3) [111].

Таблиця 2.3

**Міжнародне партнерство територіальних громад, станом на 1 жовтня 2024 р.**

Область	Кількість міжнародних партнерів	Кількість країн
Вінницька	86	21
Волинська	134	17
Дніпропетровська	54	23
Донецька	37	15
Житомирська	79	21
Закарпатська	284	17
Запорізька	27	16
Івано-Франківська	112	22
м. Київ	39	29
Київська	132	34
Кіровоградська	14	8
Луганська	5	3
Львівська	284	29
Миколаївська	45	19
Одеська	128	36
Полтавська	55	20
Рівненська	66	12
Сумська	43	14
Тернопільська	109	23
Харківська	33	17
Херсонська	30	15
Хмельницька	95	26
Черкаська	59	20
Чернівецька	93	18
Чернігівська	52	14
УСЬОГО:	2095	64

Дані табл. 2.3 свідчать, що можливості міжнародного партнерства частіше використовують територіальні громади західних регіонів нашої країни, а саме Закарпатської (підписано 284 договори), Львівської (284) та Тернопільської (109) областей, що звичайно обумовлено територіальною близькістю до зарубіжних територіальних громад та більш безпечними умовами функціонування громад. Водночас, територіальні громади Одеської області співпрацюють із територіальними громадами найбільшої кількості країн (36).

Одним із очікуваних результатів реформи місцевого самоврядування передбачалося посилення фінансової спроможності територіальних громад, зокрема шляхом збільшення власних доходів громад. До того ж, темпи росту власних доходів громад мають переважати темпи росту трансфертів із державного бюджету. Аналіз офіційної інформації Міністерства розвитку громад та територій України свідчить, що об'єднання територіальних громад сприяло підвищенню їх фінансових спроможностей. Так, частка власних доходів місцевих бюджетів у ВВП країни за 2015-2023 рр. зросла від 5,1 % у 2015 р. до 6,8 % у 2023 р. (рис. 2.3) [12]. Водночас, частка видатків місцевих бюджетів у ВВП країни за цей же період зменшилася від 14,1 % у 2015 р. до 9,9 % у 2023 р.

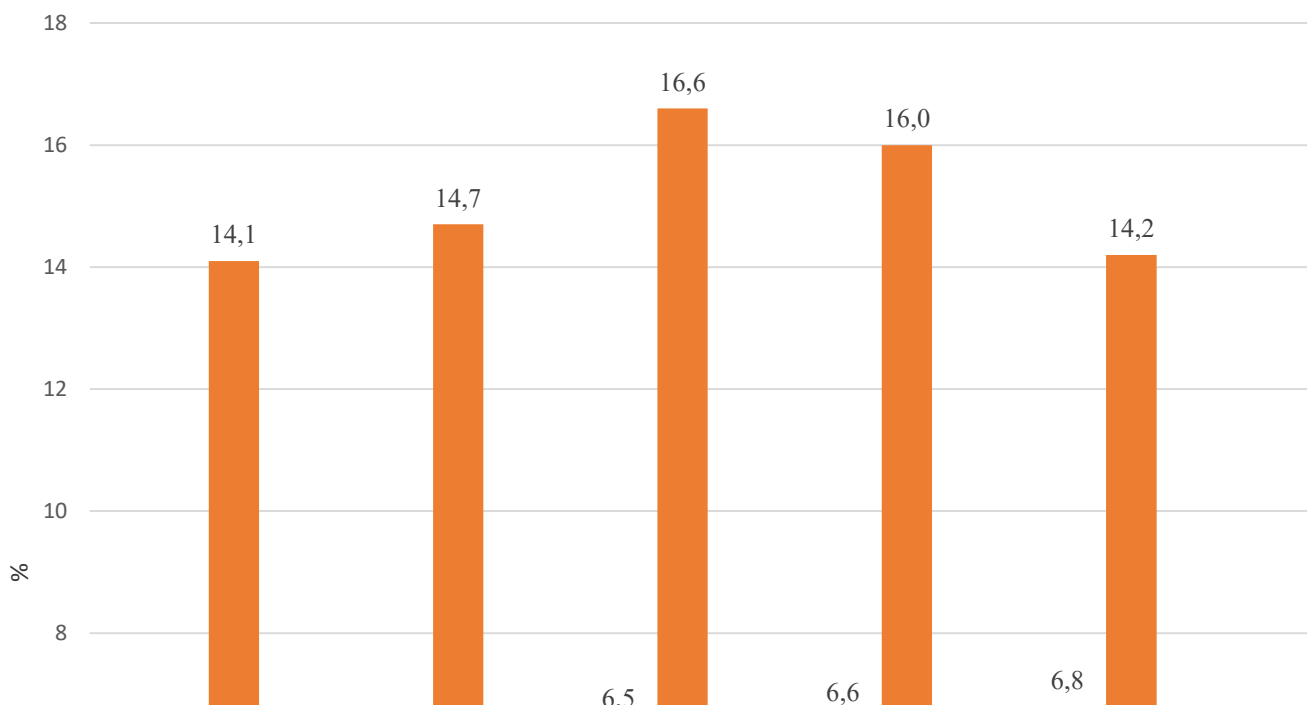


Рис. 2.3. Частка власних доходів та видатків місцевих бюджетів у ВВП України, 2015-2023 рр.

Децентралізаційна реформа сприяла передачі ряду функцій і повноважень щодо регулювання соціально-економічних процесів від державного рівня до місцевого. Фінансування децентралізованого виконання деяких повноважень здійснюється завдяки державній фінансовій допомозі бюджетам нижчого рівня,

тобто міжбюджетних трансфертів. У 2023 р. частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів склала 27,2 %, що на 2,5 % більше ніж у 2022 р., але на 31,9 менше ніж у 2015 р. (рис. 2.4) [12].

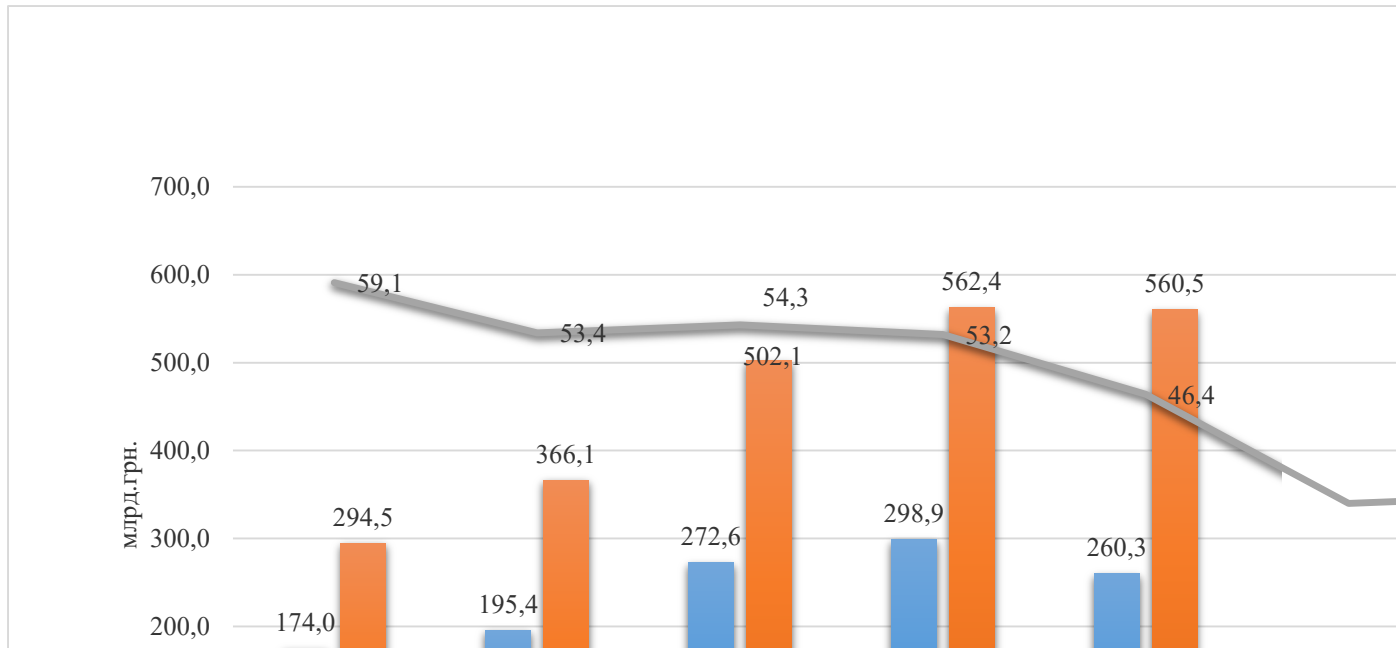


Рис. 2.4. Частка трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів України, 2015-2023 рр.

За результатами звітних показників за 2023 р. експерти провели оцінку окремих показників фінансової (бюджетної) діяльності територіальних громад України [49]. Оцінювання проведено з використанням методологічного підходу, розробленого та презентованого у рамках реалізації Програми «ULEAD з Європою», що передбачає оцінювання спроможності територіальних громад на підставі абсолютних та відносних показників з визначенням індивідуальних та граничних значень індикаторів на підставі алгоритму розрахунку інтегрального показника фінансової спроможності територіальної громади. Оцінювання здійснено по 1438 громадам у розрізі 11 показників, розрахованих на підставі даних про чисельність населення та показників виконання бюджету відповідної громади, а саме: доходи загального фонду з розрахунку на 1 мешканця; видатки загального фонду з розрахунку на 1 мешканця; видатки на утримання апарату управління з розрахунку на 1 мешканця; капітальні видатки з розрахунку на 1 мешканця; рівень дотаційності бюджетів; співвідношення видатків на утримання апарату

управління із фінансовими ресурсами громади; питома вага заробітної плати у видатках загального фонду бюджету громади; питома вага капітальних видатків у загальному обсязі видатків; видатки на культуру та фізичну культуру і спорт з розрахунку 1 мешканця; питома вага трансфертів у дохідній частині бюджету; питома вага місцевих податків і зборів у дохідній частині загального фонду бюджету. Результати оцінювання фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2023 р. наведено у табл. 2.4 [49].

Таблиця 2.4

### Фінансова спроможність територіальних громад, 2023 р.

Рівні спроможності територіальних громад	Загальна кількість територіальних громад з відповідним рівнем спроможності	% від загальної кількості територіальних громад
Високий	495	34,4%
Оптимальний	314	21,8%
Задовільний	200	13,9%
Низький	247	17,2%
Критичний	182	12,7%
	1438	

Аналіз даних табл. 2.4 свідчить, що до високого рівня спроможності віднесено 34,4 % територіальних громад, до оптимального – 21,8 % громад. Водночас, 13,9 % громад мають задовільний, 17,2 % – низький та 12,7 % громад мають критичний рівні фінансової спроможності.

За даними експертів найбільша кількість громад з високим рівнем спроможності у Київській області – 54, у Дніпропетровській – 48, Одеській – 44, Полтавській – 43. Критичний рівень зафіксовано серед громад 16 областей. Низька фінансова спроможність значної кількості територіальних громад пов'язана з воєнними діями, що відбуваються на їхніх територіях та на територіях, які є близькими до зони бойових дій (Херсонська, Запорізька, Луганська, Донецька області). Водночас, немала кількість громад з критичним рівнем спроможності, знаходяться на територіях, які є віддаленими від зони активних бойових дій (Чернівецька, Закарпатська, Івано-Франківська та Рівненська області) [49].

Експерти зазначають також, що на рівень фінансової спроможності впливає й статус територіальної громади. Так, із 495 громад, що належать до

високого рівня спроможності 198 (або 40 %) мають статус міських, 125 (25,3 %) – селищні громади, 172 (34,7 %) – сільські громади. По мірі зниження рівня спроможності частка територіальних громад міського типу зменшується, водночас кількість селищних та сільських громад зростає. Серед 182 громад, які віднесено до критичного рівня лише 23 (12,6 %) міські громади, 62 (34,1 %) – селищні, 97 (53,3 %) – сільські громади [49].

Проведений у підрозділі аналіз сучасного стану вітчизняних територіальних громад дає підстави стверджувати, що реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади по праву вважається найуспішнішою реформою проведеною в нашій країні за весь період державної незалежності. Територіальні громади, хоча й нерівномірно, але розвиваються, підвищуючи якість надання послуг своїм мешканцям. Формування спроможних територіальних громад схвально підтримано як населенням самих громад, так і міжнародною спільнотою. Так, децентралізація визначена Європейським парламентом однією з найуспішніших і найпослідовніших реформ нашої країни [21]. Із всіх реформ, що проводяться в Україні, саме ця реформа найбільше підтримується населенням нашої країни (15 % – на I етапі та 80 % – на II етапі) [22]. А в умовах повномасштабного російського вторгнення територіальні громади стали одним з елементів стійкості нашої держави [47]. Водночас, не всі проблемні питання як територіальних громад, так і системи місцевого самоврядування вирішені. В умовах повномасштабної війни перед громадами та створеними ними органами місцевого самоврядування постають і нові виклики, вирішити які можна лише спільними зусиллями мешканців громад й органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

## **2.2. Особливості розвитку Царичанської селищної громади Дніпровського району Дніпропетровської області**

Царичанська селищна територіальна громада Дніпровського району Дніпропетровської області (далі – Царичанська громада) утворена 16 серпня 2016 р. шляхом об'єднання Царичанської селищної, Бабайківської, Михайлівської,



Прядівської та Юр'ївської сільських рад колишнього Царичанського району. 18 грудня 2016 р. відбулися перші вибори, а вже 23 грудня відбулася перша сесія ради утвореної громади і розпочався процес консолідації влади в об'єднаній громаді, створення нової організаційної структури, передачі завдань та комунальної власності від районних органів влади до громади та створеного нею органу місцевого самоврядування [109].

До 2020 р. Царичанська селищна територіальна громада входила до складу Царичанського району, а відповідно до постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. № 807-ІХ [99] громада входить до складу Дніпровського району.

Нині до складу Царичанської громади входить 23 населені пункти (22 села та 1 селище). У 2018 р. на території громади утворено 4 старостинських округи (Бабайківський, Михайлівський, Прядівський та Юр'ївський), представництво яких здійснюють старости. Громада має компактний територіальний устрій, уклад доріг дозволяє організувати громадське транспортне сполучення між селами.

Адміністративним центром територіальної громади є селище Царичанка. Площа громади складає 453,5 км<sup>2</sup>, на якій, станом на початок 2024 р., проживало 14 473 мешканців, із них дітей шкільного віку 1543 осіб [24; 109]. З початком повномасштабної війни Царичанська громада стала прихистком для 1748 внутрішньо переміщених осіб (567 сімей), із них: 812 – працездатних, 468 – дітей, 423 – пенсіонери, 45 – інваліди [101].

SWOT-аналіз Царичанська територіальної громади наведено у табл. 2.5.

На території громади розташовано 164 підприємства, установи та організації, із яких 57 підприємств сільськогосподарського сектору та 107 підприємств інших секторів національного господарства. Близько 30 % надходжень до місцевого бюджету становлять доходи від підприємств аграрного сектору. Вплив на економічний розвиток громади також здійснюють промислові підприємства з виробництва алкогольно-безалкогольної, молочної продукції та структурні підрозділи паливно-енергетичного комплексу. До видів економічної діяльності в промисловій галузі громади віднесено переробну

промисловість – ПрАТ «Царичанський завод мінводи», ПАТ «Комбінат «Придніпровський» Царичанський молочний цех, ТОВ «Алкогільно-безалкогольний комбінат «Дніпро», 2 мобільні асфальтобетонні комбінати.

Таблиця 2.5

### SWOT-аналіз Царичанська територіальної громади

Сильні сторони (S)	Слабкі сторони (W)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Вигідне географічне розташування.</li> <li>2. Потенціал природних ресурсів (сільськогосподарські угіддя, природний газ, мінеральна вода, водні об'єкти, ліси).</li> <li>3. Людський потенціал (землероби, фермери, лікарі, педагоги, поети).</li> <li>4. Наявність розвинутої мережі доріг, систем газо-, водо- та електропостачання.</li> <li>5. Наявність об'єктів незавершеного будівництва з інвестиційним потенціалом (житло, готелі, торгівля).</li> <li>6. Історичні та архітектурні пам'ятки на території, збереження традицій.</li> <li>7. Наявність місць відпочинку та для занять спортом.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Недостатня кількість робочих місць.</li> <li>2. Незадовільний стан доріг, відсутність транспортного сполучення всередині громади.</li> <li>3. Незадовільний стан окремих будівель соціальної, житлової сфери.</li> <li>4. Низький рівень фахівців медичної сфери та незадовільна матеріальна база медичної діагностики.</li> <li>5. Невелика кількість представників малого підприємництва (переробка продукції).</li> <li>6. Недостатня кількість мереж зовнішнього освітлення в селищі Царичанка.</li> </ol>
Можливості (O)	Загрози (T)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Участь у проєктах та програмах розвитку (міжнародні, державні, обласні, співпраця з громадами).</li> <li>2. Розвиток рекреаційно-оздоровчо туристичного бізнесу; організація фестивалів, спортивних заходів.</li> <li>3. Відновлення виробництва на існуючих об'єктах (завод мінеральної води, хлібзавод, ковбасний цех, сільгоспмашини).</li> <li>4. Організація співробітництва громад, спільні інвестиції в збирання та утилізацію (переробку) ТПВ на полігоні у с. Івано-Яризівка.</li> <li>5. Використання сучасних технологій (джерела енергії, енергозберігаючі заходи).</li> <li>6. Розвиток особистих селянських господарств (ягідництво, садівництво, огородництво птахівництво, тваринництво та ін.).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Військова агресія російської федерації проти України.</li> <li>2. Демографічна ситуація (смертність, міграція).</li> <li>3. Постійна зміна законодавства, невдалі реформи (медична, освітня, пенсійна, податкова).</li> <li>4. Недостатні повноваження ради по здійсненню контролю (податкова сфера, земля, будівництво, зайнятість).</li> <li>5. Не працює судова система, відсутній механізм захисту прав громадян, економічна криза (зниження рівня доходів мешканців, безробіття).</li> <li>6. Неспроможність громади утримати діючі соціальні та інфраструктури об'єкти.</li> <li>7. Екологічна криза (сміття, кладовища, вирубка лісів, зменшення запасів питної води, зниження рівня води у водних об'єктах).</li> </ol>

Достатньо поширеною на території громади є торгівельна діяльність, що сприяє збільшенню надходжень до місцевого бюджету. Серед торговельно-

побутових об'єктів громади: 192 суб'єкта роздрібної торгівлі; ринок на 80 торгових місць; 46 об'єктів сфери послуг.

Соціально-культурна сфера громади представлена закладами:

- освіти: 6 дошкільних та 6 загальноосвітніх навчальних закладів, КПНЗ «Дитяча мистецька школа», КЗ «Будинок дитячої та юнацької творчості»;
- культури: 14 закладів культури, серед яких: ККЗ «Центр культури та дозвілля»; КЗК «Публічна бібліотека»; КЗК «Комплексний музей історії»; 3 сільські бібліотеки; 8 сільських будинків культури і сільських клубів;
- соціального забезпечення: КЗ «Територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг)»;
- охорони здоров'я: лікувально-профілактичний заклад КП «Царичанська центральна лікарня» Царичанської селищної ради; амбулаторно-поліклінічний заклад КНП «Царичанський районний центр первинної медико-санітарної допомоги» з максимально наближеною до місць проживання населення мережею підпорядкованих лікарських амбулаторій загальної практики – сімейної медицини та ФАПів (Бабайківська АЗПСМ, Прядівська АЗПСМ, Лисківський ФАП, Юр'ївський ФАП, Преображенський ФАП, Новостроївський ФАП, Михайлівський ФАП);
- фізичного виховання та спорту: КПНЗ «Царичанська дитячо-юнацька спортивна школа» та фізкультурно-спортивний клуб «Мир».

Загалом за рахунок місцевого бюджету утримується 34 заклади соціально-культурної сфери. Комунальні підприємства «Господарник» та «ВОЖКГ» працюють на госпрозрахунковій основі.

На засадах міжмуніципального співробітництва із суміжними територіальними громадами спільно фінансується ряд комунальних підприємств, зокрема, КП «Царичанська центральна лікарня» ЦСР, КНП «Царичанський районний центр первинної медико-санітарної допомоги» ЦСР, КПНЗ «Дитяча мистецька школа» ЦСР, КЗ «Територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг)» ЦСР, КУ «Царичанський

інклюзивно-ресурсний центр» ЦСР, ФСК «Мир»), які надають послуги жителям практично всього колишнього Царичанського району.

Послуги мешканцям громади надають також комунальні підприємства Царичанської селищної ради – КП «Господарник» (благоустрій, ремонтні роботи та транспортні послуги) та КП «Царичанське ВОЖКГ» (водопостачання, водовідведення та санітарна очистка).

З метою наближення адміністративних послуг до мешканців громади створено Центр надання адміністративних послуг виконавчого комітету Царичанської селищної ради та віддалені робочі місця адміністраторів у всіх старостинських округах. Перелік послуг, що надаються через ЦНАП виконавчого комітету Царичанської селищної ради, нараховує 324 послуги для центрального офісу та 154 послуги для віддалених робочих місць адміністраторів. Адміністратори ЦНАП працюють з використанням програмно-технічного комплексу обласної державної адміністрації «Регіональний віртуальний офіс електронних адміністративних послуг Дніпропетровської області», що забезпечує: впорядкування роботи з документами; покращення стану виконавської дисципліни; оперативний моніторинг та контроль за будь-якою діяльністю, пов'язаною з наданням відповідних адміністративних послуг.

За 2023 р. до адміністраторів ЦНАПу та адміністраторів віддалених робочих місць надійшло 8708 звернень. Зокрема, структурними підрозділами виконавчого комітету Царичанської селищної ради надано 6445 послуг, із яких: 1191 – реєстрація/зняття з реєстрації місця проживання особи; 794 – витягів з реєстру територіальної громади; 2284 – довідок про склад сім'ї. У свою чергу, адміністраторами Держгеокадастру надано 1003 довідок.

Стабільність та економічний розвиток територіальної громади передусім залежить від наповнення та використання місцевого бюджету (табл. 2.6).

Аналіз даних табл. 2.6 свідчить, що щорічно зростають як доходи, так і видатки місцевого бюджету, за винятком 2020 р. коли відбулося зменшення обсягу доходів і видатків. Загалом Царичанська територіальна громада забезпечена необхідними коштами для виконання визначених законом функцій

і повноважень, адже дохідна частина місцевого бюджету переважає видаткову. Виняток складають 2018 р. та 2021 р. коли бюджет громади був дефіцитним.

Таблиця 2.6

**Доходи та видатки бюджету Царичанської територіальної громади,  
тис. грн., 2018-2023 рр.**

Рік	Доходи	Видатки	Дефіцит (-) / Профіцит (+)
2018 р.	130 339,4	130 935,0	-595,6
2019 р.	131 365,7	130 643,5	722,2
2020 р.	120 719,5	104 031,7	16 687,8
2021 р.	144 082,1	144 809,6	-727,5
2023 р.	163 757,0	138 812,0	24 945

Щороку зростають і власні доходи місцевого бюджету. Так, власні доходи селищного бюджету зросли із 43 млн. грн у 2017 р. до майже 100 млн. грн. у 2023 р., і ця тенденція продовжується й у 2024 р.

До загального фонду місцевого бюджету Царичанської громади за 2023 р. надійшло 163 млн. 757 тис. грн., із яких:

- 99 млн. 864 тис. грн. – власні надходження;
- 63 млн. 893 тис. грн. – трансферти з державного та місцевих бюджетів.

Виконання місцевого бюджету за 2023 р. становить 103,2 %. У порівнянні з 2022 р. фактичні надходження збільшилися на 13,5 %.

Видаткова частина загального фонду бюджету Царичанської громади в 2023 р. склала 138 млн. 812 тис. грн. Структуру видатків бюджету громади за функціональними напрямками у 2023 р. сформуvalи видатки на освіту (60,7 %), загальнодержавні функції (14,5 %), медицина (8 %) та інші видатки (рис. 2.5) [24].

Управління своїм соціально-економічним розвитком Царичанська територіальна громада здійснює через утворений нею орган місцевого самоврядування – Царичанську селищну раду та її виконавчі органи. Царичанська селищна рада є органом місцевого самоврядування, що представляє територіальні громади сіл та селища, що входять до її складу та

здійснює від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та законами України. Депутатський корпус Царичанської селищної ради налічує 26 депутатів.

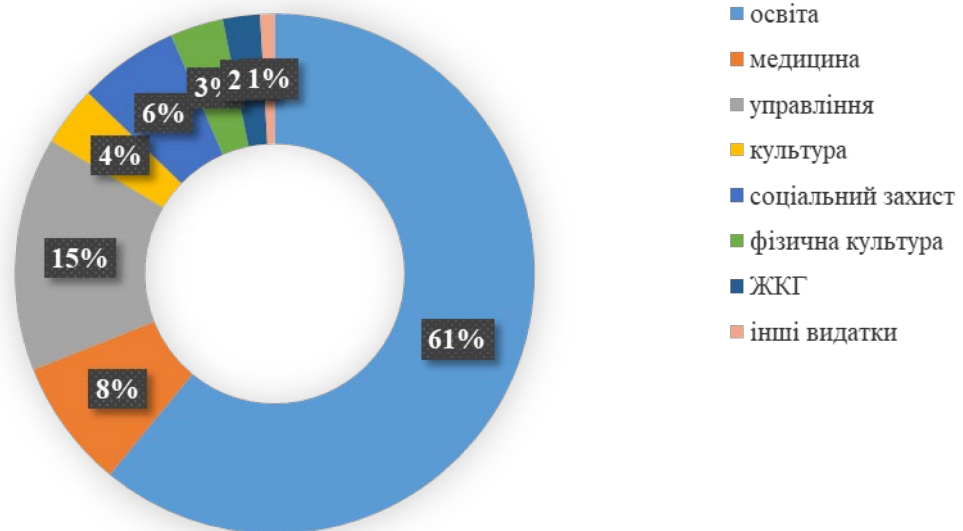


Рис. 2.5. Структура видатків бюджету Царичанської громади, 2023 р.

Основною формою роботи ради є пленарні засідання. Скликання сесій селищної ради проводиться згідно розпоряджень голови ради з дотриманням норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [88] та Регламенту ради. У 2024 р. проведено 8 пленарних засідань селищної ради, на яких прийнято 277 рішень [24].

Важливою складовою роботи селищної ради є діяльність постійних комісій ради, які згідно ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є органами ради, створеними для вивчення, попереднього розгляду і підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради. У Царичанській селищній раді діють 4 постійні депутатські комісії, які опрацьовують проекти рішень і програм, готують відповідні висновки та рекомендації з усіх питань, які потім виносяться на розгляд сесії.

Виконавчий комітет селищної ради працює у складі селищного голови, першого заступника селищного голови, заступників голови з питань діяльності

виконавчих органів ради, членів виконкому у складі 17 осіб, які здійснюють свої повноваження у різних сферах життєдіяльності громади.

Рішеннями селищної ради утворюються структурні підрозділи ради, затверджуються їх положення та посадові інструкції працівників, затверджена «Стратегія сталого розвитку Царичанської селищної громади на 2017-2025 роки» [109], місцеві цільові програми (у 2024 р. на території громади реалізується 32 цільові програми в галузі освіти та культури, охорони здоров'я та соціального захисту, обороноздатності та безпеки, соціально-економічного розвитку, земельних відносин, інформатизації, житлового-комунального господарства та ін.) та інші місцеві нормативні акти, що регулюють розвиток територіальної громади. Так, за 2023 р. відбулося 17 засідань виконавчого комітету, на яких прийнято 261 рішення, що стосуються власних та делегованих повноважень органів виконавчої влади в різних сферах, а саме з питань: роботи закладів, установ, організацій, присвоєння (зміна) адреси, надання матеріальної допомоги, проведення благоустрою території, організація громадських робіт, робота з сім'ями, що опинилися в складних життєвих обставинах, робота з громадянами, які потребують соціального обслуговування на території селищної ради, затвердження висновків органів опіки та піклування селищної ради; влаштування дітей на виховання до дитячих будинків сімейного типу; встановлення порядку участі батьків у вихованні малолітніх дітей та інші [24].

Цілі та пріоритети розвитку громади визначені у Стратегії сталого розвитку Царичанської селищної громади Дніпропетровської області на 2017 – 2025 роки, що затверджена рішенням сесії від 25 вересня 2017 р. № 607-28/VII (зі змінами) [109]. Зокрема, визначено такі стратегічні цілі:

– Стратегічна ціль 1: Громада різноманітного та екологічного підприємництва у сферах виробництва, переробки та всебічного обслуговування мешканців та приїжджих;

– Стратегічна ціль 2: Згуртована громада, яка захищає інтереси всіх своїх суб'єктів, які зберігають самобутність, компетентно та ефективно співпрацюють для розвитку громади та високої якості життя;

– Стратегічна ціль 3: Сучасна дорожня та комунальна інфраструктура, підтримка і розвиток галузі охорони здоров'я та соціального захисту сприяють здоровому, безпечному та комфортному життю;

– Стратегічна ціль 4: Розвинений та креативний простір освіти, культури, спорту та відпочинку задовольняє потреби мешканців, приваблює туристів та партнерів ззовні.

Практична реалізація Стратегія сталого розвитку Царичанської селищної громади на 2017-2025 роки сприятиме розвитку всіх населених пунктів громади, підвищенню її інституційної та фінансової спроможності, покращенню якості адміністративних та соціальних послуг, що надаються її жителям, що в свою чергу підвищить довіру населення до місцевої влади. Водночас, успішність реалізації Стратегії безпосередньо залежить від згуртованості та консолідації зусиль мешканців територіальної громади, селищної ради та бізнесу.

### **2.3. Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні**

Місьцеве самоврядування нашої країни останніми роками, завдяки впровадженню децентралізації реформи та реформи адміністративно-територіального устрою, досить потужно розвивалося, про що свідчить проведений у попередніх підрозділах аналіз. Водночас, повноцінному розвитку місцевого самоврядування, впровадженню принципів Європейської хартії місцевого самоврядування [20] та принципів належного врядування в практичну діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перешкоджає ряд невирішених проблем. До того ж, як уже зазначалося вище, нові, надзвичайно складні, виклики постали перед місцевим самоврядування з початком повномасштабної війни рф проти нашої країни.

Аналіз наукової літератури, офіційної інформації, аналітичних звітів, практичної діяльності органів місцевого самоврядування та власний професійний досвід дають підстави стверджувати про наявність невирішених питань та проблем, що перешкоджають ефективному функціонуванню місцевого самоврядування.



На нашу думку, серед невирішених проблем, що справляють визначальний вплив на розвиток місцевого самоврядування в Україні, варто виділити такі:

- незавершеність реформ (конституційної, адміністративної, податкової, реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, реформи житлово-комунального господарства, реформи служби в органах місцевого самоврядування та ін.);

- недосконалість чинного законодавства, що визначає базові засади організації та функціонування органів місцевого самоврядування;

- недостатня інституційна спроможність органів місцевого самоврядування;

- відсутність чіткого розмежування функцій і повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, та між органами місцевого самоврядування різних рівнів;

- наявність суттєвих регіональних диспропорцій в розвитку територіальних громад;

- незабезпеченість делегованих повноважень достатніми фінансовими ресурсами;

- незавершеність секторальної децентралізації;

- суттєвий відсоток (близько 30 %) територіальних громад, що мають низький та критичний рівні фінансової спроможності;

- руйнівний вплив російської агресії на комунальну сферу значної кількості територіальних громад;

- кадровий голод в органах місцевого самоврядування;

- недостатній рівень компетентності посадових осіб місцевого самоврядування та недосконалість системи добору до депутатського корпусу відповідних рад;

- корупційні ризики в діяльності посадових осіб місцевого самоврядування;

- недостатній рівень цифровізації місцевого самоврядування;

- недостатньо висока громадська активність мешканців територіальних громад, більшість громадян не беруть активної участі в роботі місцевих рад;

- відсутність дієвого контролю за діями та рішеннями органів місцевого самоврядування та ін.

Розглянути, навіть дотично, вищезначені проблеми, враховуючи обмеженість нашої роботи за обсягом не представляється можливим. До того ж, наведений перелік проблемних питань розвитку місцевого самоврядування не є вичерпним, про що свідчить аналіз наукової літератури та думки експертів.

Думки науковців, експертів та практиків різняться щодо основних проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні та їх кількості [32; 42; 50; 100]. Так, експерти Асоціації міст України опрацювавши пропозиції органів місцевого самоврядування щодо найактуальніших проблем в основних сферах діяльності органів місцевого самоврядування, які потребують вирішення на рівні Уряду України або міністерств, згрупували їх та опублікували перелік із 196 проблемних питань в основних сферах діяльності органів місцевого самоврядування, а саме: соціальний захист, освіта, охорона здоров'я, управління комунальним майном, земельні ресурси, житлово-комунальне господарство, відкрите врядування, місцевий економічний розвиток, відновлення муніципальної інфраструктури, адміністративні послуги, місцеві фінанси [100].

Водночас, на думку Б. Пережняка та Ю. Бальція основними невіршеними проблемами у сфері місцевого самоврядування є такі [50, с. 70]:

- незавершеність адміністративної реформи;
- успадкування централізованої моделі публічного управління;
- недосконалість законодавства щодо діяльності органів публічної влади на місцях, що призводить до численних конфліктів у розмежуванні компетенцій між органами місцевого самоврядування й місцевими державними адміністраціями;
- відсутність певної гармонізації та узгодженості національної законодавчої бази у сфері місцевого самоврядування із загальними принципами Європейської хартії місцевого самоврядування;
- постійні суперечності, пов'язані з інститутом делегованих повноважень визначених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
- недостатня визначеність питань, пов'язаних із наглядом та контролем за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- обмеженість матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування;

– постійна залежність органів місцевого самоврядування від органів публічно-державної влади.

На думку колективу науковців на чолі з О. Батановим серед головних проблем розвитку місцевого самоврядування окремо варто виділити: нагальність впорядкування, кодифікації законодавства; відсутність чіткого визначення та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади; недофінансування делегованих повноважень; недонадходження до бюджетів територіальних громад через відсутність контрольних і фіскальних повноважень у органів місцевого самоврядування; непрозорий і суб'єктивний порядок розподілу субвенцій і дотацій, внаслідок чого громади знаходяться в нерівних умовах щодо залучення до бюджету місцевого самоврядування коштів відповідних трансфертів; відсутність дієздатних механізмів державного контролю в системі місцевого самоврядування [32, с. 147-152, 211-213]. Повністю підтримуємо твердження науковців, які акцентують увагу на необхідності модернізації закріпленої в Конституції та законах України моделі місцевого самоврядування та чіткого визначення й розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Варто зазначити, що чинне вітчизняне законодавство закріплює три різні концепції місцевого самоврядування в Україні, в результаті чого правовий статус місцевого самоврядування залишається доволі нечітким, тому чітке визначення на рівні Конституції правової природи місцевого самоврядування є актуальною та нагальною потребою.

Колектив науковців на чолі з О. Батановим зазначає, що за чинним законодавством «повноважень у органів місцевого самоврядування більш ніж достатньо» [32, с. 147, 161]. До того ж, всі рівні самоврядування володіють однаковими повноваженнями. На думку науковців, відсутність розмежування повноваження між рівнями самоврядування (громадою, районом, областю) не сприяє розвитку місцевого самоврядування. Водночас, кожен рівень самоврядування має виконувати властиві лише йому функції і повноваження із відповідним ресурсним забезпеченням (податкова база, комунальна власність,

трансферти з Державного бюджету тощо). Також існує диспропорція між власними і делегованими повноваженнями.

Серед інституційних проблем органів місцевого самоврядування спричинених введенням воєнного стану В. Говоров виділяє коло правових проблем, з якими стикаються органи місцевого самоврядування та військові адміністрації за умови одночасного існування [6]. Зокрема, науковець акцентує увагу на недоцільності утворення військових адміністрації в тих громадах, де на місці є сільські, селищні, міські голови, які були обрані громадою й можуть виконувати свої повноваження. В. Говоров вважає, що створення військової адміністрації як органу державної влади, який буде тимчасово забезпечувати життєдіяльність населеного пункту, доцільно в тих населених пунктах, де немає ні сільського, селищного, міського голови, ні сільської, селищної, міської ради [6, с. 78-79]. Досить часто на посаду начальника військової адміністрації призначають осіб, які були обрані відповідними сільськими, селищними, міськими головами. Саме такі дії влади є недоречними й такими, що створюють цілу низку колізійних питань та проблем, зокрема, щодо законних підстав припинення повноважень відповідного голови. «Перед призначенням на посаду начальника військової адміністрації чинний голова має написати заяву про надання відпустки без збереження заробітної плати, оскільки простій не підходить при цих взаємовідносинах. Хоча фактично відбувається зупинення трудових відносин. Але не це є головною проблемою, оскільки постає питання, а хто буде виконувати обов'язки голови?» [6, с. 80].

Інша проблема, що виникає в разі утворення військових адміністрацій – обмеженість повноважень військових адміністрацій щодо питань відчуження, зокрема шляхом приватизації комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік (п. 12 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [93]), та питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок і надання таких земельних ділянок в оренду на строк понад один рік (п. 26 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [93]). З одного боку, такі обмеження повноважень військової

адміністрації призводять до простою комунального майна та ненадходження плати від оренди комунального майна до місцевого бюджету. З іншого боку, «надання ширших повноважень військовим адміністраціям призведе до посилення влади на місцях за відсутності систематичного звітування перед громадою» [6, с. 81-82].

Проблемним питанням залишається й відсутність механізму відновлення місцевого самоврядування для деокупованих громад. Такий механізм поки не розроблений, принаймні публічно положення відповідного законопроекту ще не обговорюються. Водночас, відновлення місцевого самоврядування на деокупованих територіях громад є надзвичайно важливим завданням, якого з нетерпінням очікують мешканці таких громад, адже окупація завдала шкоди практично кожному з них і вони потребують як підтримки, так і отримання адміністративних, соціальних та інших видів послуг.

Потребує законодавчого вирішення й проблема комунальної власності територіальних громад, адже після проведення адміністративно-територіальної реформи на районному рівні в комунальну власність територіальних громад передано понад 23 000 об'єктів спільної власності територіальних громад, що перебували в управлінні районних рад [12]. Водночас, у чинному законодавстві України чітко не врегульованні відносин, пов'язані з набуттям, здійсненням та припиненням права комунальної власності на майно, що належить територіальним громадам, здійснення районними радами правомочностей щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад району. Також проблемою є неповнота та недостовірність інформації щодо об'єктів комунальної власності громад, що пов'язано як з недосконалістю процедур інвентаризації та ведення обліку майна, з одного боку, так і з неможливістю отримання об'єктивної інформації про стан комунального майна в територіальних громадах, що знаходяться на прифронтових територіях – з іншого.

Недостатній рівень цифровізації місцевого самоврядування – наступна важлива проблема, що потребує термінового вирішення, адже органи місцевого самоврядування дещо відстають в цьому напрямі від органів державної

виконавчої влади. І хоча комплексні програмні рішення типу «електронної громади», що дозволяють вирішувати широкий спектр управлінських завдань на належному рівні, для окремих, фінансово та інституційно спроможних громад, стали буденністю, широкого розповсюдження дана практика в системі місцевого самоврядування ще не набула. Водночас, розширення адміністративних послуг в електронному форматі та потреба впровадження системи DREAM (Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management) – цифрової екосистеми для підзвітного управління відновленням, що надає громадам можливість подавати свої проекти, показувати етапи їхнього втілення і результати, а донорам та українській владі – бачити, на що йдуть кошти, обумовлює необхідність як придбання нового технічного і програмного забезпечення, так і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.

До того ж, рівень професіоналізму, компетентності та відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад справляє визначальний вплив на ефективність функціонування органів місцевого самоврядування, адже саме від них залежить якість місцевого управління та легітимність прийнятих рішень. Водночас, кадрова політика в органах місцевого самоврядування ще не зовсім відповідає сучасним вимогам та викликам. Серед невирішених кадрових проблем у сфері місцевого самоврядування, на нашу думку, варто виділити такі: недостатня кількість кваліфікованих фахівців в органах місцевого самоврядування здатних виконувати розширений обсяг робіт, пов'язаних з появою нових функцій і повноважень у зв'язку з проведенням децентралізаційної реформи; фрагментарність кадрової політики, відсутність кадрових стратегій (програм) у значної кількості органів місцевого самоврядування; неефективне використання кадрового потенціалу служби в органах місцевого самоврядування через невідповідність статусу, розміру матеріального забезпечення й умов соціального захисту рівню покладеної відповідальності, обсягу та складності роботи й емоційному напруженню; відсутність єдиної чіткої системи оцінки якості та ефективності кадрової роботи; атестація та контроль персоналу носять формальний характер, порівнювати результати

спеціалістів переважно важко; опір змінам та небажання окремих посадових осіб здійснювати власний професійний розвиток протягом всього професійного життя; стереотипи та відсутність цілеспрямованої роботи органів місцевого самоврядування в напрямку формування сприятливого іміджу служби в органах місцевого самоврядування. Також суттєвою проблемою є недосконалість системи добору до депутатського корпусу відповідних рад, низький професійний рівень окремих депутатів та їх небажання підвищувати кваліфікацію у сфері публічного управління та адміністрування та ін.

Початок повномасштабної війни засвідчив беззаперечну силу та спроможність органів самоорганізації населення, які першими стали на захист своїх громад. Водночас, колектив львівських науковців на чолі з М. Романюком звертає увагу на неузгодженість правових норм із питань визначення чіткої компетенції органів самоорганізації населення [44, с. 583]. Це пов'язано з тим, що ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [88] вказує на виняткову компетенцію сільських, селищних, міських рад, де виконавчі питання вирішуються лише на пленарних засіданнях відповідних рад. На думку науковців, така неузгодженість правових приписів повинна бути виправлена на конституційному рівні, оскільки невідповідність Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» Конституції нашої держави, фактично, унеможливорює визначення обсягу повноважень органів самоорганізації населення.

Серед проблем варто виділити й таку, як недостатній обсяг інформації, що надається органами державної статистики для органів місцевого самоврядування, який необхідний для виконання повноважень [100, с. 66]. Зокрема, відсутня статистична інформація в розрізі громад в частині показників економічного розвитку, демографічної ситуації тощо. Також, на нашу думку, потрібно відновити збір та узагальнення органами державної статистики інформації щодо кадрового складу органів місцевого самоврядування, адже остання статистична інформація щодо цього датується 2015 р. й не дає змоги визначити тенденції кадрових процесів у системі місцевого самоврядування в умовах проведення реформ.

Інституційна спроможність органів місцевого самоврядування у децентралізованій системі управління передбачає якісне надання послуг мешканцям громад на належній територіальній основі з урахуванням трьох елементів цієї системи: повноваження, ресурси, нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування. І якщо повноваження органів місцевого самоврядування чітко прописано у вітчизняному законодавстві, а децентралізаційна реформа сприяла посиленню їх ресурсної спроможності, то проблема нагляду за законністю рішень та діяльності органів місцевого самоврядування все ще залишається практично не вирішеною. Наша країна входить до переліку європейських країн, які не мають механізму адміністративного нагляду за діяльністю місцевих рад. Позбавлення органів прокуратури повноважень щодо здійснення загального нагляду за дотриманням законності в державі створило певний вакуум у частині адміністративного нагляду за органами місцевого самоврядування та дисбаланс системи стримувань і противаг у відносинах між державою та місцевим самоврядуванням.

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що вирішення вищезначених проблем сприятиме подальшому розвитку місцевого самоврядування, роль і значення якого в житті українського суспільства в умовах повоєнного відновлення буде лише зростати. Терміновим завданням органів державної влади є вирішення вищезначених проблемних питань шляхом внесення відповідних законодавчих змін, завершення децентралізаційної реформи, підтримка та сприяння розвитку територіальних громад, а завданням самих громад та створених ними органів місцевого самоврядування є розробка стратегій та програм розвитку самоврядування на місцевому рівні та практична їх реалізація.



## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

#### **3.1. Європейський досвід розвитку місцевого самоврядування та можливості використання його в Україні**

Важливим інструментом розв'язання існуючих у місцевому самоврядуванні України проблем є ретельний аналіз європейського досвіду розвитку місцевого самоврядування з метою виявлення можливостей використання його в нашій країні.

Місцеве самоврядування відіграватиме важливу роль у процесі вступу України до ЄС, адже саме на місцевому рівні впроваджуються близько 80 % політик ЄС [19]. У зв'язку з цим, дослідження досвіду розвитку місцевого самоврядування саме держав-членів ЄС є не тільки корисним, а й необхідним для нашої країни. Адже критичний аналіз цього досвіду допоможе уникнути власних помилок та акцентувати увагу саме на найбільш успішних практиках.

Національна система місцевого самоврядування будь-якої країни формується відповідно до особливостей її політичного, економічного та соціального розвитку, демократичних традицій, форми правління та державного устрою. Зарубіжний досвід свідчить, що кожна система муніципального права базується на засадах, тією чи іншою мірою притаманних більшості демократичних країн: це верховенство права, автономія, судовий захист прав і законних інтересів самоврядування, відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед законом тощо [45, с. 15].

У сучасній Центральній та Східній Європі є країни з великою кількістю органів місцевого самоврядування (Чехія, Словаччина, Угорщина, Латвія, меншою мірою Естонія), країни, територіальна система яких є висококонсолідованою (Литва, Болгарія, Польща) та декілька країн із середнім рівнем показників (Македонія, Албанія, Словенія, Хорватія, Румунія) [11, с. 86].

Як зазначають В. Федоренко та О. Чернеженко, реформи місцевого самоврядування на засадах децентралізації «було проведено наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. у більшості нинішніх держав-учасниць ЄС – Данії (1970 р., 2007 р.), Латвії (1993-2009 рр.), Литві (1992-1995 рр.), Польщі (1992-1999 рр.) та ін.» [115, с. 14]. Результати проведених реформ дали змогу підвищити інституційну спроможність територіальних громад, посилити їх матеріальну та фінансово-бюджетну самостійність.

Укрупнення територіальних громад в країнах Європи відбувалося із використанням двох основних методів: стимулювання добровільного об'єднання громад (Чехія) та адміністративне укрупнення (Данія, Швеція, Норвегія, Польща, Болгарія). У Латвії, як і в нашій країні, поетапно застосовувались обидва методи [11, с. 86].

Варто зазначити, що на початку реформування місцевого самоврядування в нашій країні ідеологи змін частіше згадували польський шлях трансформації адміністративно-територіального устрою, то наразі спостерігаємо скоріше скандинавський, насамперед досвід Данії та Швеції, особливо в частині амальгамації громад [32, с. 168]. Тому для більш детального вивчення зарубіжного досвіду ми обрали саме ці країни: Польщу, Данію та Швецію.

Польський досвід розвитку місцевого самоврядування, зокрема шляхом проведення децентралізаційної реформи, є найбільш досліджуваним в нашій країні. Адже Польща має «визнану в Європі історію успіху в запровадженні принципу децентралізації при реформуванні місцевого самоврядування» [115, с. 135]. Про успішність польського досвіду проведення децентралізаційної реформи свідчить і той факт, що Польща – єдина європейська країна, яка не зазнала падіння ВВП під час світової фінансово-економічної кризи 2007-2008 рр. й «продовжувала нарощувати темпи його зростання після кризи» [112, с. 16-17].

Адміністративно територіальна організація публічної влади в Польщі зазнала суттєвих трансформацій у 70-і рр. ХХ ст. До цього часу в країні діяв трирівневий адміністративний поділ: найбільшими територіальними одиницями були воєводства (провінції), середніми – округи (повіти), а найменшими –

громади (міські та сільські поселення). Окрім цього, також були ще міські одиниці, що мали статус воєводств або округів (повітів). Міста, населення яких перевищувало 200 тис. жителів, ділилися на чверті. У 1970 р. у Польщі існувало 17 воєводств і 5 міст із правами воєводства [32, с. 344].

Результатом польської адміністративно-територіальної реформи 1970 р. стала трансформація трирівневої системи територіальної організації публічної влади на дворівневу. Кількість громад скоротили і назвали їх гмінами. Гміни стали базовими територіальними одиницями місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою одночасно. Округи (повіти) було ліквідовано, а кількість провінцій зростає до 49. Ці нові провінції і становили другий рівень у новій польській системі адміністративно-територіальної організації публічної влади.

На початку 1990-х рр. Польща знову повернулася до трирівневої системи територіальної організації публічної влади. Реформа місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади в Польщі відбулася у два етапи: 1) утвердження первинного рівня місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на рівні гмін у 1989-1990 рр. і подальших роках і розвиток владоспроможності та матеріально-технічної і фінансової бази гмін; 2) утвердження другої та третьої ланок місцевого самоврядування і територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації та субсидіарності на рівні повітів (районів) і воєводств (областей). Її нині територіальна організація публічної влади та місцевого самоврядування у Польщі має взаємоузгоджену трирівневу систему: 16 великих провінцій (воєводств), в яких у середньому проживають по 2 млн. 400 тис. осіб, 373 округи (повіти), 66 з яких – міські та містечкові повіти, та 2 489 громад (гмін), які залишилися базовими одиницями адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування [32, с. 346, 350].

У цій новій системі з'явилося і два нових рівні – провінції та округи, із представництвом центрального уряду в провінціях. Внаслідок реформи вирішення більшості завдань, частину з яких раніше виконувала урядова, а

частину – центральна адміністрація, було передано на різні рівні місцевою самоврядування. Центральна адміністрація наразі зберігає функції контролю над територіальними одиницями щодо дотримання ними закону. Водночас реформа зберегла систему самоврядування у гмінах, впроваджену в 1990 р. [116, с. 146-147].

Варто зазначити, що при створенні, об'єднанні, розподілі, скасуванні гмін і визначенні їх кордонів прагнуть, щоб гміна охоплювала однорідну за поселенським складом і просторовою структурою, а також соціальними й економічними відносинами територію [11, с. 87]. Гміна може створювати допоміжні адміністративні одиниці: села із сільським старостою, райони, селища, місто, розташоване на її території. У певних випадках гміни та міста утворили об'єднані одиниці місцевого самоврядування, чия юрисдикція поширюється як на міську, так і на сільську місцевість. Гмінами керують ради, обрані місцевим населенням. Кількість членів ради залежить від кількості населення, хоча жодна рада не може мати більше ніж сто членів.

Основні повноваження та фінансові ресурси в Польщі перебувають на рівні гмін. У місцевих бюджетах Польщі зосереджено близько 40 % прибуткових податків, майже 7 % доходів від корпоративних податків і 100 % податків на нерухомість [11, с. 87].

У Основному Законі Польщі закріплено три основні принципи функціонування місцевого самоврядування: принцип субсидіарності, принцип самостійності, принцип презумпції властивостей місцевого самоврядування. Конституція Польщі проголошує, що держава бере на себе лише ті завдання і функції, вирішення яких не під силу громадам. Відповідно на центральному рівні зосереджено лише 5 %, на регіональному – 30 % і на місцевому – 65 % повноважень [43, с. 64]. До повноважень гміни, відповідно до Закону про гмінне самоврядування (1990 р.) належать: адміністративні і соціальні послуги щодо утримання та будівництва вулиць і доріг місцевого призначення; міський громадський транспорт; забезпечення освітніх послуг, включаючи початкові школи; культура; соціальне забезпечення громадян похилого віку, інвалідів та

безпритульних, житлові питання; житлово-комунальні послуги; забезпечення водопостачання та водовідведення; збір і видалення твердих відходів; прибирання та освітлення вулиць; централізоване опалення; газ; фізичне планування, дозволи на будівництво [11; 115].

Успішне виконання досить широкого кола функцій та повноважень стало можливим завдяки кадровій децентралізації, у результаті якої було наповнено базові органи місцевого самоврядування відповідним кадровим складом – фахівцями, які забезпечують виконання всіх без винятку функцій, що належать до компетенції гміни. Чиновників з повітового рівня, де державні виконавчі органи ліквідовано, було переведено до гмінного. Наприклад, у виконавчому органі сільської гміни працює 20-25 службовців: голова правління гміни – вїйт, віце-вїйт (координатор робїт), секретарї вїйта (2), фїнансовий вїддїл (5), бухгалтерїя (3), інвестиційний вїддїл (4), зовнішні вїдносини гміни (1), екологїя і сїльське господарство (1), організація роботи депутатів (2). Окремо функціонує комунальна служба (8 працівників) [43, с. 65].

Таким чином, Польща проводила реформу місцевого самоврядування 1989-1990 рр. через ухвалення законодавства, що передбачало передачу повноважень та ресурсів від органів виконавчої влади органам гмінного самоврядування. При цьому територїальна основа для такої передачі вже існувала – адже гміни були утворені ще в 1973 р. [113, с. 4]. Отже, польська реформа місцевого самоврядування 1990 р. не передбачала зміни територїальної основи, на вїдміну від нашої країни.

Наступні двї країни, якї обрані нами для дослідження успішності досвїду реформування місцевого самоврядування – Швеція та Данїя є скандинавськими країнами, якї є досить невеликими за розміром територїй та досить однорїдними за складом населення. У країнах Скандинавїї є певні спільні характеристики, найважливішими серед яких є такі [113, с. 5]:

– високий рівень ВВП на душу населення та високий рівень життя. Протягом кількох років поспіль ці країни займали перші 2 місця в рейтингах Світового Банку та економічного форуму в Давосї;

– традиційними для цих країн є: великий акцент на солідарності (особливо для Швеції), міцна капіталістична економіка та соціалістичний перерозподіл благ. Це створює фундаментальну гармонію суспільства. Мета уряду – створення можливостей для соціальних ліфтів, аби людина з самих низів, завдяки власним індивідуальним якостям, могла рухатися на верхні щаблі суспільства.

Характерними ж особливостями місцевого самоврядування Швеції та Данії є [113, с. 5]:

- сильні ресурсні стимули для місцевої влади;
- фінансова децентралізація;
- висока довіра громадян до публічних інститутів;
- партнерство органів місцевого самоврядування з центральним урядом.

Данія має довгу історію місцевого самоврядування, що зародилося ще в період Середньовіччя та користується конституційним захистом з 1849 р. [116, с. 153]. За формою державного устрою Данія є унітарною державою, що має дві території з особливими правами: Гренландія та Фарерські острови. Попри загальну стабільність у країні, високий рівень довіри до всіх щаблів влади, у Данії чи не найжорсткіший кримінальний кодекс щодо злочинів проти територіальної цілісності держави [115, с. 10].

Реформи з реорганізацією адміністративного поділу країни відбулися у 1970 р. та 2007 р. [115, с. 124]. До реформ у складі Данії було 275 муніципалітетів та 13 провінцій. Нині адміністративно-територіальний устрій Данії складається із 98 муніципалітетів та 5 регіонів. Варто зазначити, що в 2006-2007 рр. міста Копенгаген і Фредеріксберг виділено в окремі адміністративні одиниці, але вони мають менше прав, ніж області. Після проведеної реформи середній розмір муніципалітетів – 54 тис. осіб, й нині Данія є країною, де найбільші за розмірами муніципалітети [113, с. 9].

Муніципалітети Данії мають найбільші повноваження у сферах, що в більшості країн є чисто державними. Серед повноважень муніципалітетів: соціальні послуги: повна відповідальність за фінансування, надання та

організацію; піклування про дітей і дошкільні заклади; початкова освіта, у тому числі всі види спеціалізованої освіти та спеціального педагогічного супроводження для дітей молодшого віку; спеціалізована освіта для дорослих; піклування про людей похилого віку; охорона здоров'я: профілактика захворювань, амбулаторне лікування і реабілітація, лікування алкогольної та наркотичної залежності, патронаж і догляд на дому, місцева стоматологічна допомога, спеціалізовані стоматологічні послуги та соціальна психіатрія; проекти з активізації та сприяння працевлаштуванню для безробітних, які не мають страхового забезпечення, у центрах зайнятості, що проводяться спільно з державою; інтеграція та навчання мови для іммігрантів; обслуговування населення у сфері податків та зборів у співпраці з державними податковими центрами; організація запасів і готовність до надзвичайних ситуацій; природа, навколишнє середовище і містобудування: спеціальні повноваження і завдання з обслуговування населення, підготовка місцевих планів щодо забудови, відведення стоків, утилізації відходів і водопостачання; місцеве обслуговування бізнесу та сприяння розвитку туризму; місцева мережа доріг; бібліотеки, музичні школи, місцеві заклади культури і спорту.

У свою чергу регіони мають такі повноваження (не пересікаються з повноваженнями муніципалітетів): медичні послуги в лікувальних закладах, у тому числі психіатрична допомога та медичне страхування, послуги лікарів загальної практики та вузьких спеціалістів; плани регіонального розвитку та послуги із забезпечення діяльності (секретаріатів) форумів і платформ з питань регіонального росту; забруднення ґрунту; дослідження і планування використання сировини; забезпечення роботи закладів для вразливих груп населення та груп, які мають особливі потреби у соціальних послугах і спеціалізованій освіті; утворення транспортних компаній по всій Данії.

Таким чином, повноваження муніципалітетів Данії значно ширші ніж у регіонів. У Данії чітко законодавчо затверджено, що гроші йдуть за повноваженнями, й тому муніципалітети є фінансово забезпеченими. Загалом данська реформа не передбачала принципових змін фінансування місцевого

самоврядування, а упорядковувала повноваження, що неминуче призвело до упорядкування й фінансів. Структура доходів бюджету муніципалітету в Данії виглядає таким чином: 57 % – податок фізичних осіб, земельний податок – 7 %, державні субвенції та дотації – 22 %, плата за послуги – 12 %, податок від компаній – 2 %, інші – менше 1% [40].

У результаті проведених реформ відбулися глибокі зміни і в системі бюджетних установ. Наприклад, кількість шкіл зменшилася, водночас вони стали більш спроможні надавати якісну освіту. Більш ефективною стала й система закладів для малих дітей, людей похилого віку. Регіони, які сьогодні управляють закладами охорони здоров'я, збільшують свою ефективність щороку на понад 2 % [113, с. 12].

Данські муніципалітети і регіони мають високий ступінь незалежності від уряду під час виконання своїх повноважень, при цьому автономія щодо встановлення рівня місцевих податків на практиці значно збузилася за останні роки [115, с. 125]. Губернатори провінцій наділені повноваженнями перевіряти діяльність органів місцевого самоврядування для забезпечення дотримання ними вимог закону.

Асоціація місцевих влад Данії представляє інтереси муніципалітетів у відносинах з урядом, а як асоціація роботодавців – у відносинах із профспілками.

Ради муніципалітетів, як і ради регіонів, обираються шляхом прямих виборів на чотирирічний термін. Рада обирає голову із числа своїх членів на весь термін її повноважень. Голова ради також виконує повноваження керівника адміністрації. У муніципалітетах голова ради має титул мера та очолює фінансовий комітет. Рада може створювати постійні комітети із різних сфер, які здійснюють управління адміністративними справами.

Інша скандинавська країна – Швеція не має єдиного кодифікованого конституційного акта. Сучасну конституцію Швеції становлять: Акт про форму державного правління 1974 р., Акт про престолонаслідування 1810 р., Акт про свободу друку 1949 р. та Основний Закон про свободу висловлювань 1991 р. [32, с. 337].



Нинішня система місцевого самоврядування Швеції побудована на основі адміністративно-територіального поділу країни і має два рівні – регіональний та місцевий. Місцеве самоврядування Швеції представлено громадами та комунами. Шляхом прямих виборів населення обирає членів ради – уповноважених муніципалітету, які потім формують інші органи муніципальної влади в муніципалітеті. Місцеві муніципалітети не підпорядковані регіональним (ландстингам), але активно із ними співпрацюють, самостійно визначаючи напрями такої співпраці. У Швеції діють 290 муніципалітетів на місцевому рівні та 20 муніципальних округів на регіональному рівні [32, с. 338]. Правове підґрунтя діяльності органів місцевого самоврядування становлять Конституція Швеції, базовий Закон про місцеве самоврядування 1991 р. і деякі акти виборчого, податкового та галузевого законодавства, які регулюють окремі аспекти компетенції, повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування, а також їх відносини з органами державної влади.

Шведські муніципалітети та муніципальні округи можуть відрізнятися як за площею, так і за кількістю населення. Наприклад, найбільший за територією муніципалітет Кіруна (Kiruna) (19 447 км<sup>2</sup>) розташовано на півночі Швеції, а найменший муніципалітет Сундбюберг (Sundbyberg) (9 км<sup>2</sup>) – неподалік від Стокгольма [40]. За кількістю населення найбільшим шведським муніципалітетом є Стокгольм, в якому майже мільйон мешканців. Найменшу кількість населення зареєстровано в муніципалітеті Бьурхольм (Bjurholm), де мешкає приблизно 2,6 тис. осіб. Чисельність мешканців майже половини муніципалітетів країни перевищує 15 тис. осіб, у решті кількість населення становить понад 100 тис. осіб. Така нерівномірність характерна також і для муніципальних округів. Юрисдикція частини муніципальних органів поширюється приблизно на 200-300 тис. мешканців. Найбільшим за кількістю населення є муніципальний округ Стокгольмського лену, в якому зареєстровано понад 1,85 млн. осіб [32, с. 338].

Муніципалітети Швеції суттєво різняться й за обсягом ВВП на душу населення. Так, найбільший рівень ВВП на душу населення має Стокгольм (46 400 євро на одну особу), а найменший – Готланд (26 100 на одну особу) [40].

Органам місцевого самоврядування Швеції властивий високий рівень автономії, зокрема вони мають власні джерела доходу та наділені повноваженнями визначати розміри податку на доходи фізичних осіб.

Муніципалітети надають більшість місцевих послуг: соціальні послуги; догляд за дітьми і дошкільна освіта; початкова і середня освіта; догляд за літніми людьми; допомога людям з фізичними і розумовими вадами; первинна медична допомога; захист навколишнього середовища; територіальне планування; збір та утилізація відходів; аварійно-рятувальні служби; водопостачання і водовідведення; експлуатація доріг. Окружні ради в основному відповідають за охорону здоров'я, стоматологію та громадський транспорт (через регіональну службу громадського транспорту) [40].

Варто зазначити, що шведське законодавство не наводить єдиного переліку питань, вирішення яких належить до виключної компетенції органів місцевого самоврядування. Усі повноваження, покладені на муніципальні утворення парламентом чи урядом, мають імперативний характер і визначені у Законі про місцеве самоуправління, а також у спеціальних законах, що належать до тієї чи іншої сфери управління й за допомогою яких здійснюється розподіл повноважень та предметів відання між різними рівнями влади. Крім того, реалізація деяких повноважень муніципалітетів і муніципальних округів не має обов'язкового характеру. Тобто крім обов'язкової компетенції у Швеції є факультативна компетенція муніципальних утворень [32, с. 340]. Так, додатковими функціями муніципалітетів є: культура, житло, енергетика, зайнятість, промислові та комерційні послуги. Водночас, додатковими функціями округів є регіональний розвиток, культура, туризм [40].

Загалом же, місцеве самоврядування Швеції є досить потужним та відіграє головну роль у соціальному забезпеченні й наданні послуг і становить близько 25 % ВВП. Органи місцевого самоврядування мають високий ступінь самостійності у прийнятті рішень, хоча і знаходяться під щільним державним регулюванням і наглядом у багатьох сферах відповідальності.

Досвід європейських країн свідчить, що зі збільшенням обсягів повноважень, фінансового ресурсу органів місцевого самоврядування виникає необхідність одночасного посилення контролю з боку органів державної влади щодо прийнятих рішень органами місцевого самоврядування на відповідність їх національному законодавству. Так, у Польщі діє воєвода, який займає політичну посаду, одноособово скасовує рішення органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування самі звертаються до суду з позовом щодо оскарження рішення воєводи. Для більшості країн ЄС притаманні моделі, де представники органів державної влади зупиняють рішення органів місцевого самоврядування та одночасно звертаються до суду, де доводять свою правоту щодо невідповідності рішення органу місцевого самоврядування законодавству. У Латвії аналіз рішень органів місцевого самоврядування забезпечує Міністерство з питань охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку. При виявленні порушень законодавства зазначене Міністерство звертається з позовом до суду. У Франції аналіз прийнятих рішень органів місцевого самоврядування забезпечує префект, який уповноважений призупиняти дію акта органів місцевого самоврядування та звернутися до суду про скасування такого рішення [32, с. 152-153].

Європейський досвід розвитку місцевого самоврядування свідчить, що в різних країнах його організація та функціонування базується на різних принципах, що, відповідно, впливає на зміст його завдань та функцій, перелік яких також різний в законодавстві різних країн. Водночас, оптимізація територіальної організації влади, зміцнення місцевого самоврядування, формування самодостатніх територіальних громад неможливе без проведення реформи територіальної організації влади та децентралізації влади, яка є основою забезпечення високого рівня життя населення, надання якісних послуг на локальному рівні.

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що розвиток місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу є динамічним та багатоаспектним процесом, що базується на проведених децентралізаційних

реформах. Ретельний аналіз кращих європейських зразків розвитку місцевого самоврядування дозволить нашій країні взяти низку цінних уроків, подолати власні недоліки та уникнути низки прорахунків. Водночас, жодна з країн ЄС не проводили реформу місцевого самоврядування в умовах війни, жодна не мала такої великої площі, у зв'язку з чим досвід нашої країни є багато в чому особливим та унікальним. Тому до запозичення зарубіжного досвіду варто підійти раціонально, не сліпо копіюючи його, а науково обґрунтовано запозичувати найбільш досконалі й придатні для вітчизняних умов елементи, зорієнтовані на подальший розвиток місцевого самоврядування, впровадження принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та принципів належного врядування в практичну діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

### **3.2. Удосконалення нормативно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні**

Проведений в одному з попередніх розділів аналіз нормативно-правового забезпечення організації та діяльності органів місцевого самоврядування в Україні засвідчив певну його недосконалість, що обумовлює потребу внесення відповідних змін з метою удосконалення чинного законодавства, врегулювання невирішених питань та закріплення здобутків децентралізаційної реформи. Вимогою сьогодення є внесення відповідних змін до Конституції України [33], законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [88], «Про місцеві державні адміністрації», «Про органи самоорганізації населення» [89], «Про стратегічну екологічну оцінку», Бюджетного та Податкового кодексів й прийняття низки законів, зокрема: «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про місцевий референдум», «Про префекта», «Про міські агломерації» та ін.

Закріплення здобутків децентралізаційної реформи у вітчизняному законодавстві – вимога сьогодення. У першу чергу необхідно внести зміни в

Основний Закон нашої країни стосовно децентралізації влади. У Конституції України [33] мають бути закріплені основні принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування [20] та принципи доброго демократичного врядування. На конституційному рівні потрібно закріпити статус територіальних громад як нових адміністративно-територіальних одиниць, територіальної основи для місцевого самоврядування та його первинного суб'єкта. Законодавчого врегулювання потребують питання адміністративно-територіального устрою України, зокрема порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад. Як уже зазначалося вище, територіальна громада є первинною і основною ланкою місцевого самоврядування, у зв'язку з чим, від того наскільки чітко і повно буде зафіксовано на конституційному рівні правовий статус територіальної громади, зокрема, її мета та завдання, функції і повноваження, а також гарантії їх реалізації, залежить настільки ефективно територіальна громада та створені нею органи місцевого самоврядування будуть вирішувати питання місцевого значення, надавати публічні послуги та використовувати місцеві ресурси для забезпечення інтересів і потреб мешканців своїх громад.

Потребує нагального вирішення на законодавчому рівні й проблема відсутності чіткого розподілу повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Розподіл повноважень має здійснюватися відповідно Європейській хартії місцевого самоврядування [20] із чітким дотриманням принципу субсидіарності та забезпечуючи повсюдність і фінансову самодостатність та інституційну спроможність місцевого самоврядування. Адже відповідно до ст. 4 Європейській хартії органи місцевого самоврядування «в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тими чи іншими повноваженнями інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер

завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії» [20]. Необхідним є «розроблення або перегляд державних стандартів у описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю» [16].

Основною метою внесення змін до законодавства у сфері місцевого самоврядування має бути подолання хаосу, який є зараз у повноваженнях місцевої влади. Як зазначають експерти «сьогодні понад 800 секторальних законів регулюють повноваження в окремих сферах господарювання, економіки органів місцевого самоврядування. Крім того, близько 200 повноважень передбачено в законах про місцеве самоврядування і про місцеві державні адміністрації. І дуже часто ці повноваження між собою не кореспондуються. Звідси – шалені правові колізії, незабезпеченість повноважень фінансовими ресурсами і так далі» [10].

Конституційно закріплення потребує й норма щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними. І хоча утворення виконавчих органів обласних і районних рад визначено як першочергове завдання на першому підготовчому етапі (2014 р.) реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні воно й донині не виконане [36].

Варто зазначити, що на розгляд до комітетів Верховної Ради України неодноразово подавалися законопроекти (реєстраційний номер № 2217а від 1 липня 2015 р., № 2598 від 13 грудня 2019 р.) щодо внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади. Водночас, обидва законопроекти було відкликано. До того ж, дані законопроекти не підтримувалися асоціаціями органів місцевого самоврядування та критикуватися експертами.

На нашу думку, при внесенні змін до Конституції України щодо децентралізації влади варто звернути увагу на оприлюднене Асоціацією міст України концептуальне бачення органами місцевого самоврядування таких змін [42, с. 7-8]:

- «втручання Президента, префектів у власну компетенцію органів місцевого самоврядування є недопустимим; виключно суд зупиняє, визнає незаконними дії та рішення органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- муніципалітети об'єднуються, роз'єднуються, змінюються, перейменовуються за умови підтримки цих питань відповідними муніципальними радами відповідно до закону. Верховна Рада України може визнавати муніципалітети з великою чисельністю населення окремими муніципалітетами-областями (наприклад: муніципалітети з населенням понад 700 тисяч жителів, міста Київ та Севастополь);
- збереження на рівні муніципалітету моделі сильного мера, виборної посадової особи, яка очолює виконавчий орган муніципальної ради та головує на засіданнях відповідної ради;
- жителі кожного муніципалітету повинні обирати своїх депутатів до обласної ради, а муніципальні ради можуть їх відкликати; найважливіші рішення обласної ради потребують проведення консультацій з муніципальними радами; рішення обласних рад виконують їх виконавчі органи;
- компетенція органів місцевого самоврядування поділяється на власну та делеговану державою; до власної компетенції муніципальних рад та їх виконавчих органів належать сфери, що стосуються забезпечення життєвого середовища, сприятливого для відповідних громад;
- державний нагляд за делегованою державою компетенцією здійснюється територіальними представництвами органів державної влади в порядку та випадках, що визначаються законом».

Актуальним завданням для подальшої реалізації реформи децентралізації влади є створення правових основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу. Переформатування місцевих державних адміністрацій в органи префектурного типу потрібно провести, щоб «основними їхніми повноваженнями були забезпечення законності на території, захист прав громадян, які там проживають, а також координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади» [114]. Виконати це завдання

можливо шляхом внесення відповідних змін до конституційних приписів (ст. 118-120) та прийняттям нової редакції Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Нова редакція цього Закону окрім іншого, має вирішити питання не тільки посилення відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняті рішення, а й вирішити надзвичайно актуальне та складне питання чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Обов'язковою умовою подальшого розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади є неухильне дотримання принципу субсидіарності, що наблизить вітчизняне місцеве самоврядування до європейських стандартів.

Водночас, враховуючи той факт, що відповідно до п. 2 ст. 157 Конституції України [33] вона не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану, конституційне закріплення результатів реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади буде відбуватися після нашої перемоги й скасування воєнного стану.

Серед інших нагальних проблем у сфері місцевого самоврядування, що потребують внесення відповідних змін до чинного законодавства є необхідність удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення, що сприятиме розвитку і поширенню практики створення органів самоорганізації населення як форми участі жителів у вирішенні окремих питань місцевого значення. Адже чинний нині Закон України «Про органи самоорганізації населення» [89] унормовував досить складну процедуру створення органу самоорганізації населення, адже необхідно проводити декілька зборів (конференцій) жителів для ініціювання створення органу самоорганізації населення та для обрання його персонального складу, затверджувати Положення про орган самоорганізації населення, вирішувати інші організаційні питання. Також потребує актуалізації процедура реєстрації органу самоорганізації населення, що утворюється в статусі юридичної особи. Є необхідність визначення території діяльності органу самоорганізації населення, уточнення завдань і повноважень органу



самоорганізації населення для забезпечення додаткового представлення інтересів жителів в органах місцевого самоврядування. На вирішення всіх цих питань спрямований проєкт Закону «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» [103], який пройшов розгляд у комітетах Верховної Ради України і прийнятий за основу ще в травні 2023 р.

З метою активізації участі мешканців в процесах вироблення рішень в територіальних громадах, підвищення ступеню їх впливу на діяльність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, вдосконалення реалізації прав громадян на участь в місцевому самоврядуванні, зокрема в контексті повоєнної відбудови, необхідним є прийняття закону про місцевий референдум. Адже Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» втратив чинність ще в 2012 р., натомість у 2021 р. ухвалено Закон України «Про всеукраїнський референдум». А питання організації та проведення місцевого референдуму залишилися не визначеними на законодавчому рівні, що позбавляє мешканців громад права на використання такого механізму прямої участі як місцевий референдум. Водночас, місцевий референдум є одним з важливих інститутів прямої демократії, невід’ємним проявом місцевого самоврядування – формою самостійного вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого голосування. Тому прийняття закону про місцевий референдум є нагальною потребою.

Посиленню фінансової спроможності громад та закріпленню за органами місцевого самоврядування відповідного фінансового ресурсу для виконання оновлених повноважень має сприяти внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів, а також до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [88] щодо надання додаткових повноважень органам місцевого самоврядування в частині адміністрування місцевих податків і зборів та щодо місцевих запозичень.

Наступне проблемне питання, що потребує врегулювання на законодавчому рівні – це регламентування комунальної власності територіальних громад та спільної власності територіальних громад району, області. Необхідним є доопрацювання та прийняття за основу проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо комунальної власності» (реєстрац. № 6479) [102]. Основними новаціями даного законопроекту є:

- визначення понять спільна сумісна власність територіальних громад, спільна часткова власність територіальних громад;
- вдосконалення правового регулювання відносин, пов'язаних з набуттям, здійсненням та припиненням права комунальної власності територіальними громадами;
- регламентації відносин щодо управління районними та обласними радами об'єктами спільної власності територіальних громад;
- запровадження обов'язкових консультацій районних і обласних рад з сільськими, селищними, міськими радами щодо порядку управління об'єктами спільної сумісної власності району (області);
- врегулювання питань щодо управління об'єктами, набутими територіальними громадами в результаті співробітництва територіальних громад.

Повністю підтримуємо твердження Асоціації міст України, яке базується на пропозиціях органів місцевого самоврядування, щодо:

- необхідності внесення відповідних змін до Державної стратегії регіонального розвитку України на 2021-2027 роки та регіональних стратегій розвитку, адже визначені в них цілі, напрями та завдання не відповідають новим сьогоднішнім викликам, що пов'язані зі збройною агресією проти України та післявоєнним відновленням. З цією метою Асоціацією рекомендується провести аналіз, розробити та актуалізувати цілі та завдання чинної Державної стратегії регіонального розвитку України на 2021-2027 роки із визначенням нових державних пріоритетів, що враховуватимуть суттєві внутрішні і зовнішні зміни в Україні та перспективи на майбутнє. Визначити

склад функціональних типів території, зокрема територій відновлення. Внести зміни до: постанови Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку України на 2021-2027 роки»; постанови Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 931 «Про затвердження Порядку розроблення Державної стратегії регіонального розвитку України і плану заходів з її реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених Стратегій і плану заходів»; постанови Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» [100, с. 81-82];

– недоцільності проходження процедур, передбачених Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку», при розробці щорічних проєктів програм економічного і соціального розвитку територіальних громад, які є концептуальними, узагальнюючими документами планування розвитку територіальних громад на короткостроковий період, оскільки окреслюють основні напрями розвитку громад на наступний рік та містять заходи, реалізація яких безпосередньо буде здійснюватися відповідно до цільових (комплексних) програм громади та в рамках конкретних проєктів. Доцільним є поновлення дії норми п. 3 ч. 2 ст. 2 Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку», що діяла до 1 січня 2020 р., про непоширення дії цього Закону на програми економічного і соціального розвитку територіальних громад, які розробляються органами місцевого самоврядування на короткостроковий період [100, с. 82-83].

Розглянуті пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування звичайно не охоплюють весь комплекс необхідних змін, адже удосконалення потребують не тільки законодавчі, а й нормативно-правові акти як державного, так і локального рівнів. Водночас, вищезначені законодавчі акти справляють визначальний вплив на розвиток місцевого самоврядування.

### 3.3. Основні напрями розвитку місцевого самоврядування в Україні

Подальшому розвитку місцевого самоврядування в нашій країні, на нашу думку, мають сприяти:

- удосконалення чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування;
- підвищення інституційної, ресурсної та фінансової спроможності територіальних громад;
- забезпечення органів місцевого самоврядування повними та виключними повноваженнями (які не можуть бути обмежені жодним іншим чином, крім закону) здійснювати регулювання та управління публічними послугами на територіях відповідних громад, із чітким розмежуванням повноважень на різних рівнях, повною імплементацією принципу субсидіарності і введенням дзеркальної відповідальності за забезпечення мешканців громад якісними доступними публічними послугами [34];
- повноцінне впровадження в практичну діяльність органів місцевого самоврядування принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та 12 принципів доброго демократичного врядування, які визначено у Стратегії інновацій та належного управління на місцевому рівні Валенсійської декларації «Добре місцеве та регіональне врядування – Європейський виклик»;
- відновлення місцевого самоврядування на деокупованих територіях;
- розширення переліку публічних послуг, що надаються через ЦНАПи територіальних громад;
- розвиток міжмуніципального співробітництва, зокрема на базі міських агломерацій, законодавче врегулювання механізму створення та статусу міських агломерацій [16];
- надання органам місцевого самоврядування виключних повноважень в межах закону встановлювати місцеві податки і збори, диверсифіковано і гнучко (на базі даних муніципальної статистики) розподіляти наявні ресурси з одночасним забезпеченням горизонтально-вертикального вирівнювання

бюджетних нерівностей без порушення свободи органів місцевого самоврядування проводити власну політику [34];

- посилення участі мешканців територіальних громад та інституцій громадянського суспільства у вирішенні питань місцевого значення та прийнятті управлінських рішень;

- моніторинг та запобігання корупції, зокрема шляхом створення внутрішнього моніторингового механізму в органах місцевого самоврядування та розробки антикорупційних програм в кожній територіальній громаді;

- посилення відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

- брендинг територіальної громади;

- позитивізація іміджу органу місцевого самоврядування;

- діджиталізація та цифровізація територіальної громади;

- впровадження інноваційних управлінських технологій, зокрема таких як: управління проектами, результат-орієнтований підхід, кластерний підхід та портфельний підхід до використання активів, що перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування;

- покращення кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування та створення умов для професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування;

- впровадження сучасних методів та технологій управління людськими ресурсами в практичну діяльність кадрових підрозділів органів місцевого самоврядування;

- запровадження місцевої статистики та відновлення практики збору й оприлюднення статистичної інформації щодо кадрового складу органів місцевого самоврядування;

- запровадження громадського контролю за утриманням та використанням комунальної власності територіальної громади та ін.

Враховуючи обмеженість нашої роботи за обсягом, розглянути всі вищезначені напрями розвитку місцевого самоврядування є неможливим, тому зупинимося на розгляді лише деяких із них.

Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [82], спроможною є територіальна громада сіл, селищ, міст, «яка в результаті добровільного об'єднання (добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади) здатна самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці».

Проведений у другому розділі аналіз свідчить, що майже третина (29,9 %) територіальних громад є фінансово неспроможними. Потребують підвищення своєї спроможності й 13,9 % громад, що мають задовільний її рівень. Таким чином, практично половина територіальних громад потребують підвищення рівня своєї фінансової спроможності. Водночас, офіційна інформація щодо інституційної, кадрової та ресурсної спроможності територіальних громад не оприлюднюється.

Інтегральну спроможність територіальних громад варто розглядати як результат складових (рис. 3.1).

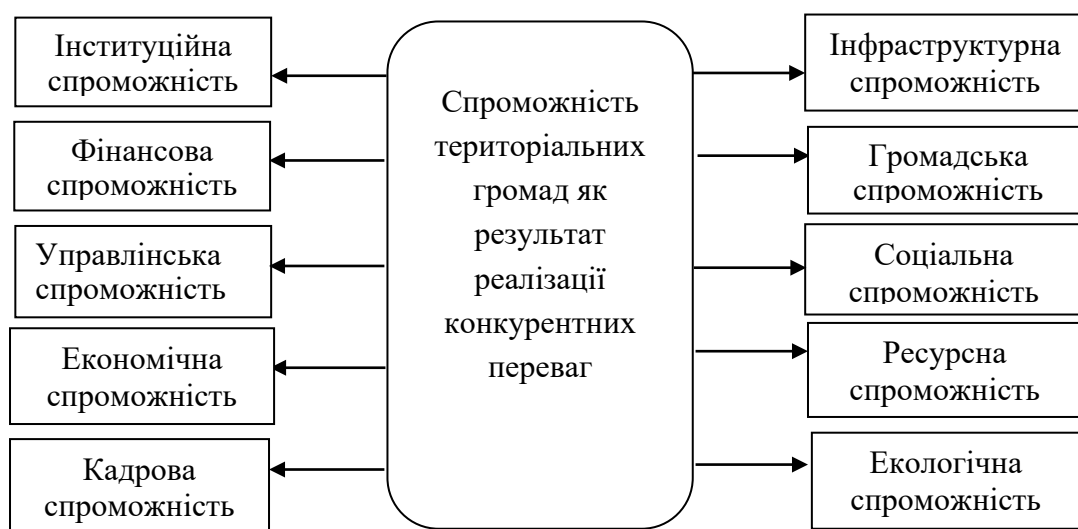


Рис. 3.1. Основні складові інтегральної спроможності територіальних громад

Кожна складова інтегральної спроможності територіальних громад наведених на рис. 3.1 є надзвичайно важливою для успішного розвитку територіальних громад. Водночас, на нашу думку, фінансова, інституційна, кадрова, ресурсна та інфраструктурна складові в першу чергу визначають рівень спроможності територіальних громад.

Повністю підтримуємо твердження колективу науковців на чолі з Т. Заяць, який зазначає, що «реалії воєнного часу ускладнюють досягнення високого рівня спроможності територіальних спільнот країни, оскільки більшість із них зазнає скорочення фінансових ресурсів, зростання боргових зобов'язань, зниження купівельної спроможності населення та зміни структури споживання міських і сільських домогосподарств, частина з яких опинилась у зоні бідності» [56, с. 138].

В умовах воєнного стану фінансова спроможність та стійкість й правильне розпорядження ресурсами мають вирішальне значення для підвищення рівня безпеки та допомоги населенню [5, с. 56]. Аналіз джерел наповнення місцевих бюджетів свідчить, що в структурі дохідної частини бюджету значну частку складає сплата податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), що в середньому становить понад половину місцевих податків у громадах. Тому, з метою підвищення фінансової спроможності територіальних громад та з метою удосконалення механізму зарахування ПДФО до місцевих бюджетів, таке зарахування варто здійснювати за місцем проживання фізичної особи – платника податків. Потрібно також повернути із державного бюджету до місцевих так званих «військовий» ПДФО. Адже від попереднього рішення про переведення «військового» ПДФО до державного бюджету особливо постраждали ті громади, на території яких розташовані військові частини, великі підрозділи ДСНС та поліції.

Також з метою підвищення фінансової спроможності територіальних громад варто [16]:

- підвищити ефективність моніторингу та адміністрування місцевих податків;
- провести інвентаризацію податкової бази місцевих податків;

- розвивати культуру місцевих запозичень на базі кращих практик ЄС та світу;
- синхронізувати реформи Державного фонду регіонального розвитку з пріоритетами реформи децентралізації.

Завершення секторальної децентралізації, яка стосується таких сфер, як місцеві фінанси, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, житлово-комунальне господарство, адміністративні послуги, комунальні земля і майно тощо та передача відповідних ресурсів для виконання повноважень у цих сферах на рівень місцевого самоврядування сприятиме більш сталому економічному розвитку громад та підвищенню якості послуг, що ними надаються.

Нам імпонують пропозиції колективу науковців Інституту демографії та проблем якості життя НАНУ України щодо пріоритетних напрямів мінімізації негативних наслідків дії обмежень щодо спроможності громад (табл. 3.1) [56, с. 154].

Підвищенню спроможності територіальних громад та створених ними органів місцевого самоврядування має сприяти подальший розвиток міжмуніципального співробітництва, переваги використання якого останніми роками підтвержені на практиці. В умовах повоєнного відновлення територіальних громад міжмуніципальне співробітництво дозволить вирішити, зокрема, такі проблеми, як [12]:

- брак усіх типів ресурсів, включаючи кадрові;
- необхідність реалізовувати дорогі проєкти, які більш доцільно поширювати на територію декількох громад;
- велика кількістю потреб, які доведеться задовольняти одночасно після деокупації територій, а також відновлення територій, на яких велися активні бойові дії чи які зазнали найбільш масових обстрілів;
- необхідність для громад, в яких постраждали ті чи інші об'єкти, звернення для надання послуг населенню до інших територіальних громад, які мають відповідну інфраструктуру, за тимчасовою підтримкою (формат делегування завдань чи спільне фінансування / утримання комунальних юридичних осіб).



**Основні обмеження спроможності територіальних громад в Україні  
та пріоритетні напрями їх подолання**

Основні обмеження	Пріоритетні напрями мінімізації негативних наслідків дії обмежень щодо спроможності громад
Брак об'єктивних критеріїв й індикаторів визначення спроможності спільнот	Розроблення нової методики оцінювання спроможності громад, адекватної досягнутим змінам в соціально-економічному розвитку спільнот унаслідок децентралізації управління
Збереження малочисельних громад, в яких відсутні суб'єкти підприємницької діяльності	Розроблення завдань нового етапу укрупнення територіальних громад для зменшення кількості малочисельних спільнот і підвищення рівня їх спроможності
Недостатня активність місцевої влади в пошуку нових джерел наповнення бюджету	Модернізація чинної системи місцевого самоврядування, зокрема скорочення кількості управлінських ланок, залучення лідерів громадського сектору, посилення соціальної відповідальності місцевої влади на основі впровадження відповідних стандартів
Слабкість інформаційно-комунікаційної системи взаємодії між основними суб'єктами місцевого розвитку	Діджиталізація інформаційно-комунікаційних систем, розширення мереж взаємодії із залученням старост, використання потенціалу некомерційних організацій, створення систем інформування жителів громад про рішення місцевих рад
Пасивність місцевих жителів у взаємодії з управлінськими структурами	Формування мотивації до тісної взаємодії на основі зростання довіри до місцевої влади, реалізації успішних соціальних проєктів, розвиток місцевої демократії, активізація старостатів
Міжгромадівські диспропорції і дисбаланси в ресурсному забезпеченні соціально-економічного розвитку	Розвиток міжсекторального і міжгромадівського співробітництва на партнерських засадах, розвиток інституту економічної і соціальної інклюзії, запровадження інституту префекта, розвиток смарт-спеціалізації

Також використання інструментів міжмуніципального співробітництва сприяє розширенню можливостей територіальних громад через поєднання різного бачення, типів ресурсів та експертиз декількох громад та підвищує ймовірність залучення ресурсів від зовнішніх донорів та інвесторів. За допомогою міжмуніципального співробітництва великі міста (позиція великого муніципалітету), які мають більше ресурсів, надають допомогу приміським громадам, на які лягло багато проблем, зумовлених воєнним станом та ін.

Визначальний вплив на ефективність функціонування місцевого самоврядування справляє наявність належного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування фаховими, високопрофесійними, політично неупередженими, патріотично налаштованими, ефективними, людиноцентричними, комунікабельними, мобільними посадовими особами місцевого самоврядування.

Важливим є не тільки залучення на службу до органів місцевого самоврядування посадових осіб, які володіють перерахованими вище якостями, а й їх утримання на службі та професійний розвиток. У зв'язку з цим важливого значення набуває створення в органах місцевого самоврядування дієвих та ефективних служб управління людськими ресурсами, що використовують у своїй діяльності сучасні методи та технології управління персоналом.

З метою професійного розвитку посадових осіб місцевого самоврядування потрібні зусилля як на державному рівні, так і на рівні органів місцевого самоврядування. У першу чергу, на нашу думку, на державному рівні потрібно розробити Стратегію державної кадрової політики, адже попередня Стратегія втратила свою чинність ще в 2020 р. На державному рівні також важливо: створити повноцінну ефективну систему безперервного професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад; оновити освітні стандарти професійного навчання відповідно до сучасних викликів; удосконалити фінансове забезпечення системи професійного навчання відповідно до європейських стандартів; упроваджувати новітні підходи, що включають інноваційні форми професійного навчання; розробити та впроваджувати методики оцінювання ефективності підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування; сприяти проходженню професійного стажування за кордоном; залучати до професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування фахівців-практиків із успішних територіальних громад не лише нашої країни, а й зарубіжжя, адже можливості дистанційної форми навчання цьому сприяють.

На рівні органів місцевого самоврядування варто: розробити кадрові стратегії (програми) в кожному органі місцевого самоврядування; чітко дотримуватися рекомендацій постанови Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106 [85] щодо щорічного виділення у місцевих бюджетах видатків на підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування у розмірі не менше ніж 2 % фонду оплати праці; підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад повинно бути обов'язковим та

безперервним протягом всього періоду проходження служби в органах місцевого самоврядування або здійснення повноважень депутата місцевої ради; сприяти поширенню менторства та наставництва в органах місцевого самоврядування; формувати дієвий кадровий резерв; створити для посадових осіб місцевого самоврядування можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі з урахуванням особистих якостей, компетентності й досягнень та ін.

Вдосконаленню кадрової політики та підвищенню ефективності управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування, на нашу думку, має сприяти впровадження сучасних методів та технологій управління людськими ресурсами, зокрема, таких як: управління талантами, управління знаннями, кадровий консалтинг, аутсорсинг, аудит персоналу, управління кар'єрою тощо. Разом з тим, варто зазначити, що управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування має бути системним, комплексним, раціонально обґрунтованим та інтегрованим в єдину стратегію кадрової політики органу місцевого самоврядування.

На державному рівні потрібно вирішити надзвичайно актуальне та болюче кадрове питання для місцевого самоврядування, а саме – мобілізація працівників комунальних підприємств. Без унормування правил мобілізації та бронювання на рівні держави цієї категорії працівників органи місцевого самоврядування й надалі матимуть проблеми з пошуком кадрів, особливо у сільських та селищних територіальних громадах.

Подальша цифровізація місцевого самоврядування є нагальною потребою. Цифрові рішення (системи електронного документообігу, інструменти управління земельними ресурсами, системи електронного документообігу, інструменти управління земельними ресурсами, платформи для навчання, діджитал-рішення для залучення інвестицій та ін.) сприяють покращенню муніципального управління, підвищенню кібербезпеки, розвитку бізнесу на території громад. Перспективним напрямом, що сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є розробка та впровадження системи єдиного документообігу. Доцільно впровадити й єдину

систему доступу для працівників ЦНАП, адже нині їм доводиться надавати послуги через підключення до різних систем та програм, що, звичайно створює затримки у роботі та збільшує терміни надання послуг.

Повсюдне впровадження системи DREAM (цифрової екосистеми для підзвітного управління відновленням) та Програми «Акселератор цифрової стійкості «Громада 4.0» є нагальною потребою. Зокрема, практичне впровадження Програми «Акселератор цифрової стійкості «Громада 4.0», що реалізується міжнародною організацією «SocialBoost» за підтримки Міністерства цифрової трансформації України та Програми «U-LEAD з Європою», сприятиме сталому розвитку громад. Адже саме цифрова трансформація дозволяє надавати необхідні місцевим мешканцям публічні послуги, особливо в надзвичайно складних умовах воєнного стану і є базисом для повоєнного відновлення й відбудови. Саме цифровізація сформує дієве підґрунтя планування, організації, мотивації та контролю у територіальній громаді та перетворить громадян на активних учасників проєктів відбудови/розвитку громад на основі їх запитів [12].

В умовах повномасштабної війни в системі місцевого самоврядування на територіях громад, що зазначили руйнівного впливу від ведення бойових дій та розміщені близько від лінії бойового зіткнення, окрім типових проблем гостро постали демографічні та економічні проблеми, що стосуються масової внутрішньої міграції населення до більш безпечних територій та згортання підприємницької діяльності й недоотримання у зв'язку з цим значних коштів місцевими бюджетами. Вирішення цієї проблеми є можливим шляхом створення на прикордонних з рф та республікою білорусь територіях громад спеціальних економічних зон, розроблення та реалізація на державному рівні Програми розвитку прикордонних територій (територій відновлення).

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що лише спільними зусиллями мешканців громад, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб можна впоратися з численними викликами, що постали перед місцевим самоврядуванням в умовах війни, завершити реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади, забезпечити успішну повоєнну відбудову нашої країни.

## ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі ступеня магістра комплексно досліджено сучасний стан та визначено перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні. Результати, отримані в процесі дослідження, дають підстави для формулювання наступних узагальнюючих висновків і пропозицій.

1. Визначено, що місцеве самоврядування – найважливіший елемент будь-якого демократичного суспільства та найбільш наближений до громадян рівень публічної влади. Як об'єкт конституційно-правового регулювання місцеве самоврядування виступає в якості: відповідної засади конституційного ладу України; специфічної форми народовладдя; права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Законодавче визначення місцевого самоврядування надається у ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно якої: місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Сукупність визначених національним законодавством взаємопов'язаних елементів, які є суб'єктами здійснення місцевого самоврядування на різних рівнях управління відповідно до конституційного ладу та адміністративно-територіального устрою держави складають систему місцевого самоврядування, складовими якої є територіальні громади, представницькі й виконавчі органи та посадові особи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень є територіальна громада.

2. Аналіз нормативно-правових основ дає підстави стверджувати, що в нашій країні в цілому сформовано законодавство у сфері місцевого

самоврядування. Нормативно-правове регулювання місцевого самоврядування здійснюється на трьох рівнях: конституційному, законодавчому та статутному. Конституція України визначає основні засади організації та функціонування місцевого самоврядування, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» є базовим нормативно-правовим документом у цій сфері. Інші закони України розвивають конституційні положення, деталізують засади організації та функціонування органів місцевого самоврядування, визначають їх правовий статус, функції та повноваження. Статути територіальних громад враховують історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування на певній території.

Водночас, недосконалість чинного законодавства та його фрагментарність, незавершеність реформи місцевого самоврядування, секторальної децентралізації, реформи служби в органах місцевого самоврядування, необхідність гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством ЄС, детермінують необхідність подальшого удосконалення нормативно-правових основ місцевого самоврядування в Україні.

3. Проведений аналіз сучасного стану вітчизняних територіальних громад дає підстави стверджувати, що реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади по праву вважається найуспішнішою реформою проведеною в нашій країні за весь період державної незалежності. Територіальні громади, хоча й нерівномірно, але розвиваються. Незважаючи на існування певних проблем, труднощів та нових, обумовлених війною, викликів вітчизняне місцеве самоврядування демонструє стійкість та підвищує якість послуг, що надаються мешканцям громад.

4. Виявлено, що серед невирішених проблем, що справляють визначальний вплив на розвиток місцевого самоврядування в Україні є такі: недосконалість чинного законодавства у цій сфері; незавершеність реформ; незавершеність секторальної децентралізації; недостатня інституційна спроможність органів місцевого самоврядування; відсутність чіткого розмежування функцій і повноважень між органами державної влади та

органами місцевого самоврядування, та між органами місцевого самоврядування різних рівнів; незабезпеченість делегованих повноважень достатніми фінансовими ресурсами; наявність суттєвих регіональних диспропорцій в розвитку територіальних громад; суттєвий відсоток (близько 30 %) громад, що мають низький та критичний рівні фінансової спроможності; руйнівний вплив російської агресії на комунальну сферу значної кількості громад; кадровий голод в органах місцевого самоврядування; корупційні ризики в діяльності посадових осіб місцевого самоврядування; недостатній рівень цифровізації місцевого самоврядування; недостатньо висока громадська активність мешканців територіальних громад; відсутність дієвого контролю за діями та рішеннями органів місцевого самоврядування та ін.

5. Встановлено, що Царичанська селищна територіальна громада Дніпровського району Дніпропетровської області утворена 16 серпня 2016 р. шляхом об'єднання селищної та чотирьох сільських рад колишнього Царичанського району. 18 грудня 2016 р. відбулися перші вибори, а 23 грудня відбулася перша сесія ради утвореної громади. Нині до складу Царичанської громади входить 23 населені пункти (22 села та 1 селище). У 2018 р. на території громади утворено 4 старостинських округи, представництво яких здійснюють старости.

Цілі та пріоритети розвитку громади визначені у Стратегії сталого розвитку Царичанської селищної громади Дніпропетровської області на 2017 – 2025 роки, що затверджена рішенням сесії від 25 вересня 2017 р. № 607-28/VII. Царичанська територіальна громада забезпечена необхідними коштами для виконання визначених законом функцій і повноважень, адже дохідна частина місцевого бюджету переважає видаткову.

Центр надання адміністративних послуг виконавчого комітету Царичанської селищної ради надає 324 послуги. 154 послуги надаються із використання віддалених робочих місць адміністраторів.

Управління своїм соціально-економічним розвитком Царичанська територіальна громада здійснює через утворений нею орган місцевого самоврядування – Царичанську селищну раду та її виконавчі органи.

Депутатський корпус Солонянської селищної ради налічує 26 депутатів. Утворено 4 постійні депутатські комісії.

6. Узагальнення позитивного європейського досвіду розвитку місцевого самоврядування засвідчило, що у світі не існує ідеальної моделі розвитку місцевого самоврядування. Національна система місцевого самоврядування будь-якої країни формується відповідно до особливостей її політичного, економічного та соціального розвитку, демократичних традицій, форми правління та державного устрою. Системи місцевого самоврядування країн ЄС базуються на демократичних засадах (верховенство права, автономія, судовий захист прав і законних інтересів самоврядування, відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед законом тощо) та проведених децентралізаційних реформах. І хоча жодна з країн ЄС не проводили реформу місцевого самоврядування в умовах війни, жодна не мала такої великої площі, як наша країна, ряд практик із зарубіжного досвіду є цілком прийнятним для України. Зокрема, на особливу увагу заслуговує досвід Польщі щодо: конституційного закріплення трьох основних принципів функціонування місцевого самоврядування: субсидіарності, самостійності, презумпції властивостей місцевого самоврядування; передачі основних повноважень та фінансових ресурсів на рівень гмін; кадрова децентралізація у результаті якої було наповнено базові органи місцевого самоврядування відповідним кадровим складом та ін. Прикладом для наслідування є й досвід скандинавських країн. Зокрема, Данії щодо: чіткого законодавчо затвердження, що гроші йдуть за повноваженнями; високого ступеню незалежності муніципалітетів і регіонів; міцного партнерства органів місцевого самоврядування з центральним урядом тощо. Досвід Швеції є корисним з точки зору надання органам місцевого самоврядування високого рівня автономії та самостійності у прийнятті рішень й наділення їх повноваженнями визначати розмір податку на доходи фізичних осіб та ін.

Ретельний аналіз кращих європейських практик розвитку місцевого самоврядування дозволить нашій країні уникнути низки прорахунків і недоліків. Але це має бути не сліпе копіювання зарубіжних зразків, а



раціональне, науково обґрунтоване запозичення найбільш досконалих і придатних для вітчизняних умов елементів, зорієнтованих на розбудову місцевого самоврядування європейського зразка.

7. Сформовано практичні рекомендації щодо подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні. Основними шляхами розвитку місцевого самоврядування в Україні визначено: удосконалення чинного законодавства у цій сфері; підвищення інституційної, ресурсної та фінансової спроможності територіальних громад; чітке розмежування функцій і повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади та між органами місцевого самоврядування різного рівня; повноцінне впровадження в практичну діяльність органів місцевого самоврядування принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та принципів доброго демократичного врядування; відновлення місцевого самоврядування на деокупованих територіях; розширення переліку послуг, що надаються через ЦНАПи; розвиток міжмуніципального співробітництва, зокрема на базі міських агломерацій; надання органам місцевого самоврядування виключних повноважень в межах закону встановлювати місцеві податки і збори; посилення участі мешканців територіальних громад та інституцій громадянського суспільства у вирішенні питань місцевого значення та прийнятті управлінських рішень; моніторинг та запобігання корупції; брендинг територіальної громади; позитивізація іміджу органу місцевого самоврядування; діджиталізація та цифровізація територіальної громади; впровадження інноваційних управлінських технологій (управління проєктами, результат-орієнтований підхід, кластерний підхід та портфельний підхід) до використання активів, що перебувають у розпорядженні органів місцевого самоврядування; впровадження сучасних методів та технологій управління людськими ресурсами органів місцевого самоврядування; запровадження місцевої статистики; запровадження громадського контролю за утриманням та використанням комунальної власності територіальної громади та ін.

Практична реалізація запропонованих рекомендацій в цілому сприятиме розвитку місцевого самоврядування в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Астапова Т. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2010. 20 с.
2. Барвіненко В. Д. Конституція України 1996 року як джерело принципів місцевого самоврядування. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2023. Т. 34 (73), № 2. С. 1-6. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU\\_law\\_2023\\_34\(73\)\\_2\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2023_34(73)_2_3).
3. Бенчмаркінг доброго врядування : практ. посіб. / за заг. ред. А. Гука. Київ : ТОВ «Вид-во «Юстон» 2018. 60 с.
4. Бойко О. П. Статус територіальних громад в Україні. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 16-20.
5. Буряченко А. Є., Логвінов П. В. Місцеве самоврядування під час війни: ключові трансформації фінансового забезпечення повноважень. *Фінанси України*. 2023. № 11. С. 49-68.
6. Говоров В. С. Органи місцевого самоврядування та військові адміністрації: актуальні проблеми функціонування в умовах воєнного стану. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2023. № 2 (1). С. 76-83. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs\\_2023\\_2\(1\)\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2023_2(1)_9).
7. Гончарук Н. Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2023. № 11 (2). С. 24-30.
8. Грищенко І. М. Характеристика принципів діяльності органів місцевого самоврядування. *Наукові праці. Державне управління*. 2012. Вип. 190. Т. 202. С. 85-90.
9. Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду : монографія / за заг. ред. А. П. Зайця. Київ : ЦППР, ТОВ «Франко Пак», 2024. 494 с.
10. Гроші мають іти за повноваженнями, а не навпаки. URL : <https://decentralization.ua/news/12455>.

11. Детермінати розвитку публічного управління та адміністрування в Україні : кол. моногр. / за заг. ред. Н. С. Орлової. Київ : Освіта України, 2020. 262 с.
12. Децентралізація дає можливості. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/11727>.
13. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / О. В. Шевченко, В. В. Романова, Я. А. Жаліло [та ін.] ; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.
14. Децентралізація як базовий підхід до ефективної відбудови України. URL : <https://ard-ukraine.org.ua/articles/decentralizaciya-yak-bazoviy-pidhid-do-efektivnoyi-vidbudovi-ukrayini>.
15. Деякі питання оплати праці працівників державних органів та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 25 квіт. 2023 р. № 391. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2023-%D0%BF#Text>.
16. Дорожня карта децентралізації: реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади / Міністерство відновлення розвитку громад, територій та інфраструктури України. URL : [https://mtu.gov.ua/files/Дорожня\\_карта\\_децентралізації.pdf](https://mtu.gov.ua/files/Дорожня_карта_децентралізації.pdf).
17. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко [та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
18. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. Київ : НАДУ, 2011. Т. 5 : Територіальне управління / наук.-ред. кол. : О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) [та ін.]. 408 с.
19. Європейська інтеграція громад. URL : <https://decentralization.ua/european>.
20. Європейська хартія місцевого самоврядування : Страсбург, 15 жовт. 1985 р. : ратифікована законом України від 15 лип. 1997 р. № 452. URL : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
21. Європейський Парламент визнав децентралізацію однією з найуспішніших реформ в Україні. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/>

- vevropskij-parlament-viznav-decentralizaciyu-odniyeyu-z-najuspishnishi-reform-v-ukrayini.
22. З 15% до 80%: як за роки децентралізації зросла підтримка і довіра до реформи. URL : <https://decentralization.gov.ua/admin/articles/12940.html>.
23. Звіт ЄК: муніципалітети виступають опорою стійкості України. URL : <https://www.auc.org.ua/novyna/zvit-yek-municipaliteti-vystupayut-oporoyu-stiykosti-ukrayiny>.
24. Звіт Царичанського селищного голови про роботу Царичанської селищної ради та її виконавчого комітету за 2023 рік. URL : <https://tsarichanka-gromada.gov.ua/2023-rik-09-24-37-01-04-2024>.
25. Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади : фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». URL : <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>.
26. Золотоноша О. Правове регулювання місцевих органів влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 153-156.
27. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ / авт. кол. ; за заг. ред. Ю. П. Сурміна, І. В. Козюри. Київ : НАДУ, 2013. 52 с.
28. Кафарський В. І., Припхан І. І. Конституційне право України у схемах : навч. посіб. Київ : Ліра-К, 2018. 272 с.
29. Кириченко Ю. М. Принципи діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. Вип. 6 (2). С. 68-71. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvu\\_2018\\_6\(2\)\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvu_2018_6(2)_19).
30. Ковальчук В. Особливості правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. *Український часопис конституційного права*. 2023. № 4. С. 37-46.
31. Кодекс законів про працю України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.

32. Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні : монографія / за ред. О. В. Батанова. Київ : Талком, 2021. 498 с.
33. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
34. Концепція відновлення місцевого самоврядування України : схвалена Правлінням Асоціації міст України рішенням від 01 квітня 2024 р. № 7. URL : [https://auc.org.ua/sites/default/files/konceptsiya\\_vidnovlennya\\_ms\\_final.pdf](https://auc.org.ua/sites/default/files/konceptsiya_vidnovlennya_ms_final.pdf).
35. Концепція державної регіональної політики : затверджена указом Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001#Text>.
36. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
37. Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих держадміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 груд. 2017 р. № 974-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80#Text>.
38. Лялюк О. Ю. Правове регулювання компетенції місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 160. С. 6-23. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz\\_2023\\_160\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2023_160_3).
39. Місцеве самоврядування : підручник / за ред. В. М. Вакуленка, Ю. Ф. Дехтяренка, В. С. Куйбіди. Київ : НАДУ, 2019. 672 с.
40. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. Огляд 2020. URL : [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/720/Ukrainian\\_finalver\\_bluebook\\_compressed.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/720/Ukrainian_finalver_bluebook_compressed.pdf).

41. Місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Скрипничука. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. 788 с.
42. Місцеве самоврядування в Україні. 2020. URL : [https://auc.org.ua/sites/default/files/library/stan\\_2020\\_print\\_out\\_web.pdf](https://auc.org.ua/sites/default/files/library/stan_2020_print_out_web.pdf).
43. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях : кол. моногр. / кол. авт. ; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 808 с.
44. Місцеве самоврядування в Україні (XX – початок XXI століття). Західні землі : монографія / відп. ред. М. Романюк ; НАН України, Інститут українознавства ім. І. Крип'якевича. Львів, 2023. 676 с.
45. Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти : монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ: Вид-во «ОСНОВА», 2020. 672 с.
46. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : кол. моногр. / за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 744 с.
47. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / ; за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с.
48. Новації Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 року : коментарі та порівняльний аналіз : посібник. URL : [https://decentralization.ua/uploads/library/file/935/Posibnyk\\_sluzhba\\_v\\_oms.pdf](https://decentralization.ua/uploads/library/file/935/Posibnyk_sluzhba_v_oms.pdf).
49. Оцінка фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2023 року. URL : <https://decentralization.ua/news/17881>.
50. Пережнюк Б. А., Бальцій Ю. Ю. Концептуальний підхід до розмежування компетенцій органів місцевого самоврядування й місцевих державних адміністрацій. *Держава і право*. 2023. Вип. 94. С. 61-72.
51. Пилипенко Я. В. Механізм забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 243-250.
52. Пилипенко Я. В. Формування та розвиток системи місцевого самоврядування в європейських країнах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. № 10. С. 218-222.
53. Плахотнюк О. О. Вплив держави на інститут служби в органах місцевого самоврядування в Україні. *Вісник післядипломної освіти. Серія: : Соціальні*

- та поведінкові науки. Серія: Управління та адміністрування. 2023. Вип. 25. С. 168-190. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vispdoso\\_2023\\_25\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vispdoso_2023_25_14).
54. Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 6 лют. 2019 р. № 106. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text>.
55. Принципи належного врядування. URL : <https://par.in.ua/good-governance/principles-of-good-governance>.
56. Пріоритетні напрями формування спроможних територіальних громад в Україні / Т. Заяць, С. Романюк, Г. Краєвська, О. Дяконенко, О. Сова. *Agricultural and resource economics: international scientific e-journal*. 2024. Vol. 10, № 1. С. 135-164. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/areis\\_2024\\_10\\_1\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/areis_2024_10_1_8).
57. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квіт. 2009 р. № 1275-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-17#Text>.
58. Про введення воєнного стану в Україні : указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 64. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>.
59. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України від 17 верес. 2020 р. № 907-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/907-IX>.
60. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16 квіт. 2020 р. № 562-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20>.
61. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій : Закон України від 17 листоп. 2020 р. № 1009. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009>.
62. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України від 9 лют. 2017 р. № 1848. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19#n23>.

63. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства : Закон України від 16 лип. 2020 р. № 805. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20#n2482>.
64. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин : Закон України від 28 квіт. 2021 р. № 1423. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-21>.
65. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : Закон України від 9 лют. 2017 р. № 1851. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19#Text>.
66. Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів : Закон України від 09 лют. 2017 р. № 1850. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1850-19>.
67. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів : Закон України від 14 берез. 2017 р. № 1923. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>.
68. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17 черв. 2020 р. № 711-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20>.
69. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост : Закон України від 14 лип. 2021 р. № 1638. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1638-20#n60>.
70. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування в період дії воєнного стану : Закон України 12 трав. 2022 р. № 2259-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>.
71. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» від 6 черв. 2017 р. № 2079. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2079-19#Text>.
72. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних



- громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення : Закон України від 3 квіт. 2018 р. № 2379. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-19#n2>.
73. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану : Закон України від 17 лип. 2024 р. № 3870-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3870-20#Text>.
74. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування : Закон України від 22 лют. 2024 р. № 3590. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3590-20#Text>.
75. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020>.
76. Про внесення змін у додатки до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 : постанова Кабінет Міністрів України від 19 черв. 2019 р. № 525. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-2019-%D0%BF#Text>.
77. Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин : указ Президента України від 15 жовт. 2020 р. № 449. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/449/2020>.
78. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
79. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
80. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.
81. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 5 верес. 2016 р. № 158. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.

82. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
83. Про затвердження переліку спроможних об'єднаних територіальних громад, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 трав. 2017 р. № 348-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250014874>.
84. Про затвердження Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки : затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січ. 2019 р. № 77. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019>.
85. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : постанова Кабінету Міністрів України від 6 лют. 2019 р. № 106. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text>.
86. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24 лют. 2022 р. № 2102. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>.
87. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
88. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
89. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>.
90. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15 трав. 2022 р. № 2136. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>.

91. Про основи національного спротиву : Закон України від 16 лип. 2021 р. № 1702. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.
92. Про очищення влади : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1682. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1682-18#Text>.
93. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2015 р. № 389. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
94. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 2 трав. 2023 р. № 3077-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>.
95. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
96. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
97. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 лип. 2002 р. № 93-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>.
98. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 груд. 2017 р. № 974-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80>.
99. Про утворення та ліквідацію районів : постанова Верховної Ради України 17 лип. 2020 р. № 807. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20>.
100. Проблемні питання в основних сферах діяльності органів місцевого самоврядування та пропозиції щодо їх вирішення / Асоціація міст України. URL : [https://auc.org.ua/sites/default/files/library/problemni\\_pytannya\\_oms\\_amu\\_2023.pdf](https://auc.org.ua/sites/default/files/library/problemni_pytannya_oms_amu_2023.pdf).
101. Програма соціально-економічного та культурного розвитку Царичанської селищної ради на 2024 рік : затверджена рішенням Царичанської селищної ради від 20 грудня 2023 р. № 1739-27VIII. URL : <https://tsarichanka-gromada.gov.ua/2024-rik-14-41-00-12-01-2024>.
102. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» щодо комунальної власності» : реєстрац. № 6479 від 28 груд. 2021 р. URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38700>.

103. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» : реєстрац. № 6319 від 18 листоп. 2021 р. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=73226](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73226).
104. Публічне управління : термінологічний словник / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
105. Рудницька О. П., Тичина А. С. Сучасна українська модель системи місцевого самоврядування у контексті зарубіжного муніципального досвіду. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*. 2024. № 1. С. 71-79. URL : <https://cu.j.dnuvs.ukr.education/index.php/cuj/article/view/44>.
106. Самойлов А. П. Принципи діяльності та розподілу компетенцій органів місцевого самоврядування та органів державної влади у контексті децентралізації влади в Україні. *Успіхи і досягнення у науці*. 2024. № 1. С. 186-201. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sucachs\\_2024\\_1\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sucachs_2024_1_16).
107. Стратегія реформування державного управління України на 2022-2025 роки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2021 р. № 831-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>.
108. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 берез. 2015 р. № 227-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80#Text>.
109. Стратегія сталого розвитку Царичанської селищної громади (Дніпропетровська область) на 2017 – 2025 роки. URL : <https://tsarichanka-gromada.gov.ua/strategiya-stalogo-rozvitku-carichanskoj-selischnoi-gromadi-11-22-44-19-04-2021>.
110. Тенденції розвитку кадрової політики в органах державної влади та місцевого самоврядування / О. В. Аксьонова, А. М. Волківська, О. М. Яценко, В. П. Якобчук, А. А. Завгородній. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 2. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=2620>.
111. Територіальні громади. URL : <https://decentralization.ua/newgromada>.

112. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку : монографія / за ред. В. С. Кравціва, І. З. Сторонянської. Львів : ДУ «Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с.
113. Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. URL : [https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/Scandinavian\\_way\\_book.pdf](https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/Scandinavian_way_book.pdf).
114. У Міністерстві відновлення назвали важливі для децентралізації законопроекти, які можна приймати в умовах воєнного стану. URL : <https://decentralization.ua/news/16489>.
115. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування в державах-учасницях ЄС, Швейцарії та України : монографія. Київ : Ліра-К, 2017. 288 с.
116. Чернеженко О. М. Конституційне регулювання місцевого самоврядування в державах-учасницях Європейського Союзу : монографія. Київ : Ліра-К, 2020. 316 с.
117. Чумак В. В., Резнік О. М. Особливості правового регулювання діяльності місцевого самоврядування в умовах сталого розвитку. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2023. Вип. 3. С. 79-86. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs\\_2023\\_3\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2023_3_9).
118. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко [та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 2001. Т. 3 : К – М. 689 с.
119. Ukraine 2023 : Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy : Commission staff working document. Brussels, 8.11.2023. URL : [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f\\_en?filename=SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf).