

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 Головатенка Віталія Геннадійовича

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 контексті реформи  
децентралізації влади в Україні»

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 контексті реформи децентралізації влади в Україні».

109 с., 8 табл., 13 рис., 123 джерела.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ВЛАДА, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ, ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА, РАДА, МІСЦЕВА РАДА, РЕФОРМА, РОЗВИТОК.

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

Предмет дослідження – розвиток місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації влади в Україні.

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

У першому розділі досліджено теоретичні та правові засади місцевого самоврядування.

У другому розділі охарактеризовано сучасний стан, виявлені проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні та визначені особливості розвитку Добропільської міської територіальної громади Покровського району Донецької області.

У третьому розділі визначені напрями та механізми подальшого розвитку місцевого самоврядування в умовах проведення децентралізаційної реформи 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 the context of the reform of power decentralization in Ukraine».

109 pages, 8 tables, 13 figures, 123 sources.

LOCAL GOVERNMENT, DECENTRALIZATION, POWER, DECENTRALIZATION OF POWER, TERRITORIAL COMMUNITY, COUNCIL, LOCAL COUNCIL, REFORM, DEVELOPMENT.

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

Subject of research – the development of local self-government in the context of the reform of power decentralization in Ukraine.

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

In the first section examines the theoretical and legal foundations of local self-government.

The second section, the current state is characterized, the problems of the development of local self-government in Ukraine are identified, and the specifics of the development of the Dobropil urban territorial community of the Pokrovsky district of the Donetsk region are identified.

In the third section identified directions and mechanisms for the further development of local self-government in the conditions of the decentralization reform in Ukraine.

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

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	9
1.1. Поняття та особливості місцевого самоврядування .....	9
1.2. Місцеве самоврядування як об’єкт наукових досліджень.....	18
1.3. Нормативно-правові основи місцевого самоврядування в Україні.....	25
РОЗДІЛ 2	
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	44
2.1. Система місцевого самоврядування в Україні.....	44
2.2. Розвиток територіальних громад в умовах проведення децентралізаційної реформи в Україні.....	54
2.3. Сучасний стан та пріоритети розвитку Добропільської міської територіальної громади Покровського району Донецької області.....	63
РОЗДІЛ 3	
ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	75
3.1. Європейський досвід проведення децентралізаційних реформ: уроки для України.....	75
3.2. Механізми подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні	90
3.3. Перспективи секторальної децентралізації в Україні.....	98
ВИСНОВКИ.....	105
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	110

## ВСТУП

Повсюдне, повноправне і потужне місцеве самоврядування – обов’язкова умова побудови сильної демократичної держави. В умовах децентралізаційних та євроінтеграційних процесів в Україні розвиток місцевого самоврядування є одним із пріоритетних елементів та основним інструментом трансформації системи публічного управління в нашій країні.

За десять років впровадження децентралізаційна реформа, яку в нашій країні розпочато 2014 р. з прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [37], законів України «Про співробітництво територіальних громад» [102], «Про добровільне об’єднання територіальних громад» [83] та змін до Бюджетного і Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації, не лише засвідчила свою успішність й отримала широку підтримку населення країни, а й з початком повномасштабного вторгнення РФ в Україну підтвердила правильність обраного шляху реформування, адже саме місцеве самоврядування стало одним із головних чинників стійкості тилу та «продемонструвало міцність та ефективність горизонтальних зв’язків в українському суспільстві» [49, с. 5]. У Висновку Європейської Комісії від червня 2022 р. щодо Копенгагенських політичних критеріїв для вступу було зазначено, що «стосовно багаторівневого управління, децентралізація в Україні просунулася з 2014 р.» і є «однією з найефективніших і найуспішніших реформ, проведених в країні» [27].

Водночас, незавершеність децентралізаційної реформи, суттєві диспропорції в соціально-економічному розвитку територіальних громад, наявність значної кількості фінансово неспроможних територіальних громад, кадрові проблеми в системі місцевого самоврядування, поява нових викликів і загроз обумовлених воєнними діями, необхідність повоєнної відбудови громад та відновлення місцевого самоврядування на деокупованих територіях детермінують необхідність визначення напрямів подальшого розвитку місцевого самоврядування. Актуальність означеної проблематики посилюється

й необхідністю повноцінного впровадження принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та узгодження нормативно-правової бази у сфері місцевого самоврядування з *acquis* ЄС з метою підтвердження спроможності України дотримуватися зобов'язань, пов'язаних із членством у Європейському Союзі. Вирішення всіх вищезначених проблем потребує системного підходу, визначення пріоритетних напрямів та послідовності імплементації запланованих заходів.

Теоретичними засадами кваліфікаційної роботи є наукові доробки вітчизняних учених, зокрема: О. Батанова, Є. Бородіна, Н. Гончарук, І. Дробота, Я. Жаліла, О. Зубчика, С. Квітки, В. Кравченка, І. Криворучко, А. Лелеченко, Р. Плюща, В. Потапенка, М. Романюка, Т. Тарасенко, І. Чикаренко та ін.

Беззаперечно визнаючи цінність та вагомість наукового внеску вище означених учених, зазначимо, що існування невирішених проблем та постійна зміна зовнішніх і внутрішніх умов функціонування місцевого самоврядування обумовлюють потребу подальшого ґрунтовного й комплексного дослідження напрямів розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

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

Предметом дослідження є розвиток місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації влади в Україні.

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

Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:

- визначити поняття та особливості місцевого самоврядування;
- з'ясувати стан дослідження проблематики місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації влади в Україні в науковій літературі;
- проаналізувати нормативно-правові основи місцевого самоврядування в Україні;

- охарактеризувати сучасну систему місцевого самоврядування в Україні;
- здійснити аналіз розвитку територіальних громад в умовах проведення децентралізаційної реформи в Україні;
- охарактеризувати сучасний стан та визначити пріоритети розвитку Добропільської міської територіальної громади Покровського району Донецької області;
- узагальнити позитивний європейський досвід проведення децентралізаційних реформ та виявити можливості використання його в Україні;
- визначити перспективні напрями та сформулювати практичні рекомендації щодо подальшого розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

Для реалізації мети та завдань кваліфікаційної роботи застосовано комплексну методологію публічноуправлінської та суміжних наук, в яку інтегровано інструментарій інституціонального, системного, структурно-функціонального, компаративного, нормативного та інших підходів. Зокрема, визначення змістовного наповнення ключових понять кваліфікаційної роботи здійснено з використанням логіко-семантичного методу та методів індукції й дедукції; інституційні та організаційні засади місцевого самоврядування аналізувалися з використанням системного та структурно-функціонального підходів, що дало змогу розглянути інститут місцевого самоврядування як цілісну систему із взаємопов'язаними та взаємозалежними елементами; визначення ступеня дослідження проблематики кваліфікаційної роботи у науковій літературі здійснено за допомогою аналітичного і логічного методів; етапи проведення децентралізаційної реформи та формування об'єднаних територіальних громад охарактеризовано з використанням історичного та статистичного методів; позитивний зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ узагальнено за допомогою компаративного методу; висновки та практичні рекомендації щодо подальшого розвитку місцевого

самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні сформовано за допомогою методів наукової абстракції та узагальнення.

Інформаційною базою кваліфікаційної роботи є: законодавчі та нормативно-правові документи; локальні нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування; офіційна статистика Міністерства розвитку громад та територій України та Державної служби статистики України; звітна документація Добропільської міської територіальної громади Покровського району Донецької області; офіційні сайти органів місцевого самоврядування та аналітичних центрів; аналітичні матеріали вітчизняних та міжнародних організацій, центрів та фондів; навчальні та наукові праці вітчизняних вчених; інтернет-джерела та ін.

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



# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 1.1. Поняття та особливості місцевого самоврядування

Розвиток місцевого самоврядування, як політико-правового інституту народовладдя, через який здійснюється управління місцевими справами в територіальних громадах шляхом самоорганізації жителів певної території за згодою та сприяння держави, є відмінною особливістю сучасного етапу вітчизняного державотворення та одним із шляхів підвищення ефективності публічного управління. Децентралізаційна реформа сприяє дотриманню основних принципів демократичного врядування – паритетності, компетентності, прозорості, повсюдності, субсидіарності. Саме ефективність функціонування місцевого самоврядування, як найбільш наближеної до громадян країни складової публічної влади, багато в чому визначає рівень якості послуг, що надаються мешканцям громад та рівень їх довіри й ступінь задоволення діями публічної влади в цілому. Наявність повноцінного місцевого самоврядування з досконалим громадянським суспільством – це запорука утвердження правової та демократичної держави із притаманним їй верховенством права, де найвищою соціальною цінністю є людина [46, с. 9].

Нам імпонує твердження І. Дробота, який зазначає, що «роль місцевого самоврядування у вітчизняному державотворенні відчутно зростає. Зокрема, діяльність органів місцевого самоврядування, в умовах реформи децентралізації стала більш самостійною щодо реалізації державної політики у сфері розвитку територій. Домінантними при формуванні, прийнятті та реалізації управлінських рішень в царині організації життєдіяльності на місцевому рівні стали потреби та суспільні інтереси громади» [22, с. 174].

Визначаючи поняття місцевого самоврядування варто зазначити, що місцеве самоврядування є не лише гарантованим державою правом, реальною здатністю

та багатогранною соціально-корисною діяльністю, а й певною соціальною системою (самоорганізацією) або тим організаційно-правовим механізмом, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через обрані ними органи здійснюють функції та повноваження місцевого самоврядування [48, с. 380].

Перш за все, на нашу думку, варто звернутися до визначення поняття «місцеве самоврядування», що надається в законодавчих та нормативно-правових документах. Стаття 140 Конституції України 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» [34]. У ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що це право гарантоване державою та акцентовано на реальній здатності територіальної громади вирішувати питання місцевого значення, а саме: «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 [94].

На відміну від вітчизняного законодавства, де головним суб'єктом права вирішення питань місцевого значення визначено територіальну громаду, в Європейській хартії місцевого самоврядування дане право закріплено за органами місцевого самоврядування: «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» [26]. Розширене поняття місцевого самоврядування надається у Всесвітній декларації місцевого самоврядування (Ріо-де-Жанейро, 26 вересня 1985 р.), а саме як: «право й обов'язок місцевих органів влади регулювати і вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення» [49].

Повністю підтримуємо твердження колективу київських науковців стосовно того, 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» [45].

Як цілком слушно зазначає О. Батанов, визнання наприкінці ХХ ст. – початку ХХІ ст. на міжнародному рівня місцевого самоврядування «як основи будь-якого демократичного ладу, з одного боку, значною мірою посилило тенденцію до глобалізації доктрини місцевого самоврядування й муніципального права, яка особливо рельєфно спостерігається в сучасних євроінтеграційних процесах, а з іншого боку, вкотре засвідчило той факт, що більшість прав людини реалізується та захищається переважно на локальному рівні» [5, с. 64].

Аналіз навчальної та наукової літератури за проблематикою дослідження засвідчив не тільки наявність значної кількості визначень поняття «місцеве самоврядування», а й використання різних концептуальних підходів до його визначення. Так, колектив науковців на чолі з Р. Плющем місцеве самоврядування визначають як «локальну форму влади», «певну соціальну систему» та «організаційно-правовий механізм» [48, с. 11, 380]. У свою чергу, І. Дробот розглядає місцеве самоврядування як «системне суспільне явище» та «організаційно структурований інститут» [22, с. 174]. Як один із найважливіших «інструментів та інститутів громадянського суспільства» розглядає місцеве самоврядування колектив науковців на чолі з Р. Романюком [46, с. 174]. Місцеве самоврядування, як «самостійний інститут громадянського суспільства й держави, що є невід’ємним елементом системи соціального управління та формується з метою виконання широкого кола соціальних завдань та функцій», розглядає колектив науковців на чолі з Ю. Сурміним та І. Козюрою [32, с. 14]. Інші науковці місцеве самоврядування визначають як «багатовекторний, комплексний правовий та соціально-політичний феномен», «один з

основоположних принципів організації публічної влади на місцях у державі, яка прагне стати правовою», а також «форма самоорганізації місцевого населення» [32; 45; 48].

Існують й інші підходи до визначення цього надзвичайно важливого інституту демократичного врядування. У табл. 1.1 наведені визначення поняття «місцеве самоврядування», що надаються в енциклопедичних виданнях.

Таблиця 1.1

**Визначення поняття «місцеве самоврядування» в енциклопедичних виданнях**

Джерело	Визначення поняття «місцеве самоврядування»
Енциклопедія державного управління, т. 5 [23]	Місцеве самоврядування – право та спроможність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення під свою відповідальність або відповідальність створених нею органів.
Енциклопедія Сучасної України, т. 21 [24]	Місцеве самоврядування – інститут народовладдя, через який здійснюють управління місцевими справами у низових адміністративно-територіальних одиницях шляхом самоорганізації жителів за згоди та при сприянні держави.
Політична енциклопедія [57]	Місцеве самоврядування – інститут народовладдя, через який здійснюють управління місцевими справами у низових адміністративно-територіальних одиницях через самоорганізацію жителів за згодою і при сприянні держави.
Юридична енциклопедія, т. 3 [122]	Місцеве самоврядування – 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.

За визначенням науковців, головним призначенням місцевого самоврядування є створення та підтримання сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг [32, с. 13]. У зв'язку з чим, визнання, гарантування й підтримка місцевого самоврядування з урахуванням певних його особливостей є запорукою успішності розвитку систему публічної влади в цілому.

Перш за все, важливим є визнання інституту місцевого самоврядування як засади конституційного ладу. Це означає, що [45-48]:

– місцеве самоврядування, як публічна влада територіальної громади, є складовою і невід’ємною частиною конституційного ладу і характеризується так само. Мова йде про безумовне дотримання, в першу чергу, прав і свобод людини і громадянина, а органи і посадові особи місцевого самоврядування повинні діяти відповідно до Конституції та законів України;

– визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу України означає також встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення;

– неможливість скасування чи обмеження інституту місцевого самоврядування.

Доречно зазначити, що місцеве самоврядування традиційно розглядається як найбільш ефективний інструмент реалізації прав людини та зміцнення засад державності, специфічний вид публічної влади та неодмінний інститут демократичного ладу, який проявляється через своєрідний, специфічний механізм зворотних зв’язків між людиною, територіальними громадами та державою [47, с. 14]. Водночас, за формою місцеве самоврядування – це насамперед «волевиявлення територіальних громад, що здійснюється шляхом виборів, референдумів або в інших формах, або через утворювані ними органи. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. При цьому первинним колективним суб’єктом такого волевиявлення є територіальна громада, а первинним індивідуальним суб’єктом – жителі-члени територіальних громад» [47, с. 31-32].

Інститут місцевого самоврядування відіграє суттєву роль у процесі формування громадянського суспільства, оскільки всі громадянські права і масові форми активності громадян, різні позадержавні прояви суспільного життя зароджуються й зрештою реалізуються в територіальних громадах, що

створюють базу громадянського суспільства. 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» [3, с. 5].

Отже, місцеве самоврядування є одним з ключових принципів та основою конституційного ладу нашої країни, інститутом народовладдя, формою самоорганізації населення, багатограним та комплексним політико-правовим та соціальним явищем, яке може характеризуватися різнобічно та має свої особливості. Серед головних особливостей місцевого самоврядування варто виділити такі:

- має особливого суб'єкта – територіальну громаду, яка здійснює місцеве самоврядування безпосередньо або через органи місцевого самоврядування;

- має особливий об'єкт управління – питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування чітко визначено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

- займає окреме місце у політичній системі (в механізмі управління суспільством і державою). Місцеве самоврядування, його органи, згідно Конституції України, не входять до механізму державної влади, хоч це й не означає його повної автономності від держави, державної влади. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і знаходить свій вияв у тому, що, по-перше, і місцеве самоврядування, і державна влада мають одне джерело – народ (ч. 1 ст. 5 Конституції України); по-друге, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади. Таке становище місцевого самоврядування у політичній системі дозволяє характеризувати його як самостійну (поряд з державною владою) форму публічної влади – публічну владу територіальної громади. Самостійність місцевого самоврядування гарантується Конституцією України, ст. 145 якої передбачає, що права

місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку, а ст. 142 визначає матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування – влада підзаконна, яка діє в межах та в порядку, визначених законом;

- має локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць;

- його органи діють від імені територіальної громади, а не народу чи держави;

- характеризується виборністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування та їх відповідальністю перед територіальними громадами;

- в системі місцевого самоврядування не діє принцип поділу влад, згідно з яким побудована система центральних органів державної влади.

Однією з характерних особливостей системи місцевого самоврядування, що здійснюється на рівні територіальних громад сіл, селищ, міст, є те, що вона має своє продовження як на регіональному рівні в особі районних, обласних рад – органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, так і на мікрорівні, в особі так званих органів самоорганізації населення – будинкових, вуличних, квартальних, сільських комітетів, комітетів мікрорайонів тощо (ч. IV, VI ст. 140 Конституції України).

Наступною особливістю діяльності органів місцевого самоврядування, на думку І. Дробота, є те, що на відміну від державного управління, де засобом його здійснення є державна влада, у місцевому самоврядуванні таким засобом виступає ініціатива, самоорганізація та суспільна самодіяльність [22, с. 176]. Саме за допомогою цих засобів й має здійснюватися вирішення питань місцевого значення.

Маючи конституційно та законодавчо визначені повноваження місцеве самоврядування в Україні забезпечує самостійне вирішення мешканцями територіальних громад 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, міжмуніципального співробітництва та ін.

Не можна оминати увагою й таку особливість системи місцевого самоврядування як значущість рішень, що ухвалюються органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, та які стосуються жителів певної територіальної громади. Вони ухвалюються в умовах обмежених часових і фінансових ресурсів, невизначеності, інформаційної асиметрії. Ухвалення необґрунтованих рішень на місцевому рівні може призвести до негативних наслідків, оскільки вони дуже швидко впливають на життєдіяльність та задоволеність громади [48, с. 389].

Колектив науковців на чолі з Р. Плющем до основних критеріїв, що відрізняють місцеве самоврядування від місцевого управління, відносять наступні:

- можливість самостійного існування територіального утворення (автономний бюджет, адміністративний контроль над підвідомчими йому територіями) – для проміжних територіальних структур, можливість і засоби вирішення питань місцевого значення – для низових (основних територіальних структур);
- наявність і реальне функціонування місцевих представницьких органів;
- дотримання принципу невтручання центральної влади у вирішення питань, що належать до відання місцевого самоврядування;
- відсутність безпосередньої (вертикальної) підпорядкованості органу місцевого самоврядування вищому органу;
- реальна можливість участі всього населення відповідної території в процесах вироблення й ухвалення рішень з усіх основних питань місцевого значення;
- гарантії соціального захисту населення, що утворить місцеве співтовариство;
- воля й відповідальність органів місцевого самоврядування в рамках своєї компетенції при наявних ресурсах [48, с. 21-22].

У свою чергу, колектив науковців на чолі з О. Батановим звертає увагу на такі особливості місцевого самоврядування [47, с. 116-117]:



– «місцеве самоврядування фактично виступає первинною та природною формою існування людських спільнот;

– саме місцеве самоврядування внесло вирішальний вклад у формування державності, бо історично передувало розвиткові державно організованого суспільства, що запозичило та підняло на державний рівень багато організаційних та організаційно-правових форм взаємодії влади та суспільства (міста-поліси Стародавньої Греції; муніципії Стародавнього Риму; міста, що існували на засадах Магдебурзького права; громади, що функціонували на землях Війська Запорізького тощо);

– місцеве самоврядування відіграє важливу роль та має особливе значення для становлення та функціонування сучасної демократичної державності, яка формується на принципах народовладдя та пріоритету прав людини над правами держави;

– місцеве самоврядування сьогодні входить до переліку питань, що складають предмет не тільки національного, а й міжнародно-правового регулювання – звідси феноменологія місцевого самоврядування будується на синергізмі національного та міжнародного правопорядків».

Особливості структурно-організаційної будови органів місцевого самоврядування та специфіка функціонування всієї системи проявляються й у законодавчо визначених принципах діяльності органів місцевого самоврядування. Стаття 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що принципами відповідно до яких здійснюється місцеве самоврядування в нашій країні є: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування [94]. Найбільш повно підкреслюють специфіку місцевого самоврядування в

контексті публічної влади і відрізняють його від органів державного управління принципи організаційної, правової та фінансової автономії.

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що незважаючи на наявність різних трактувань поняття «місцеве самоврядування» у нормативно-правових документах, відмінність концептуальних підходів науковців до його визначення, беззаперечним є той факт, що місцеве самоврядування, будучи найважливішим елементом будь-якого демократичного суспільства, відіграє ключову роль у процесі демократичної перебудови українського суспільства як форма публічної влади населення територіальних громад, оскільки саме 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 європейську інтеграцію, вирішення інших питань місцевого значення.

## **1.2. Місцеве самоврядування як об'єкт наукових досліджень**

Різноманітні аспекти проблематики місцевого самоврядування є предметом численних досліджень вітчизняних науковців. Адже, як цілком слушно зазначає колектив київських науковців «багатогранність, багатофункціональність, неоднозначність, суперечливість феномену місцевого самоврядування вимагає від учених більш детально й глибоко досліджувати й аналізувати особливості, закономірності й форми цього інституту з метою визначення перспектив його розвитку в українському суспільстві, його концептуальне обґрунтування й розбудови такої моделі місцевого самоврядування, яка б відповідала сучасним європейським стандартам» [48, с. 12]. Звичайно, що навіть дотично розглянути весь масив наукових публікацій означеної проблематики є неможливим, тому зупинимося лише на тих із них, що визначають особливості розвитку місцевого самоврядування в умовах проведення децентралізаційної реформи, та справили визначальний вплив на нашу кваліфікаційну роботу.

Аналізуючи конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні колектив науковців Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України цілком слушно зазначає, що децентралізація влади є фундаментальним принципом проведення сучасних демократичних реформ. Адже «реальне місцеве самоврядування та самоорганізація територіальних громад – це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний з розв'язанням проблем формування громадянського суспільства та соціальної, правової, демократичної держави, посиленням захисту прав людини, їх практичною реалізацією» [33, с. 6]. Науковці акцентують увагу на необхідності розробки національної муніципальної доктрини [33, с. 33] як однієї з концептуальних засад реалізації державницьких завдань і цілей щодо розвитку місцевого самоврядування в нашій країні. На їх думку, домінантною ідеєю доктрини місцевого самоврядування має стати те, що «територіальна громада як первинний системоутворюючий елемент муніципальної влади насамперед є «природною» корпоративною одиницею, автономність якої виходить не з державної влади, а із суверенітету народу. Держава лише визнає її діяльність, яка реалізується жителями-членами територіальних громад як їх природна соціальна претензія в односторонньому порядку незалежно від ступеня правового припущення. Держава з допомогою правових засобів лише впорядковує самоврядну активність місцевого населення, не встановлюючи її. Вона лише санкціонує ті муніципальні функції і повноваження, які пов'язані з регулюванням питань місцевого життя територіальних громад» [33, с. 33].

У своєму дослідженні науковці досить ґрунтовно аналізують не лише основні напрями децентралізації влади в Україні а й визначають її особливості в контексті реформи місцевого самоврядування, реформи адміністративно-територіального устрою та адміністративної реформи й аналізують проблеми фінансової децентралізації. Акцентуючи увагу на необхідності послідовної інституціоналізації і конституювання місцевого самоврядування, науковці обґрунтовують потребу докорінної зміни сутності та змісту політичних, соціальних,

економічних, фінансових та інформаційних відносин, перетворення людини на активного учасника управлінських процесів на локально-регіональному рівні.

Колектив львівських науковців зазначає, що успіх реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади залежить від досягнення цілей, що ставляться перед кожним рівнем публічного управління в контексті визначених завдань та наявного розподілу повноважень між ними (табл. 1.2) [117, с. 21]. Науковці зазначають, що всі зазначені цілі та завдання сучасних реформ в Україні спрямовані на зміцнення соціально-економічної безпеки держави, забезпечення соціально-економічного зростання держави, регіонів, окремих територій, а також зростання якості життя громадян, незалежно від місця проживання. Водночас розбудова системи надання публічних послуг (власних, делегованих) та забезпечення їх відповідності стандартам є визначеною ціллю саме для місцевого самоврядування.

Таблиця 1.2

**Цілі реформи місцевого самоврядування та територіальної організації  
влади в розрізі рівнів публічного управління**

<b>Рівні</b>	<b>Цілі реформи</b>	
	Зміцнення соціально-економічної безпеки держави. Забезпечення соціально-економічного зростання держави, регіонів, окремих територій. Зростання якості життя громадян, незалежно від місця проживання.	
Держава	Модернізація адміністративно-територіального устрою в частині районного та базового рівнів. Перерозподіл управлінських функцій, повноважень, бюджетного ресурсу. Формування стандартів суспільних послуг.	
Регіони	Зростання фінансової незалежності (досягнення частки власних доходів у зведеному бюджеті регіону не менше 60%), регулювання розвитку депресивних територій.	
Міста	Перетворення на центри територіальних громад та точки формування імпульсів економічної активності для навколишніх територій.	Розбудова системи надання публічних послуг (власних, делегованих) та забезпечення їх відповідності стандартам.
Адміністративні райони	Реалізація адміністративних функцій базового рівня.	
Територіальна громада	Зростання спроможності територіальних громад та забезпечення власного соціально-економічного розвитку шляхом стимулювання економічної активності, залучення потенціалу усіх суб'єктів економіки для розвитку громади, зростання інвестиційної привабливості.	

Нам імпонує твердження колективу київських науковців на чолі з Р. Плющем, що саме на інститут місцевого самоврядування «як важливу державницьку опору покладається доленосна функція не тільки з погляду гармонізації суспільних відносин, а й надання якісних послуг мешканцям територіальної громади, необхідних для їхнього життєзабезпечення. Проте, щоб реалізувати цю функцію, місцеве самоврядування повинно володіти всією сукупністю організаційних, правових і матеріальних інструментаріїв та ресурсів» [48, с. 165-166]. Науковці цілком слушно зазначають, що децентралізація публічної влади «стає «дорожньою картою» на шляху до становлення громадівської моделі самоврядування, де мешканці стають не пасивними споживачами різноманітних послуг, відчуженими від колективної власності, а змінюють статус об'єкта управління на повноправного суб'єкта господарювання» [48, с. 165-166].

За визначенням колективу науковців на чолі з О. Батановим «місцеве самоврядування, регіоналізація та децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання у розвинутих зарубіжних країнах» [47, с. 24]. На думку науковців, повноцінне функціонування місцевого самоврядування можливе лише за умов, коли воно відіграє дві ролі одночасно – як системне суспільне явище (форма співіснування людей, які об'єднані демократичними цінностями рівності, справедливості і свободи) та організаційно-структурований інститут (засіб здійснення управлінських дій з організації життєдіяльності на місцевому рівні). У першому випадку мова йде про процес як прояв самоорганізації місцевого населення, яка має відбуватися на основі широкої ініціативи, самоорганізації, суспільної самодіяльності. У другому випадку, місцеве самоврядування виконує функцію організації та регулювання дій з суспільної життєдіяльності людей з метою їх упорядкування, збереження або перетворення, спираючись на владу та базується на підпорядкуванні, підкоренні та володарюванні [47, с. 218]. Здійснивши у своєму монографічному дослідженні порівняльно-правовий аналіз систем місцевого самоврядування в ряді розвинених європейських держав науковці надають практичні

рекомендації щодо розвитку місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні у контексті зарубіжного досвіду. Науковці акцентують на важливій ролі громадянського суспільства в цьому процесі, адже саме воно «повинно уважно контролювати та регулювати свій шлях до реального місцевого самоврядування, використовуючи при цьому ініціативу місць та правовий закон, міжнародні стандарти та місцеві звичаї, взаємодію науки і практики, традиції і новації» [47, с. 666].

Аналізуючи гарантування місцевого самоврядування нашої країни в умовах децентралізації державного управління та правового режиму воєнного стану, І. Дробот звертає увагу на особливість децентралізації, якою є те, що органам місцевого самоврядування надаються, а не делегуються, як було за попередньої системи управління, низки функцій і повноважень для їх виконання, що свідчить про відхід від повсюдного проникнення держави в усі сфери суспільного життя країни. Водночас, науковець зазначає, що «стан вітчизняного самоврядування вказує на те, що попри низки позитивних у державно-владних відносинах змін, воно, не набуло, ще ознак самодостатності в частині організаційно-правового функціонування та соціально-економічного змісту й не відповідає очікуванням суспільства» [22, с. 174].

Серед позитивних результатів децентралізаційної реформи для місцевого самоврядування І. Дробот відзначає удосконалення формату державно-владних відносин і виведення їх на більш якісний рівень. Перерозподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що відбувся саме завдяки децентралізації, надав «системі місцевого самоврядування можливість реалізувати свою родову функцію – організувати життєдіяльність територіальної громади власними силами, що дало поштовх до формування в Україні самодостатньої системи місцевого самоврядування». Серед негативних результатів децентралізації науковець виділяє привнесені нею в систему місцевого самоврядування «проблеми пов'язані зі стимулювання праці службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, котрі можуть спричинити такі негативні явища як

хабарництво, корупційні діяння, нераціональне використання бюджету громади, а отже суперечать процесу його гарантування» [22, с. 177]. Також науковець акцентує на обмеженні комунікації органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами публічного управління в частині ухвалення раціонального управлінського рішення з організації життєдіяльності територіальної громади, що визначено правовим режимом воєнного стану в нашій країні, та ризиках прийняття одноособових управлінських рішень керівником військово-цивільної адміністрації, які більшою мірою є доцільними, а не раціональними і тяжіють до проявів корупційних дій з боку посадової особи. Підтримуємо пропозицію науковця щодо необхідності законодавчого віднесення в умовах правового режиму воєнного стану виключно до компетенції органів місцевого самоврядування питань ухвалення управлінських рішень з організації життєдіяльності територіальної громади.

Окрему групу досліджень складають аналітичні доповіді Національного інституту стратегічних досліджень [16; 18; 49], у яких провідні науковці Інституту не тільки аналізують перебіг децентралізації в Україні загалом та в окремих регіонах зокрема на різних етапах цього процесу, а й надають аргументовані рекомендації щодо успішного її продовження та перетворення децентралізації на стимул формування ефективної політики регіонального розвитку. Особливістю досліджень є їх системність, неупередженість міркувань і пропозицій науковців.

Визначаючи порядок денний децентралізації влади на середньострокову перспективу й відзначивши прогрес у формуванні спроможних територіальних громад і секторальної децентралізації, науковці виокремлюють певні проблеми, що виникають у процесі імплементації реформи й можуть стати на заваді досягненню її стратегічних цілей. Головними серед проблем, на думку науковців є такі [16, с. 17-24]:

– зволікання з упровадженням змін до Конституції, що потрібні для повноцінного втілення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;

- неможливість побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні без внесення відповідних змін до Конституції України;
- слабка координація дій між учасниками процесу децентралізації на рівні громад, регіонів, центральними та субнаціональними органами влади;
- недостатність правового підґрунтя розподілу функцій і відповідальності в секторах, які мають багаторівневе представлення, що в умовах секторальної децентралізації ускладнює їх оперативне управління та стратегічне планування й розвиток;
- слабка прив'язка реформування місцевого самоврядування до секторальних реформ;
- відсутність чітких критеріїв оцінювання впливу складових реформи децентралізації на формування життєвого середовища громадян та ін.

Водночас, незважаючи на існування певних проблем та наявність невирішених питань, децентралізаційна реформа в цілому сприяла розвитку місцевого самоврядування та забезпечила його стійкість в умовах війни. Науковці Національного інституту стратегічних досліджень зазначають, що «місцеве самоврядування в його сучасному вигляді ще ніде у світі не стикалося з викликами, які постали перед територіальними громадами України внаслідок широкомасштабного вторгнення росії. У сучасних умовах українські громади не тільки проходять власний краш-тест в надзвичайно жорстких і небезпечних умовах, але й впроваджують на практиці принципи та стандарти основних міжнародних документів у сфері місцевого самоврядування, які:

- доводять справедливість ідеї субсидіарності, закріпленої в Європейській хартії місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 р.);
- підтверджують доцільність розширення поняття місцевого самоврядування в редакції Всесвітньої декларації місцевого самоврядування (Ріо-де-Жанейро, 26 вересня 1985 р.), а саме як «право й обов'язок місцевих органів влади регулювати і вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення»;



– «сміливо й рішуче беруть на себе відповідальність за створення, прямо чи опосередковано, економічного зростання» на місцях відповідно до Європейської хартії міст 1992 р.» [49, с. 5].

Аналізу сучасного стану, визначенню основних проблем та перспектив розвитку вітчизняного місцевого самоврядування сприяла ціла низка публікацій науковців в періодичних виданнях та мережі Інтернет [5-10; 14; 41; 43; 54-55; 111; 113; 123]. Окремі аспекти даних публікацій будуть аналізуватися в усіх підрозділах кваліфікаційної роботи.

### **1.3. Нормативно-правові основи місцевого самоврядування в Україні**

З часу здобуття державної незалежності в нашій країні конституційно закладено основи місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, що створюють правові, організаційні та фінансові засади діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. На законодавчому рівні розпочато створення рівних умов і можливостей надання послуг мешканцям територіальних громад.

Правовою основою організації та функціонування місцевого самоврядування є Конституція України, норми якої є нормами прямої дії. Закони України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, укази Президента України, інші нормативно-правові акти, а також статuti територіальних громад приймаються та реалізуються відповідно до конституційних норм. Перерахований вище комплекс нормативно-правових актів й визначає правовий статус місцевого самоврядування в Україні.

Місцеве самоврядування як принцип організації публічної влади безпосередньо на місцях відповідно до ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування [26] знайшло відображення в ст. 7 Конституції України [34], а отже, стало однією з конституційних основ нашої держави. На

конституційному рівні не лише закріплено принцип визнання та гарантування місцевого самоврядування (ст. 7), а й зафіксовані базові засади організації та функціонування його системи (ст. 140-146). Виокремлення й інституційне закріплення інституту місцевого самоврядування в Конституції України стало значним досягненням новітньої політичної системи [46, с. 7], адже по суті, встановлено параметри національної муніципальної моделі [33, с. 7].

Конституція України 1996 р. [34] по-новому визначила місце самоврядування, проголосивши його первинним суб'єктом не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду – як певний тип самоорганізації громадян, які живуть на одній території та істотно змінила статус головної посадової особи територіальної громади. Раніше голова сільської, селищної, міської ради, який хоча й обирався безпосередньо населенням села, селища, міста, проте діяв на правах уповноваженого члена відповідної ради, очолюючи при цьому її виконавчий комітет. Нині сільський, селищний, міський голова – головна посадова особа відповідної територіальної громади, яка обирається безпосередньо населенням і за посадою очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Базуючись на конституційних положеннях Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280 [94] деталізує всі питання організації та функціонування місцевого самоврядування й визначає: систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні; засади організації та діяльності; правовий статус та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування; врегульовує інші питання. Положення цього Закону є основою для розробки й прийняття інших законодавчих актів у сфері місцевого самоврядування в Україні, а також законів про міста Київ і Севастополь.

Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р. № 2493 [101], даний вид публічної служби виділено в окремий інститут. Закон України № 2493 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.

Відповідно до ст. 1 даного Закону, служба в органах місцевого самоврядування – «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». Посадовою особою місцевого самоврядування статтею 2 Закону визначено особу, 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 [101].

Як цілком слушно зазначає А. Ярошенко, «місцеве самоврядування в Україні не є суверенним. Органи місцевого самоврядування утворені парламентом, який зберігає свій суверенітет щодо зміни або скасування раніше прийнятих законів, і навіть незважаючи на те, що після створення органи місцевого самоврядування стають самостійними юридичними особами публічного права, їх повноваження і функції залежать від державної влади, зокрема, законодавчої – Верховної Ради України» [123, с. 213].

Визначальний вплив на організацію та функціонування місцевого самоврядування в нашій країні справляють також: закони України «Про статус депутатів місцевих рад» [103], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [83], «Про співробітництво територіальних громад» [102], «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [59], «Про органи самоорганізації населення» [95], «Про засади державної регіональної політики» [85], «Про запобігання корупції» [84], «Про правовий режим воєнного стану» [99], «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [96] та ін.; Європейська хартія місцевого самоврядування [26]; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; постанови Верховної Ради України; кодекси України (Бюджетний, Податковий, Виборчий, Кодекс законів про працю в Україні та

ін.); міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; статuti територіальних громад.

Зупинятися на аналізі всіх нормативно-правових актів, що складають правові основи місцевого самоврядування ми не будемо, розглянемо лише ті із них, що справили визначальний вплив на формування сучасної його системи. Зрозуміти логіку проведення реформ, на нашу думку, допоможе аналіз нормативно-правових актів у хронологічному порядку їх прийняття.

Формування сучасної вітчизняної системи місцевого самоврядування розпочалося зі схваленням 22 липня 1998 р. указом Президента України № 810 Концепції адміністративної реформи в Україні [92]. У Концепції, зокрема, визначено необхідність розбудови на регіональному і місцевому рівнях демократичної, гнучкої та ефективної організації управління, яка повинна базуватися на таких концептуальних засадах: «утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування; законодавче розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і основних самоврядних повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня; 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 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» [92]. Трансформація територіального устрою та системи місцевого самоврядування, відповідно до Концепції, повинна здійснюватися в три етапи:

– перший етап – законодавче, ресурсне (фінансово-економічне) і експериментальне забезпечення трансформації існуючої організації

територіального устрою та системи місцевого самоврядування, становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування;

– другий етап – трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою України (село, селище та місто), формування об'єднань територіальних громад, розмежування сфери відповідальності щодо надання державних та громадських послуг місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях управління;

– третій етап – трансформація територіального устрою України з метою оптимізації структури управління на регіональному рівні, наближення прийняття управлінських рішень до населення, запровадження нових фінансово-бюджетних механізмів, раціоналізації функцій місцевих державних адміністрацій [92].

Розвитку системи місцевого самоврядування сприяло затвердження указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341 Концепції державної регіональної політики [36], головною метою якої визначено «створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування». Серед пріоритетних завдань Концепцією, зокрема, визначено: посилення державної підтримки місцевого самоврядування; вдосконалення нормативно-правової бази місцевого самоврядування, поліпшення умов для виконання повноважень органами місцевого самоврядування; стимулювання органів місцевого самоврядування до об'єднання на договірних засадах фінансових та інших ресурсів для вирішення місцевих, регіональних та міжрегіональних проблем розвитку, оптимального використання бюджетних коштів; зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів; укрупнення сільських територіальних громад з метою

забезпечення організаційно-правової, кадрової та фінансово-економічної спроможності органів місцевого самоврядування у виконанні покладених на них законодавством повноважень; розмежування земель державної і комунальної власності та ін. [36].

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93 [103], визначив правовий статус депутата місцевої ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради та встановив гарантії депутатської діяльності й порядок відкликання депутата місцевої ради. Відповідно до п. 2 ст. 2 даного Закону «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». Важливим є визначення підстав та порядку відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (ст. 5, ст. 37-48 вищеозначеного Закону).

Посиленню місцевого самоврядування сприяла 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 [59], який визначив правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносин з державними органами та органами місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 1 даного Закону, «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». Даний Закон сприяв утвердженню потенціалу створених на той час асоціацій, зокрема, Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування, Всеукраїнської асоціації районних та обласних рад,

Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад (нині – Всеукраїнська асоціація громад), Асоціації міст України, Асоціації малих міст України та інших асоціацій.

Сучасний етап реформування вітчизняної системи місцевого самоврядування на засадах децентралізації та субсидіарності розпочався зі схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [37]. 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» [37].

Концепцією визначено три напрями реформування місцевого самоврядування. Перший (базовий) – формування об'єднаних громад базового рівня адміністративно-територіального устрою України. Другий – створення нових районів, які мали вирішувати винятково ті питання, що належали до компетенції району (комунальна власність, вторинна медицина, школи-інтернати і т.д.). Решта повноважень районів передавалися до компетенції об'єднаних громад. Третій – області, які мали би стати регіонами (зберігалася кількість обласних центрів, натомість змін зазнавала лише форма управління) [46, с. 600].

Відповідно до Концепції основними завданнями реформи є: 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 [37].

Принципами реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади Концепцією визначено такі: «верховенство права; відкритість, прозорість та громадська участь; повсюдність місцевого самоврядування; субсидіарність; доступність публічних послуг; підзвітність та підконтрольність органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольність органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правова, організаційна та фінансова спроможність місцевого самоврядування; державна підтримка місцевого самоврядування; партнерство між державою та місцевим самоврядуванням; сталий розвиток територій» [37].

Першим кроком на шляху формування спроможних територіальних громад стало ухвалення Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. [102], який дозволив громадам об'єднувати свої зусилля для розв'язання спільних господарських, соціальних, економічних проблем, а також реалізовувати спільні проекти розвитку. Форми такого співробітництва (рис. 1.1.) визначено у ст. 4 Закону № 1508 [102]. Додатковим стимулом для співпраці територіальних громад стала підтримка проектів міжмуниципальної співпраці від Державного фонду регіонального розвитку [16, с. 13].

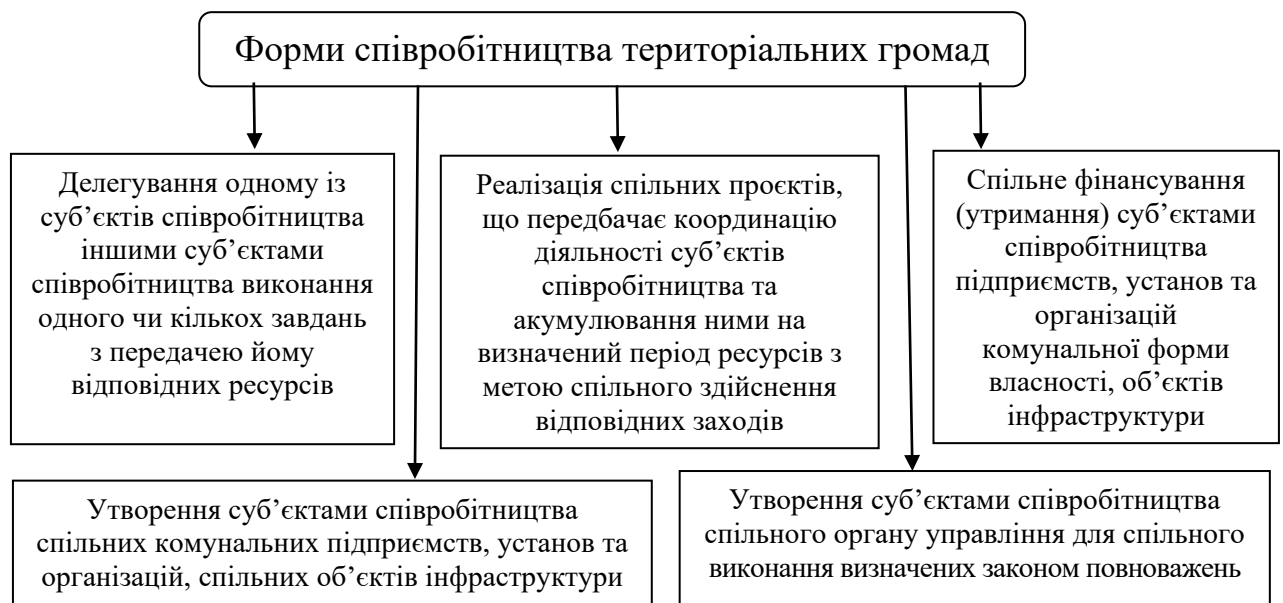


Рис. 1.1. Форми співробітництва територіальних громад



Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156 [85] 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 проти України.

Поворотним моментом на шляху формування спроможних громад стало ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157 [83] та затвердження Методики формування спроможних територіальних громад від 8 квітня 2015 р. [87], розробленої Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, яка регламентує вимоги до Перспективних планів формування територій громад кожної області, а також визначає критерії для потенційних адміністративних центрів об'єднаних громад.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [83] надав об'єднаним територіальним громадам такі самі повноваження, як у міст обласного значення; унормував прямі міжбюджетні відносини об'єднаних громад із Державним бюджетом; передбачив фінансову підтримку об'єднаних громад (загальний обсяг спеціальної державної підтримки розподіляється між бюджетами об'єднаних громад пропорційно до їхньої площі та кількості населення) тощо. Відповідно до закону, у процесі добровільного об'єднання громад має бути враховано історичні, культурні та етнічні чинники, а якість і доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаних громадах, не можуть бути гіршими, ніж до об'єднання.

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [83] запроваджено інститут старост, що мали обиратися жителями відповідних населених пунктів і представляти їх інтереси у виконавчих органах ради об'єднаних територіальних громад. Прикінцевими положеннями даного Закону внесені відповідні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (доповнено статтею 14<sup>-1</sup> «Староста») з метою законодавчого унормування

інституту старост. У подальшому законодавець неодноразово змінював статус старост шляхом внесення відповідних змін у законодавство (закони України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 р. № 1848 [68], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» від 16 липня 2020 р. № 805 [70], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» від 14 липня 2021 р. № 1638 [74], «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 [78]).

Саме ці два нормативних акти (Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [83] та Методика формування спроможних територіальних громад [87]), що унормували розширення повноважень органів місцевого самоврядування спроможних громад, а також фінансове заохочення процесів добровільного об'єднання громад створили нормативно-правове підґрунтя для стрімкої динаміки формування об'єднаних територіальних громад [16, с. 14].

Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р. [115] була спрямована на підвищення якості служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме оптимізації функцій інститутів державної влади, ефективному розподілу повноважень і сфер відповідальності.

Очікуваними результатами від впровадження Стратегії визначено: реформування служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для подальшого удосконалення регіонального управління з урахуванням демократичних цінностей і принципів урядування; запровадження сучасних технологій управління людськими ресурсами на службі в органах місцевого самоврядування, які ґрунтуються на врахуванні знань, умінь, навичок, а також особистісних якостей посадових осіб місцевого самоврядування, що надає можливість реалізувати їх потенціал на практиці; створення узгодженої

системи взаємозв'язку кількості посадових осіб місцевого самоврядування з функціями та повноваженнями органів місцевого самоврядування; впровадження у діяльність органів місцевого самоврядування кращих прикладних досліджень і наукових розробок у сфері служби в органах місцевого самоврядування, їх адаптації до стандартів ЄС; оперативне реагування на ускладнення, що можуть виникати, шляхом проведення моніторингу результативності та ефективності реформування служби в органах місцевого самоврядування.

У період активного процесу об'єднання територіальних громад в 2015-2020 рр. відбувалося й удосконалення нормативно-правової бази, що врегульовувала цей процес, а саме були прийняті такі нормативні акти:

– закони України: «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» від 9 лютого 2017 р. № 1850 [69]; «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 9 лютого 2017 р. № 1851 [67]; «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 [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» від 3 квітня 2018 р. № 2379 [77]; «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 р. № 562 [65]; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020 р. № 711 [73]; «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 17 вересня 2020 р. № 907 [62];

– постанови Кабінету Міністрів України; «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» від 24 січня 2020 р. № 34 [80]; «Про внесення змін у додатки до постанови Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268» від 19 червня 2019 р. № 525 [81];

– 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 [88]; «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 [89] та ін.

– указ Президента України «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» від 15 жовтня 2020 р. № 449 [82] та ін.

Отже, з метою розвитку реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади з 2014 р. по 2020 р. 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. Стартувала адміністративно-територіальна реформа [20].

У червні 2020 р. Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад областей, що передбачали утворення 1470 територіальних громад, а після уточнення їх залишилося 1469. Такі рішення Уряд приймав з врахуванням Перспективних планів формування територій громад областей. Таким чином, проведення місцевих виборів 25 жовтня 2020 р. у громадах, території яких були затверджені розпорядженнями Уряду, та в нових районах, утворених постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807 [105] (постановою ліквідовано 490 районів та створено 136 нових районів), було припинено існування об'єднаних територіальних громад, а термін «об'єднані територіальні громади (ОТГ)» перестав використовуватися у нормативно-правових актах [44].

Законами України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 17 вересня 2020 № 907 [62] та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 15 грудня 2020 р. № 1081 [63] були суттєво зменшені можливі фінансові надходження до бюджетів районних рад. Районні бюджети було виключено із механізм горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів.

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій» від 17 листопада 2020 р. № 1009 [66] врегульовано питання, що виникли у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України, зокрема щодо:

- 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;

- 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;

- правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків районних рад, які представляли спільні інтереси територіальних громад ліквідованих районів;

- правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків територіальних громад, території яких були включені до територій територіальних громад, затверджених Кабінетом Міністрів 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;

- утворення та реорганізації районних державних адміністрацій, у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України та ін.

Довгоочікуване право розпоряджатися землями за межами населених пунктів територіальним громадам надав Закон 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 [71], який

визначив порядок встановлення меж територій територіальних громад шляхом внесення змін до Земельного кодексу. Відповідно до даного Закону, 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. Також Закон передбачив щорічну субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на розроблення комплексних планів просторового розвитку територій громад.

Початок повномасштабної війни та введення воєнного стану детермінували внесення змін у чинне вітчизняне законодавство, зокрема й у сфері місцевого самоврядування. Воєнний стан, оголошений указом Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 [60], обумовив особливий режим функціонування всіх органів публічної влади. Згідно п. 6 даного Указу на органи місцевого самоврядування покладено обов'язок утворення рад оборони та забезпечення сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану [60]. А відповідно до ст. 8 та 14 Закону України «Про основи національного спротиву» від 16 липня 2021 р. № 1702 [97] на органи місцевого самоврядування покладено завдання створення добровольчих формувань територіальних громад та блокпостів, захисних споруд та інших умов для ефективної діяльності добровольчих загонів.

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, прийнято 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 [75]. Законом уточнені окремі питання здійснення місцевого самоврядування, а саме: спрощений порядок підготовки та оприлюднення актів органів місцевого самоврядування; прийняття сільським, селищним, міським головою одноосібно рішень, про які посадові особи зобов'язані

інформувати начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин; одноосібні рішення сільського, селищного, міського голови, голови районної та обласної ради з кадрових питань; прийняття на службу посадовців органів місцевого самоврядування та керівників комунальних підприємств. Закон врегулював також питання діяльності військових адміністрацій населених пунктів та їх взаємовідносини з органами місцевого самоврядування та визначив, що начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова.

Особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування в період дії воєнного стану визначив Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15 травня 2022 р. № 2136 [96], п. 3 ст. 1 якого визначив, що у період дії воєнного стану не застосовуються норми законодавства про працю, Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [101], інших законодавчих актів, що регулюють діяльність посадових осіб місцевого самоврядування в частині трудових відносин. 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 (п. 5 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [99]). Водночас, посадові особи місцевого самоврядування, призначені таким чином, не можуть бути переведені на інші посади в органах місцевого самоврядування.

2 травня 2023 р. відбулася довгоочікувана подія, а саме – прийняття нової редакції Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [100], який 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 новим Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» запрацюють нові процедури й інструменти управління персоналом, механізми реалізації гарантій службовців місцевого самоврядування [52, с. 4].

Новий Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [100] набере чинності через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через шість місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні. Варто зазначити, що даний Закон є одним із наймасштабніших документів за останні чотири роки у сфері місцевого самоврядування. Він передбачає збільшення прозорості діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та наближення служби в органах місцевого самоврядування до стандартів Європейського Союзу.

До суттєвих нововведень Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023 р. [100] щодо правових засад служби в органах місцевого самоврядування належать такі: наявність великого обсягу правового регулювання відносин служби в органах місцевого самоврядування саме в новому Законі; відсутність посилань на Закон «Про державну службу»; зменшення обсягу правового регулювання відносин служби законодавством про працю; збереження правового регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування актами Кабінету Міністрів України лише для виняткових випадків (віднесення нових посад службовців до відповідних підкатегорій, співвідношення між рангами та званнями, професійне навчання виборних посадових осіб); запровадження високого рівня правового регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування рішеннями ради (локальними нормативно-правовими актами); наявність типових положень і порядків із питань служби в органах



місцевого самоврядування, що затверджуються НАДС, які є основою при розробленні в органах місцевого самоврядування власних нормативно-правових актів із питань служби в органах місцевого самоврядування [52, с. 11].

Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023 р. змінено й визначення базового поняття, а саме: «служба в органах місцевого самоврядування – це публічна, професійна діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, із забезпечення реалізації територіальними громадами права на місцеве самоврядування та здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Службу в органах місцевого самоврядування проходять посадові особи місцевого самоврядування, до яких належать виборні посадові особи місцевого самоврядування та службовці місцевого самоврядування» [100].

Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування» від 22 лютого 2024 р. № 3590 [79] запроваджується: транслявання пленарних засідань місцевих рад та засідань їх постійних комісій у мережі Інтернет в режимі реального часу (після завершення воєнного стану); відеофіксація пленарних засідань місцевих рад та засідань їх постійних комісій з подальшим зберіганням відеозапису засідання не менше п'яти років; оприлюднення відеозаписів засідань в частині, що транслювалась на офіційному веб-сайті ради чи в інший спосіб; обов'язковість використання державної мови депутатами, посадовими особами місцевого самоврядування, іншими доповідачами під час сесій рад; висвітлення проєктів порядків денних засідань постійних комісій ради, висновків і рекомендацій, а також протоколів її засідань, які містять результати поіменного голосування; 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, а також об'єктів їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад, регулярне оновлення такої інформації, в тому числі інформації за результатами інвентаризації.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 березня 2024 р. № 270-р затверджено План заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024-2027 роки [90], що чітко визначає заходи, строки виконання та органи, відповідальні за їх виконання.

Планом визначено вісім основних завдань:

- урегулювання окремих питань адміністративно-територіального устрою;
- переформатування місцевих держадміністрацій в органи префектурного типу;
- відновлення діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на деокупованих територіях;
- розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади за принципом субсидіарності;
- посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування для забезпечення здійснення визначених законодавством повноважень;
- формування професійної конкурентної служби в органах місцевого самоврядування;
- створення умов для залучення жителів до прийняття управлінських рішень на місцях, розвиток форм прямого народовладдя;
- посилення інституційної спроможності асоціацій органів місцевого самоврядування [90].

У липні 2024 р. відбулися чергові законодавчі зміни, що регулюють інститут старост. Прийнятий 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 [78] спрямований на покращення роботи органів місцевого самоврядування та забезпечення функціонування інституту старост на новому рівні. Серед новацій даного Закону: закріплення принципу повсюдності старостинських округів у межах територіальних громад (окрім адміністративного центру територіальної громади); забезпечення безперервності діяльності старости до затвердження новообраною місцевою радою нового

старости; не проведення громадського обговорення кандидатури (кандидатур) старости у період дії воєнного стану; можливість утворення старостинських округів у складі одного або декількох населених пунктів, на території яких проживає не менше 200 жителів; призначення головою громади тимчасово виконуючих обов'язки старост у разі тимчасової відсутності старост та ін.

Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо відновлення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та приведення окремих його положень у відповідність із законами України» від 18 вересня 2024 р. № 3979 [64] спрямований на забезпечення передбачуваності бюджетної політики та дотримання принципу єдності бюджетної системи, а також актуалізації та приведенню окремих його положень у відповідність із чинним законодавством. Законом, зокрема унормовується відновлення середньострокового планування місцевих бюджетів, що допоможе органам місцевого самоврядування краще прогнозувати та управляти наявними фінансовими ресурсами; підтримка регіонів, що відновлюються після руйнувань та окупації, із забезпеченням необхідної гнучкості в бюджетному плануванні; розширення можливостей місцевих громад для залучення фінансування через запозичення з метою ефективного управління борговою політикою; розширення напрямків спрямування вільних залишків коштів місцевих бюджетів та ін.

Отже, формування нормативно-правових основ місцевого самоврядування в нашій країні є складним та перманентним процесом. У цілому сформоване законодавство у цій сфері, у зв'язку з його фрагментарністю та незавершеністю системних реформ, періодичною зміною зовнішніх і внутрішніх умов функціонування місцевого самоврядування та появою нових викликів, потребує певного удосконалення.

## РОЗДІЛ 2

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

#### 2.1. Система місцевого самоврядування в Україні

Однією з характерних особливостей місцевого самоврядування є те, що воно діє як певна система або той організаційно-правовий механізм, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування як політико-правова категорія є органічним поєднанням форм безпосередньої і представницької демократії, а отже, до його системи належать як форми прямого волевиявлення населення територіальних громад, так і утворювані населенням представницькі органи та похідні від останніх їх виконавчі органи.

Перш ніж перейти до аналізу вітчизняної системи місцевого самоврядування зупинимося на визначенні сутності самого поняття «система місцевого самоврядування». Автори Енциклопедії державного управління під поняттям «система місцевого самоврядування» визначають «впорядковану сукупність організаційних форм, інститутів місцевої демократії, зв'язків між ними та процесів, через які здійснюються функції місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, а також людський, правовий, матеріальний та фінансовий потенціал необхідний для їх реалізації» [23, с. 342].

Система органів місцевого самоврядування в Україні – це механізм забезпечення стабільності, надійності конституційного устрою та надання місцевому управлінню організованості, компетентності й професіоналізму [32, с. 8].

Вітчизняна система місцевого самоврядування чітко визначена в ст. 140 Конституції України [34] та ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [94]. Складовими системи місцевого самоврядування є:

– територіальна громада;

- сільська, селищна, міська рада;
- сільський, селищний, міський голова;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні в місті ради, що утворюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Схематично систему місцевого самоврядування можна представити наступним чином (рис. 2.1) [112, с. 21].

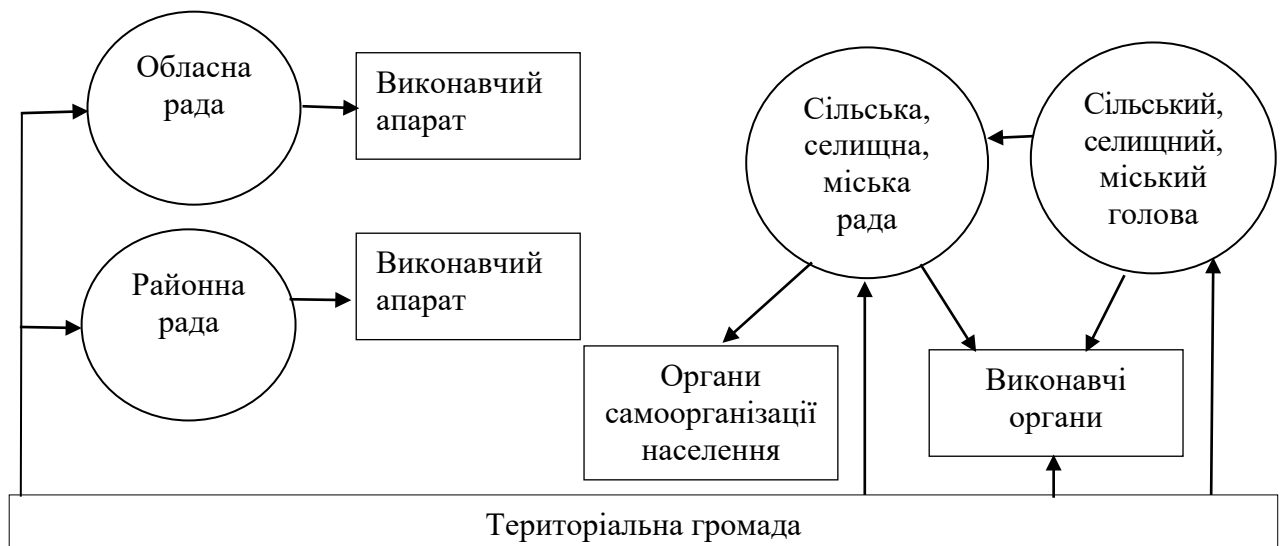


Рис. 2.1. Система місцевого самоврядування в Україні

Водночас, варто зазначити, що незважаючи на закріплення в чинному вітчизняному законодавстві, не всі з перелічених елементів системи місцевого самоврядування села, селища, міста є такими, що мають обов'язково створюватися. Так, відповідно до п. 3 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [94] у сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий комітет може не утворюватися, а його функції (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

У сільських, селищних, міських радах відповідно до чинного законодавства можуть утворюватися відділи, управління та інші виконавчі органи. Як свідчить практика вказані органи утворюються там, де в цьому є нагальна необхідність, переважно міськими радами міст обласного, загальнодержавного значення, де є великі обсяги виконавчої роботи в окремих галузях місцевого господарського та соціально-культурного будівництва. До того ж, перелік утворюваних відділів, управлінь та інших виконавчих органів та їх структура відрізняються в різних радах залежно від особливостей економічного та соціально-культурного розвитку територіальної громади, інтереси якої вони представляють.

Не є обов'язковим елементом системи місцевого самоврядування міста з районним поділом і районні в місті ради, оскільки вирішення питання про їх утворення (неутворення) залежить від рішення територіальної громади міста з районним поділом чи міської ради (п. 2 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [94]). Доречно зазначити, що починаючи з 2010 р., влада багатьох міст України, користуючись цими нормами законодавства, почала відмовлятися від системи районних рад і концентрувати всі повноваження на загальноміському рівні. Зокрема, так сталося в найбільших містах нашої країни – Києві та Харкові. Нині районні у містах ради функціонують лише в 7-ми містах України з 18-ти з районним поділом, крім міст непідконтрольних Україні територій [11].

Органи самоорганізації населення також не є обов'язковим елементом системи місцевого самоврядування. Їх утворення залежить не тільки від ініціативи самих жителів, а й дозволу сільської, селищної, міської ради, а також районної в місті ради. У тих територіальних громадах, мешканці яких є активними та залученими у процес вирішення питань місцевого значення й прийняття управлінських рішень, створюються органи самоорганізації населення й відповідні ради наділяють їх частиною власної компетенції, виділяють фінанси та надають майно.

Як зазначає колектив науковців на чолі з О. Батановим, незважаючи на своє «конституційне визнання та закріплення з позиції суб'єктного складу, за своєю сутністю система місцевого самоврядування є цілісною природною системою, що самоорганізовується. Її формування тісно пов'язане не тільки з демократичною організацією публічної влади й управління, а й з вибором вектора розвитку громадянського суспільства» [33, с. 26]. За роки державної незалежності в нашій країні створена єдина, сформована знизу, без втручання державних інституцій, система органів місцевого самоврядування, які здійснюють досить широкі власні, в межах закону, і делеговані органами державної виконавчої влади повноваження.

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій та повноважень є територіальна громада. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада – 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 [94]. Територіальна громада наділена конкретною правосуб'єктністю, а саме: правом формування відповідних органів; правом проведення місцевих референдумів; правом управління місцевими бюджетами та комунальною власністю тощо [112, с. 23]. Територіальна громада, як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, правомочна безпосередньо розглядати та вирішувати будь-яке питання, яке належить до самоврядних повноважень.

За визначенням науковців Інституту регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, територіальна громада – цілісне утворення, що характеризується єдністю соціальної спільноти, суб'єкта місцевого самоврядування та базової ланки адміністративно-територіального устрою країни. Територіальна громада «як соціальна спільнота створює та підтримує суспільне життя в межах визначеної території, керуючись при цьому економічними, політичними, соціокультурними, екологічними інтересами; як суб'єкт місцевого самоврядування здатна управляти в умовах взаємодії з зовнішнім середовищем та нести відповідальність за збереження цілісних орієнтирів; як базова ланка

адміністративно-територіального устрою, що характеризується системністю, володіє певним ресурсним потенціалом, що забезпечує їй конкурентні переваги та створює можливості для розвитку території» [117, с. 54].

Реформа децентралізації влади справила найбільший вплив саме на розвиток територіальних громад в нашій країні. Детально цей процес буде розглянуто нами в наступному підрозділі.

Закріплені за територіальними громадами функції і повноваження переважно здійснюють їх органи, а саме: сільські, селищні, міські, районні в містах ради (представницькі органи базового рівня), що складаються з депутатів, які обираються населенням відповідних територіальних одиниць строком на 5 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. Загальна інформація щодо кількості місцевих рад в Україні станом на 1 лютого 2021 р. наведено у табл. 2.1.

Аналізуючи вплив децентралізаційної реформи на систему місцевого самоврядування, зокрема на зміну кількості представницьких органів, варто зазначити, що якщо на початку реформ у 2015 р. в Україні існувало 10562 місцеві ради, то до 2021 р. їх кількість суттєво зменшилася – 1577 місцевих рад [50; 56]. Таким чином, за цей період кількість місцевих рад зменшилася на 85 %.

Дані табл. 2.1 свідчать, що найбільше місцевих рад у Дніпропетровській (101), Одеській (99) та Львівській (81) областях. Варто зазначити, що Дніпропетровська і Одеська області є найбільшими регіонами країни за площею й тому цілком логічно, що вони мають найбільшу кількість рад. На відміну від них, Львівська область за своєю площею займаючи лише 17 місце в країні, має найбільшу кількість населених пунктів в Україні та одну з найбільших кількості місцевих рад, що на нашу думку, є не цілком логічним.

Найменша кількість місцевих рад у Луганській (22), Донецькій (41), Кіровоградській (56) та Чернівецькій (56) областях. Чернівецька є найменшою



областю за площею, а частина територій Луганської та Донецької областей знаходиться в тимчасовій окупації.

Таблиця 2.1

### Кількість місцевих рад в Україні

Області, місто	Місцеві ради						
	Сільські	Селищні	Міські	Районні у містах	Районні	Обласні	Усього рад
Вінницька	23	22	18		6	1	70
Волинська	25	18	11		4	1	59
Дніпропетровська	41	25	20	7	7	1	101
Донецька	9	8	19		5		41
Житомирська	32	22	12		4	1	71
Закарпатська	35	18	11		6	1	71
Запорізька	36	17	14		5	1	73
Івано-Франківська	24	23	15		6	1	69
Київська	22	23	24		7	1	77
Кіровоградська	21	16	12	2	4	1	56
Луганська	3	11	4		4		22
Львівська	18	16	39		7	1	81
Миколаївська	29	14	9		4	1	57
Одеська	47	25	19		7	1	99
Полтавська	24	20	16	3	4	1	68
Рівненська	40	13	11		4	1	69
Сумська	21	15	15		5	1	57
Тернопільська	21	16	18		3	1	59
Харківська	13	26	17		7	1	64
Херсонська	23	17	9	3	5	1	58
Хмельницька	25	22	13		3	1	64
Черкаська	40	10	16		4	1	71
Чернівецька	34	7	11		3	1	56
Чернігівська	17	24	16		5	1	63
м. Київ			1			1	1
Усього по Україні	623	428	370	15	119	22	1577

*Сформовано автором за [56]*

Як уже зазначалося вище, певні особливості мають районні в місті ради (у разі їх створення). У разі утворення 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. Перш за все варто зазначити, що рішення про утворення (неутворення) районних в місті рад приймається територіальною громадою міста або міською

радою (п. 2 ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [94]). Відповідно до п. 2 Прикінцевих та перехідних положень даного Закону рішення про проведення референдумів територіальних громад міст з районним поділом щодо утворення (неутворення) районних у містах рад відповідно приймаються на вимогу не менш як 1/10 членів цих громад або 50 % від загального складу депутатів відповідних міських рад. Рішення міських рад з цього питання приймаються з урахуванням думки районних у містах рад та членів територіальних громад цих міст. Рішення територіальних громад міст з районним поділом або міських рад із зазначеного питання повинні бути прийняті не пізніше як за шість місяців до дня проведення чергових виборів.

Районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Характерними відмінними особливостями районних та обласних рад є такі: не представляють громаду, а тільки спільні інтереси сільських, селищних, міських громад; не мають виконавчих органів (делеговано місцевим державним адміністраціям); голова обирається радою із складу депутатського корпусу; можуть утворювати президії (колегії); обирають заступників голови.

Децентралізаційна реформа та реформа адміністративно-територіального устрою, що співпали в часі проведення, справили суттєвий вплив на районні ради. Реорганізація адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня в Україні та утворення 136 укрупнених районів замість 490 районів стали основою для удосконалення організації та діяльності органів місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що реорганізація адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня була доцільною та послідовною в рамках реформи децентралізації влади. Водночас, вона була проведена у вкрай стислі терміни, що не дало можливості чітко визначити статус новоутворених районних рад та обумовило появу низки негативних чинників, що перешкоджають повноцінному їх функціонуванню.

Як цілком слушно зазначають експерти Асоціації міст України «питання утворення районів розглядалося в порушення відповідних методик. Наприклад, утворено 36 районів з чисельністю населення менше 150 тис. осіб (відповідно до методики не менше 150 тис. осіб), диспропорція за чисельністю населення у районах з мінімальною та максимальною чисельністю склала 60 разів (мінімальний за розміром Рахівський район – 30 тис. осіб, максимальний – Харківський район – 1,8 млн. осіб). До реформи така диспропорція була в 30 разів» [44, с. 12].

Науковці виділяють й інші проблеми, що виникли в процесі реорганізації адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня [9, с. 74-76]:

- організаційні недоліки: не сформована дієва структура апаратів районних рад, яка мала б засновуватись на владних та фінансових можливостях рад;

- втрата власності: внаслідок реформи децентралізації з-під юрисдикції районних рад були виведені практично всі об'єкти спільної власності громад (заклади освіти, лікарні і поліклініки, заклади культури (музичні школи, будинки культури, бібліотеки) та ін.);

- суттєве зменшення доходів бюджетів районних рад та виключення районних бюджетів із механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів;

- нездатність виконувати власні повноваження та фінансувати делеговані місцевим державним адміністраціям повноваження. Адже без достатніх фінансових ресурсів районні ради не можуть повною мірою реалізовувати власні, законодавчо закріплені повноваження. Не маючи необхідних фінансових ресурсів районні ради не можуть повною мірою профінансувати делеговані районним державним адміністраціям повноваження.

Уже декілька років поспіль, після проведення реформи субрегіонального рівня, в науковому та експертному середовищі ведуться дискусії щодо майбутнього районних рад – одні наголошують на необхідності посилення їх статусу, інші вважають за доцільне їх повну ліквідацію [9; 33]. Водночас, враховуючи конституційно закріплений статус районних рад та неможливість

внесення змін до Конституції України в умовах воєнного стану, це питання поки що так і буде залишатися невирішеним.

Головною посадовою особою відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста є сільський, селищний, міський голова. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах – 5 років. Голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Він не може бути депутатом будь-якої ради, поєднувати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток.

На місцевих виборах 25 жовтня 2020 р. обрано 1421 сільського, селищного, міського голову, із яких [56]:

- 370 міських голів (26,04 % від загальної кількості);
- 428 селищних голів (30,12 % від загальної кількості);
- 623 сільських голів (43,84 % від загальної кількості).

Серед сільських, селищних, міських голів лише 16,54 % (235 осіб) – жінки та 83,46 % (1186 осіб) – чоловіки.

Важливим складовим елементом системи місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення (будинкові, квартальні, вуличні комітети тощо). Саме через органи самоорганізації населення територіальні громади певною мірою можуть впливати на діяльність сільських, селищних, міських рад та їх посадових осіб, вирішувати актуальні питання місцевого значення. Відповідно до п. 1 ст. 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [94] відповідні ради можуть наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Органи самоорганізації населення – дієвий законний спосіб об'єднати зусилля активних мешканців будинку, вулиці чи кварталу, адже він

законодавчо наділений багатьма можливостями та має нерозкритий в Україні потенціал безпосередньої демократії [42]. Причому він може як посилювати депутатів місцевих рад, які відстоюють інтереси громади, так і бути противагою тим депутатам, котрі власні інтереси ставлять вище думки більшості мешканців громади.

Отже, саме таким чином побудована сучасна система вітчизняного місцевого самоврядування. Повністю підтримуємо твердження науковців, 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 [48]. Водночас, як уже зазначалося вище, всередині системи не діє принцип субординації між органами місцевого самоврядування різного рівня.

Російська агресія проти України призвела до зміни системи управління територіями та обмежила функціонування органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб на певних територіях. Станом на 1 квітня 2024 р. в тимчасовій окупації перебувають території 147 територіальних громад [35], при цьому військові адміністрації, станом на 1 жовтня 2024 р. запроваджені у 195 громадах [51], вже 257 територіальних громад перебувають без сільського, селищного, міського голови. У зв'язку з прогалинами в чинному законодавстві нашої країни, військові адміністрації населених пунктів замість органів місцевого самоврядування вводяться без будь-яких критеріїв, інколи й на територіях, які є неокупованими, де не ведуться активні бойові дії, де працюють сільські, селищні, міські ради. У щорічному рейтингу демократії Economist Intelligence Unit (EIU) за 2023 р. Україна віднесена до групи країн з гібридним режимом [35].

Підсумовуючи все вище означене варто зазначити, що в нашій країні законодавчо визначена та сформована на практиці діюча система місцевого самоврядування. Водночас, не завершені та деформовані війною реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади потребують системного

підходу для вирішення існуючих проблем, визначення обов'язкових кроків і послідовності їх імплементації. Одним із першочергових завдань повоєнної відбудови нашої країни є повноцінне відновлення на всій території України місцевого самоврядування, подальший його розвиток з метою забезпечення мешканців громад якісними й доступними послугами, можливостями для культурного росту та самореалізації громадян, економічного розвитку громад та територій.

## 2.2. Розвиток територіальних громад в умовах проведення децентралізаційної реформи в Україні

Розвиток територіальних громад останнього десятиріччя свідчить, що децентралізація є беззаперечно однією із найбільш успішних українських реформ – територіальні громади отримали значні повноваження та ресурси. Реформа дала змогу покращити рівень послуг та розвивати інфраструктуру, тож її наслідки відчули та позитивно оцінили жителі громад. Повністю підтримуємо твердження науковців, які зазначають, що реформа децентралізації «забезпечила нові сприятливі умови інституційному розвитку територіальних громад – процесу удосконалення організаційної структури, форм, методів, принципів, норм і правил функціонування органів місцевого самоврядування та громадських інститутів на певній території. Реформа децентралізації влади спрямувала цей процес на підвищення ефективності використання ресурсів, забезпечення стійкого розвитку, підсилення демократії та громадянського суспільства» [40, с. 147].

Реформа місцевого самоврядування розпочато з огляду на незадовільну спроможність більшості органів місцевого самоврядування з-поміж близько 11 тис. місцевих рад, які існували до 2014 р., здійснювати власні та делеговані повноваження на належному рівні [18, с. 8].

У результаті децентралізаційної реформи у системі місцевого самоврядування відбулися суттєві зміни. Так, місцеве самоврядування отримало нові повноваження та фінансові ресурси, проведено адміністративно-територіальну реформу з об'єднання 29 831 населених пунктів в 1469 сільських,

селищних, міських громад [35], було ліквідовано 490 районів і створено замість них 136 нових районів [105].

Варто зазначити, що об'єднання територіальних громад проходило у два етапи: перший – 2015-2018 рр. та другий – 2019-2021 рр. Головною відмінністю першого етапу (створено 806 громад) є той факт, що об'єднання громад відбувалося на добровільних засадах. Перші результати децентралізації були вже у 2015 р.: 794 сільські, селищні та міські ради, до складу яких входили 2 015 населених пунктів, добровільно об'єдналися в 159 територіальних громад. Найактивніше цей процес відбувався в Тернопільській та Хмельницькій областях, де в 2015 р. було створено відповідно 26 та 22 ОТГ (об'єднали 673 населених пункти з 2 015, об'єднаних по всій країні) [46, с. 601].

125 громад зі 159, які об'єдналися до початку нового бюджетного року (2016 р.), виявилися дотаційними. Середній рівень дотаційності територіальних громад у різних регіонах країни суттєво відрізнявся. Зокрема, в Івано-Франківській області він становив 42 %, у Львівській – 31 %, у Чернівецькій – 28 %, на Тернопільській – 21 %, Хмельницькій – 13 %.

На другому етапі (створено 663 громади) об'єднання відбувалося як на добровільних засадах, так і з застосуванням адміністративних стимулів до об'єднання громад. До того ж, 119 територіальних громад, що були утворені на першому етапі, в адміністративному порядку стали частиною інших територіальних громад на другому етапі об'єднання [44, с. 11].

Із загальної кількості територіальних громад: 409 міських громад (28 %), 435 селищних громад (30 %) та 625 (42 %) сільських громад (рис. 2.2).

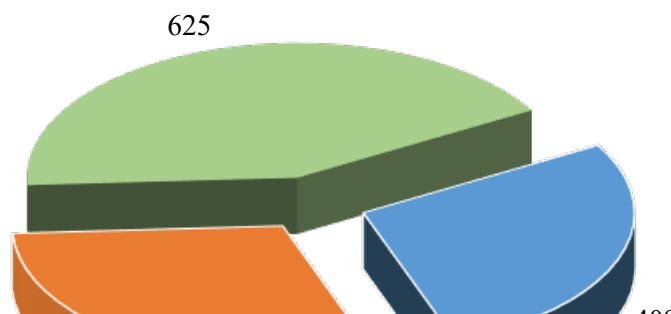


Рис. 2.2. Види територіальних громади в Україні

Посередником між органами місцевого самоврядування в адміністративному центрі громади та жителями старостинських округів є староста. Староста – посадова особа місцевого самоврядування. Посади старост були включені до системи місцевого самоврядування (згодом їх було виключено з цієї системи) у зв'язку з процесами об'єднання територіальних громад як структурні елементи системи управління на місцях у тих адміністративно-територіальних одиницях, що увійшли до складу інших адміністративно-територіальних одиниць [110, с. 6].

Станом на 1 жовтня 2024 р. утворено 7718 старостинських округів та місцевими радами затверджено 7439 старост (табл. 2.2) [51].

Таблиця 2.2

### Інститут старост, станом на 1 жовтня 2024 р.

Область	Кількість старост затверджених радою	Загальна кількість утворених старостинських округів
Вінницька	489	507
Волинська	282	293
Дніпропетровська	234	259
Донецька	141	156
Житомирська	444	455
Закарпатська	250	261
Запорізька	194	216
Івано-Франківська	384	420
Київська	451	454
Кіровоградська	267	253
Луганська	120	133
Львівська	501	460
Миколаївська	206	237
Одеська	345	356
Полтавська	288	324
Рівненська	215	225
Сумська	274	289
Тернопільська	436	450
Харківська	345	348
Херсонська	160	226
Хмельницька	455	469
Черкаська	364	354
Чернівецька	179	200
Чернігівська	404	374
УСЬОГО:	7439	7718



Дані табл. 2.2 свідчать, що найбільша кількість старостинських округів утворена у Вінницькій області (507), Хмельницькій (469) та Львівській (460) областях. Водночас, найменша їх кількість у Луганській (133), Донецькій (156) та Запорізькій (216) областях.

Фінансова стабільність і незалежність громад – основа успішної децентралізації влади в Україні. Як свідчать статистичні дані, реформа місцевого самоврядування позитивно впливала на доходи місцевих бюджетів, що в свою чергу сприяло підвищенню фінансової спроможності територіальних громад вирішувати питання місцевого значення, надавати більш якісні послуги своїм мешканцям. До того ж, з 2021 р. усі територіальні громади перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом та стали рівними за статусом. Інформація щодо кількості місцевих бюджетів та їх відносини з Державним бюджетом наведена у табл. 2.3 [51].

Таблиця 2.3

### Кількість місцевих бюджетів, 2024 р.

Типи місцевих бюджетів	Всього місцевих бюджетів	З них мають відносини з Державним бюджетом
Обласні бюджети, бюджет АРК	25	24
Бюджети міст республіканського та обласного значення	13	1
Районні бюджети	136	119
Бюджети територіальних громад	1469	1438
Бюджети районів у містах обласного значення	35	0
Бюджети міст районного значення	6	0
Бюджети селищ міського типу	39	0
Бюджети сільських рад (сіл)	229	0
РАЗОМ	1952	1582

Доходи місцевих бюджетів щорічно зростають (рис. 2.3). За 2023 р. надходження до місцевих бюджетів перевищили видатки на 5,8 млрд. грн. [2]. В умовах війни та економічних викликів питання формування місцевих бюджетів стає ще більш актуальним.

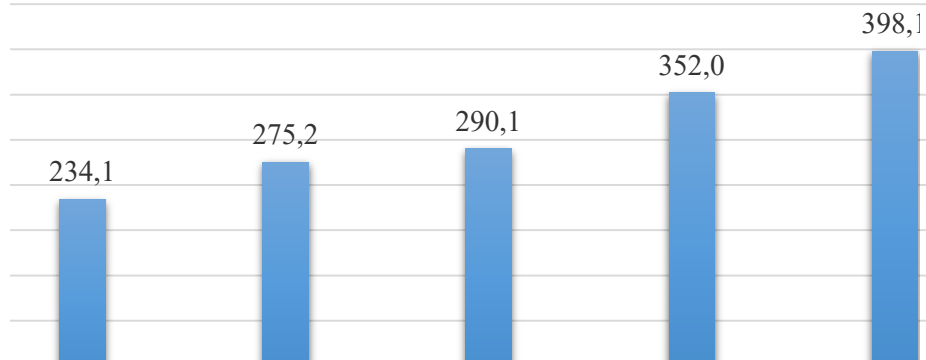


Рис. 2.3. Доходи місцевих бюджетів, 2018-2023 рр., млрд. грн.

Водночас, у зв'язку з вилученням з 1 жовтня 2023 р. податку на доходи фізичних осіб з грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу, частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету впала з 24,4% у 2022 р. до 17,8 % у 2023 р. (рис. 2.4), що є нижчим рівня 2015 р. та дорівнює показнику 2011 р.

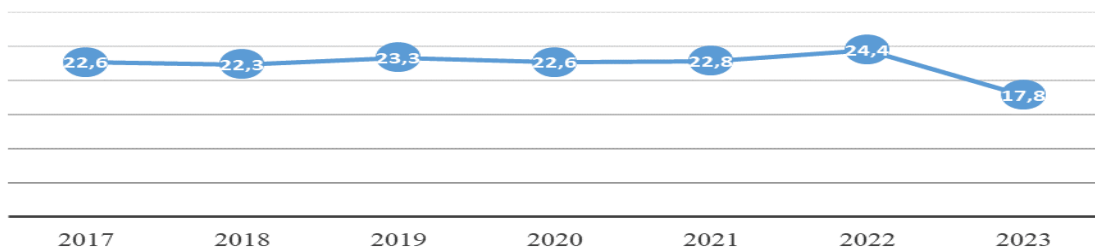


Рис. 2.4. Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету (без трансфертів), 2017-2023 рр.

Найбільшими у структурі доходів місцевих бюджетів за 2023 р. є податкові надходження, які складають 67 % доходів загального та спеціального фондів із трансфертами. Трансферти з державного бюджету становлять менше третини надходжень (27 %).

Структура надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів за січень-серпень 2024 р. (без трансфертів з державного бюджету) наведена на рис. 2.5 [51].

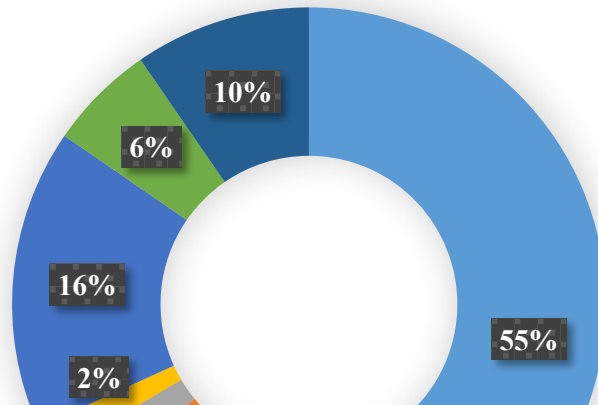


Рис. 2.5. Структура надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів за січень-серпень 2024 р. (без трансфертів з державного бюджету)

Основним джерелом наповнення місцевих бюджетів є податок на доходи фізичних осіб (55 %). Зібрані кошти від його адміністрування розподіляються наступним чином: більше ніж 60 % – направляється до місцевого бюджету відповідної територіальної громади, а решта – в обласний та державний бюджети.

Лідерами за темпами зростання доходів є територіальні громади Львівської, Чернівецької, Волинської, Тернопільської та Закарпатської областей, адже саме вони прийняли найбільшу кількість внутрішньо переміщених осіб та релокованого бізнесу, що сприяло зростанню податкових надходжень до місцевих бюджетів. Зокрема, територіальні громади Закарпаття прийняли до 40 % всіх релокованих підприємств країни, у зв'язку з чим, доходи тамтешніх місцевих громад за три роки зросли на 56 %. Водночас, суттєве зменшення місцевих бюджетів відбулося в територіальних громадах областей, що знаходяться в зоні активних бойових дій, або розташовані близько від них, а саме – Луганській, Донецькій, Херсонській, Запорізькій областях [13].

Видатки місцевих бюджетів у 2023 р. зросли на 35,3 % у порівнянні з попереднім 2022 р. і склали 670,6 млрд. грн. [2]. У структурі видатків місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займають видатки на освіту (37 % всіх

видатків або 248 млрд. грн.) (рис. 2.6). Найменшу частку в розрізі функціональної класифікації видатків займають видатки на охорону природи (лише 0,2 % або 1,2 млрд. грн).

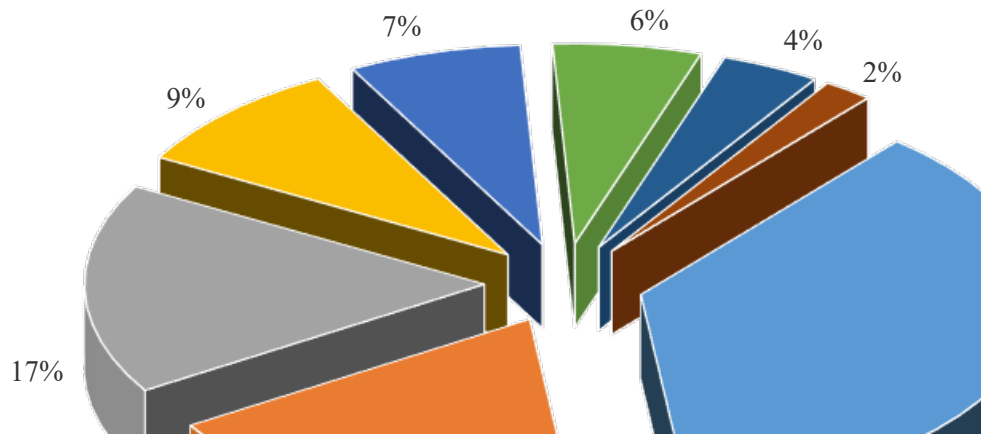


Рис. 2.6. Структура видатків місцевих бюджетів, 2023 р.

Водночас, за оцінками експертів далеко не всі територіальні громади є фінансово спроможними (рис. 2.7) [53]. Так, 13,9 % громад мають задовільний рівень спроможності, 17,2 % – низький, 12,7 % – критичний рівні фінансової спроможності. До високого рівня спроможності віднесено 34,4 % територіальних громад, до оптимального – 21,8 % громад.

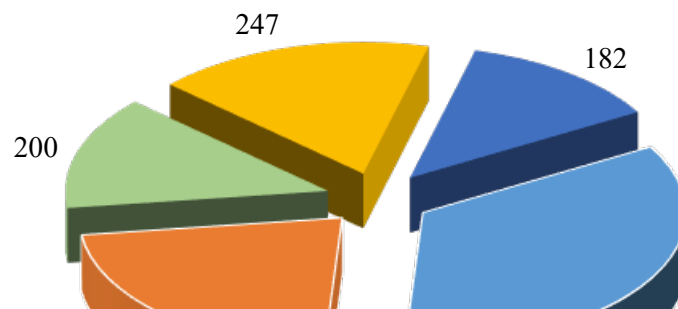


Рис. 2.7. Фінансова спроможність територіальних громад, 2023 р.

Важливим інструментом для посилення можливостей органів місцевого самоврядування виконувати свої повноваження та надавати послуги місцевому населенню в найбільш ефективний спосіб є співробітництво територіальних

громад [48, с. 235]. Станом на 1 жовтня 2024 р. 779 територіальних громад уклали 516 договорів про міжмуніципальне співробітництво [51]. Найбільша кількість договорів укладено з метою реалізації спільних проєктів (55,5 %), 25,7 % – задля спільного фінансування (утримання) інфраструктурних об’єктів, 16,4 % – делегування завдань, 1,8 % – утворення спільних підприємств, 0,6 % – утворення спільного органу управління. Більшість договорів є двосторонніми (61,2 %), тристоронніх договорів – 13,3 %, чотирьохсторонніх договорів – 10,1 %. Як правило, договори є короткостроковими: 22,9 % це договори з терміном дії 1-2 роки, 18,8 % – зі строками до 1 року, 10,1 % – договори на 2-3 роки. Довгострокових договорів (7-10 років) є незначна кількість – 0,5 % [58]. Водночас, 467 територіальних громад уклали 2095 договорів міжнародного партнерства із громадами 64 країн світу [51].

Децентралізація суттєво змінила систему надання адміністративних послуг. Так, якщо в рік упровадження секторальної децентралізації (2017 р.) в територіальних громадах функціонувало лише 44 Центри надання адміністративних послуг, що становило лише 6,2 % від загальної кількості створених на той час ЦНАПів в Україні. Наступного, 2018 р. у територіальних громадах працювало вже 56 ЦНАПів (або 7,6 % від загальної кількості), а в 2021 р. їх кількість збільшилася майже в десять разів – 508 ЦНАПів. До 2024 р. мережа ЦНАПів знову збільшилася в 10 разів: загалом у територіальних громадах функціонує 5089 об’єктів ЦНАП (4807 працюючих ЦНАП, територіальних підрозділів ЦНАП, віддалених робочих місць адміністраторів ЦНАП, мобільних ЦНАП та 282 об’єкти мережі ЦНАП, які тимчасово закриті) (рис. 2.8) [51].

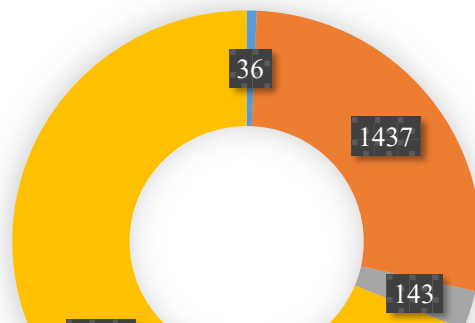


Рис. 2.8. Об’єкти мережі ЦНАП територіальних громад, станом на 1 жовтня 2024 р.

Інформація щодо мережі ЦНАП в регіональному розрізі представлена у табл. 2.4.

Таблиця 2.4

**Мережа ЦНАП в територіальних громадах, станом на 1 липня 2024 р.**

	Працюючі об'єкти мережі ЦНАП	Тимчасово закриті об'єкти мережі ЦНАП	Всього об'єктів мережі ЦНАП
Вінницька	265	1	266
Волинська	231	2	333
Дніпропетровська	242	4	246
Донецька	52	50	102
Житомирська	184	1	185
Закарпатська	178		178
Запорізька	42	82	124
Івано-Франківська	300	2	302
м. Київ	21	2	23
Київська	229		229
Кіровоградська	158		158
Луганська	22	112	134
Львівська	581		581
Миколаївська	91	3	94
Одеська	365		365
Полтавська	206	2	208
Рівненська	182		182
Сумська	159	1	160
Тернопільська	208	1	209
Харківська	152	5	159
Херсонська	76	8	84
Хмельницька	131		131
Черкаська	405	3	408
Чернівецька	167		167
Чернігівська	160	3	163
УСЬОГО:	4807	282	5089

Беззаперечним лідером у цьому процесі є Львівська область, в якій функціонує 581 об'єкт мережі ЦНАП. Також розгалуженою є мережа ЦНАП у Черкаській (408) та Одеській областях. Найменша їх кількість створена у Херсонській (84), Миколаївській (94) та Донецькій областях (102). Водночас, активні бойові дії на території окремих областей є причиною тимчасово закриття об'єктів мережі ЦНАП. Найбільша кількість тимчасово закритих ЦНАП у Луганській (112), Запорізькій (82) та Донецькій (50) областях.

Отже, розвиток територіальних громад в умовах проведення децентралізаційної реформи в Україні характеризується в цілому позитивними тенденціями. Водночас, існує ряд невирішених проблем, серед яких, зокрема: недосконалість і фрагментарність чинного законодавства, високий відсоток неспроможних територіальних громад, нерівномірність податкоспроможності територій для наповнення бюджетів територіальних громад, недостатнє кадрове забезпечення та ін. Вирішення всіх проблемних питань потребує консолідації зусиль органів місцевого самоврядування, мешканців територіальних громад, бізнесу та інституцій громадянського суспільства. Надзвичайно складним викликом для територіальних громад є повномасштабна війна та пов'язані з нею ризики безпекового, економічного та соціального характерів.

### **2.3. Сучасний стан та пріоритети розвитку Добропільської міської територіальної громади Покровського району Донецької області**

Добропільська міська територіальна громада Покровського району Донецької області створена відповідно до рішення Добропільської міської ради від 18 квітня 2018 р. №7/42-1 про об'єднання в єдину громаду міста Добропілля (Добропільська міська рада), міста Білицьке та селища міського типу Водянське (Білицька міська рада), сіл Ганнівка, Кутузівка та Рубіжне (Ганнівська сільська рада), сіла Світле, Красноярське, Новий Донбас, Шевченко (Світлівська сільська рада), селища міського типу Святогорівка, сіл Вікторівка, Вірівка, Копані, Нововікторівка, Новоукраїнка (Святогорівська селищна рада) [116]. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 710-р «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Донецької області» [61] адміністративним центром громади визначено місто Добропілля.

Відповідно до рішення Добропільської міської ради від 17 листопада 2020 р. № 8/1-18 реорганізовано Білицьку міську раду, виконавчий комітет Білицької міської ради, Святогорівську селищну раду, Ганнівську сільську раду, Світлівську сільську раду шляхом приєднання до Добропільської міської ради

та її виконавчого комітету. Добропільська міська рада стала правонаступником всього майна, прав та обов'язків Білицької міської ради, Святогорівської селищної ради, Ганнівської та Світлівської сільських рад, а виконавчий комітет Добропільської міської ради став правонаступником всіх прав та обов'язків виконавчого комітету Білицької міської ради.

Рішенням Добропільської міської ради від 17 листопада 2020 р. № 8/1-18 надано згоду на прийняття об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ Добропільського району у комунальну власність Добропільської громади, а саме: Ганнівської ЗОШ I-III ступенів Добропільської районної ради; Світлівської ЗОШ I-III ступенів Добропільської районної ради; Святогорівської ЗОШ I-III ступенів Добропільської районної ради.

Нині у складі громади 16 населених пунктів: 2 міста, 6 селищ і 8 сіл. Площа громади складає 265,5 км<sup>2</sup>, на якій, до початку повномасштабного вторгнення рф проживало 43 827 мешканців, 65 % із яких проживають у м. Добропілля [116]. Варто зазначити, що кількість населення громади постійно зменшується від 2015 р. (рис. 2.9).

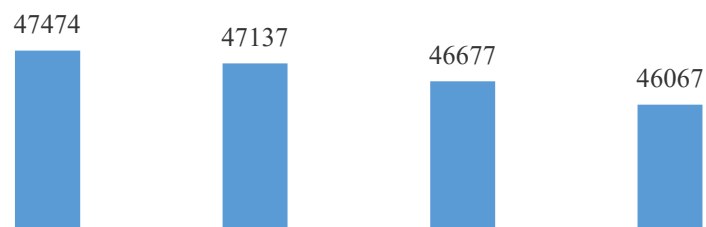


Рис. 2.9. Динаміка загальної чисельності населення в Добропільській територіальній громаді, 2015-2020 рр., осіб

За період з 2015 р. по 2020 р. чисельність населення громади зменшилася майже на 10 %. Це пов'язано в першу з безпековою ситуацією та близькістю громади до зони бойових дій.

Кількість населення громади ще більш зменшилася з 2022 р. у зв'язку з повномасштабним вторгненням рф на територію нашої держави та об'явлену евакуацію громадян з Донецької області. Так, лише за 2022 р. з території



громади евакуювалося 25 733 мешканців, тобто більше половини мешканців покинули власні домівки. Звичайно, що в 2023-2024 рр. ця цифра лише зростала.

Структура зайнятості населення громади представлена наступним чином: промисловість – 68 %, сільське господарство – 2,3%, торгівля – 6,5 %, освіта – 7,5%, охорона здоров'я та соціальна допомога – 7,1 %, державне управління – 1,1% та ін. [16].

Найбільшими роботодавцями в територіальній громаді є підприємства вугільної галузі. Вугільну галузь представляють 3 вугільних підприємства, що входять до складу ТОВ «ДТЕК Добропіллявугілля» та ТДВ «Шахта «Білозерська», 2 збагачувальні фабрики: ПАТ «ДТЕК «Добропільська ЦЗФ» і ПАТ «ДТЕК «Октябрьська ЦЗФ».

Агропромисловий комплекс Добропільської територіальної громади характеризується такими показниками: на території громади працює: 6 товариств; 1 приватне сільськогосподарське підприємство; 1 приватне акціонерне товариство; 37 фермерських господарств. Площа Добропільської територіальної громади складає 26 629 га [107].

До повномасштабного вторгнення головними проблемами економічного розвитку територіальної громади вважали монопрофільність економіки, відсутність нових робочих місць, особливо для молоді, відсутність системних дій для розвитку малого та середнього бізнесу, залучення інвестицій, формування сприятливого бізнес-клімату на території громади, недостатню підтримку підприємництва з боку місцевої влади. Звичайно, що після 24 лютого 2022 р. головними проблемами стали постійні обстріли, руйнування підприємств та інфраструктури, масова міграція населення, перебої з електропостачанням та ін. [116].

До комунальної сфери Добропільської територіальної громади належить досить розгалужена мережа закладів соціальної інфраструктури:

- 21 дошкільний заклад;
- 15 загальноосвітніх навчальних закладів;
- 4 заклади позашкільної освіти;
- Білицький професійно-технічний ліцей;

– заклади охорони здоров'я: комунальне некомерційне підприємство «Добропільська лікарня інтенсивного лікування», Комунальне некомерційне підприємство «Добропільська міська стоматологічна поліклініка», 4 амбулаторії, 2 фельдшерських пункти;

– заклади соціального захисту населення та адміністративних послуг: Територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг), Центр реабілітації дітей та молоді з інвалідністю; Центр надання адміністративних послуг (в т.ч. мобільний);

– 15 бібліотеки;

– 2 музичні школи;

– 2 молодіжні центри;

– 2 спортивні клуби;

– стадіон;

– 2 палаци спорту;

– 5 будинків культури;

– 26 дитячих майданчики цільового призначення;

– 38 спортивних майданчики.

Через військові дії значних руйнувань зазнали заклади соціальної інфраструктури Добропільської громади. Так, лише закладів освіти пошкоджено 13: 6 закладів загальної середньої освіти (8 будівель); 2 заклади дошкільної освіти (2 будівлі), 1 заклад позашкільної освіти (1 будівля), громадська будівля під заклад дошкільної освіти та нежитлова будівля під заклад загальної середньої освіти. Список пошкоджених та зруйнованих комунальних закладів громади зростає практично щодня.

Завдяки впровадженню нових форм управління в сфері утримання житла у Добропільській громаді послуги з управління багатоквартирними будинками надають 3 приватних керуючих компанії. Площа житлового фонду, яку обслуговують керуючі компанії, ОСББ та ЖБК складає 778,72 тис. кв. м., в т.ч. ОСББ – 362,9 тис. м<sup>2</sup>; ЖБК – 15,02 тис. м<sup>2</sup>; керуючі компанії – 400,8 тис. м<sup>2</sup>. Всього на території Добропільської громади функціонує 120 об'єднань

співвласників багатоквартирних будинків та 3 Асоціації об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (АОСББ), до складу яких входять 61 ОСББ [107].

До війни Добропільська міська територіальна громада мала досить дієву мережу закладів комунальної власності, що надавали соціальні послуги, та досить високий рівень технічного забезпечення установ соціального захисту населення. Так у громаді збережені та функціонують управління соціального захисту населення Добропільської міської ради, служба у справах дітей Добропільської міської ради, а також мережа закладів соціального захисту населення, а саме: територіальний центр соціального обслуговування (надання соціальних послуг); Добропільський міський центр соціальних служб; Добропільський центр комплексної реабілітації осіб з інвалідністю; центр соціально-психологічної реабілітації дітей Добропільської міської ради, які забезпечують надання мешканцям громади адміністративних послуг соціального характеру та базових соціальних послуг відповідно до потреб населення.

Створений у 2015 р. Центр надання адміністративних послуг (ЦНАП) – постійно діючий робочий орган Добропільської міської ради в якому забезпечено організаційне поєднання в одному приміщенні суб'єктів надання адміністративних послуг та їх посадових і службових осіб, адміністраторів з метою дотримання та функціонування принципів «організаційної єдності» при організації надання встановленого переліку адміністративних послуг через адміністраторів шляхом їх взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. Рішенням сесії Добропільської міської ради затверджена загальна кількість адміністративних послуг, надання яких запроваджено через ЦНАП – 205 послуг.

Після введення воєнного стану надання адміністративних послуг було призупинено і доступ до державних реєстрів заблоковано. Але вже в листопаді 2022 р. було поновлено роботу ЦНАП і відновлено доступ до наступних державних реєстрів: єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань; державного реєстру речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; єдиного демографічного реєстру; реєстр

територіальної громади. Таким чином, ЦНАП м. Добропілля у період дії воєнного стану надає близько 90 послуг.

У старостинських округах запроваджено програмний комплекс «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада», який забезпечує прийом заяв та документів від громадян на призначення соціальних допомог, житлових субсидій, пільг за місцем їх проживання та передачу їх в електронному вигляді органам соціального захисту населення, що суттєво спростило опрацювання інформації та пришвидшило обмін нею, забезпечує зручність для мешканців територіальної громади [107].

В умовах війни в органів місцевого самоврядування з'явилися додаткові функції та повноваження, а саме – організація евакуації населення, обладнання сховищ та укриттів, усунення наслідків ракетних обстрілів громад та ін. На території Добропільської територіальної громади організовано 22 сховища, які обладнано всім необхідним (інструментами, ємностями для води, продуктами харчування, медикаментами, засобами для освітлення та ін.) та 14 стаціонарних пунктів незламності, які оснащені генераторами, твердопаливними котлами або буржуйками, ліхтарями, ємностями для технічної та питної води, аптечками та ін.

Визначальним чином на ефективність функціонування територіальної громади справляє наповненість місцевого бюджету. Аналіз фінансового стану Добропільської міської територіальної громади за 2021-2023 рр. свідчить, що з початком війни бюджет громади суттєво зменшився – на 21,5 %. Зменшення відбулося як за доходами, так і за видатками (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

**Баланс бюджету Добропільської міської територіальної громади,  
2021-2023 рр., тис. грн.**

Показники виконання	Загальний фонд			Спеціальний фонд			Разом			
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023	Темпи росту
Доходи	418963.6	403073.0	291872.1	23621.6	6 47.5	55468.0	442585.2	409320.6	347340.1	-95245.1
Видатки	381340.3	366092.0	248546.2	80517.0	19228.2	55 051.4	461857.4	385320.2	303597.7	-158259,7
Дефіцит (-) / Профіцит (+)	37 623.2	36 981.0	43 325.8	-56895.4	-12980.7	416.5	-19272.1	24000.3	43742.4	63014,5

У 2023 р. планові показники виконання бюджету Добропільської громади характеризуються такими ознаками: за доходами бюджет виконано на 104,1 %, за видатками – на 98,5 % [12].

До бюджету Добропільської міської територіальної громади за 2023 р. надійшло 625055,6 тис. грн. податків, зборів та інших неподаткових платежів, у тому числі до загального фонду – 554145,6 тис. грн., що становить 102,4 % уточнених планових призначень, до спеціального фонду – 70910 тис. грн. або 98,9 %. За міжбюджетними трансфертами виконання плану 2023 р. склало 99,3 %. У порівнянні з 2022 р. надходження доходів по загальному та спеціальному фондам збільшилися на 7 % або на 18802,7 тис. грн. У порівнянні з доходами загального фонду, затвердженими при прийнятті бюджету, відбулося зменшення планових призначень на 2347,6 тис. грн. Вплив військової агресії російської федерації на виконання бюджету є, безспірно, негативним. У 2023 р. спостерігається вирівнювання ситуації в порівнянні з першим роком повномасштабного вторгнення в зв'язку із відновленням виробництва та малого і середнього бізнесу. Структура надходжень до бюджету Добропільської територіальної громади наведена на рис. 2.10 [12].

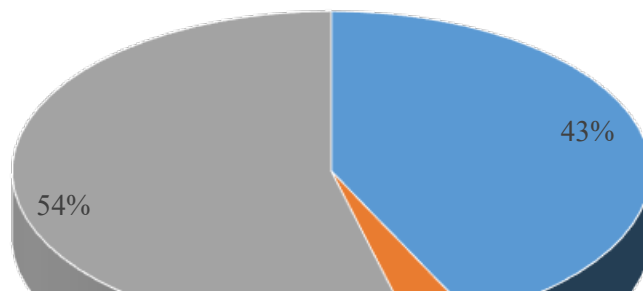


Рис. 2.10. Структура надходжень до бюджету Добропільської територіальної громади, 2023 р.

Дані рис. 2.10 свідчать, що 54 % надходжень до місцевого бюджету громади – це офіційні трансферти й лише 43 % – податкові надходження.

Суттєвий вплив на структуру надходжень до бюджету громади справила повномасштабна війна, адже частина підприємств зазнала руйнувань, частина бізнес-структур – релоковано на більш безпечні території, суттєво зменшилась і кількість мешканців громади, що були платниками податків. Для порівняння: до початку повномасштабної війни податкові надходження склали 65,57 %, а офіційні трансферти – лише 30,86 %.

Виконання бюджету Добропільської міської територіальної громади за видатками склало 619937,4 тис. грн. У порівнянні з 2022 р. загальна сума видатків збільшилася на 60,9 % або на 234,6 млн. грн. Покращення стану виконання видаткової частини міського бюджету в 2023 р. пов'язано не лише з відносною стабілізацією доходів, а, перш за все, із значним надходженням міжбюджетних трансфертів з державного, обласного та інших бюджетів, що дало змогу провести необхідні видатки, в тому числі капітального характеру.

У структурі видатків бюджету громади найбільшу частку складають економічна діяльність (33,81 %) та освіта (33,55 %) (рис. 2.11) [12]. Водночас, надзвичайно малу частку, а саме – 0,81 % займає охорона здоров'я.

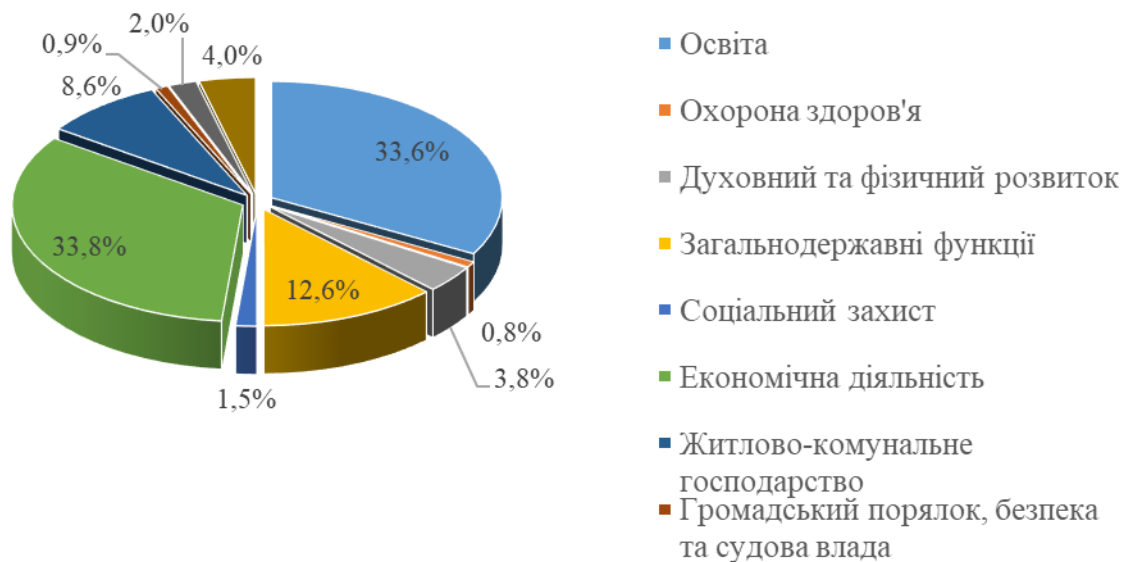


Рис. 2.11. Структура видатків Добропільської територіальної громади, 2023 р.

Військові дії внесли корективи й у видаткову частину місцевого бюджету, адже з'явилися нові завдання. Так, на території громади останні три роки

фінансуються заходи з територіальної оборони (придбання продуктів харчування для членів добровольчого формування територіальної громади, придбання засобів захисту, паливо-мастильних та господарських матеріалів, виплата матеріальної допомоги членам добровольчого формування та ін.). Також була надана субвенція з місцевого бюджету державному бюджету для підтримки формувань, утворених відповідно до законів, та іншим державним органам, що наразі забезпечують відсіч збройній агресії російської федерації проти України.

За рахунок коштів резервного фонду Добропільської громади проведені видатки з облаштування тимчасових укріплень, бомбосховищ, підвальних приміщень, на придбання матеріалів для тимчасового закриття віконних та дверних блоків в закладах освіти, адміністративних будинках, відновлення зруйнованої покрівлі в житловому фонді, оплачені послуги з ліквідації наслідків обстрілів, придбані паливно-мастильні матеріали, організовано щоденне харчування тимчасово переміщеного та евакуйованого населення, тощо.

Систему органів і посадових осіб місцевого самоврядування Добропільської міської територіальної громади складають:

- міська рада – представницький орган міського самоврядування;
- міський голова;
- виконавчий комітет міської ради – виконавчий і розпорядницький орган місцевого самоврядування;
- відділи, управління та інші утворені міською радою виконавчі органи;
- органи самоорганізації населення.

Міська рада, міський голова і виконавчий комітет здійснюють свою діяльність щодо реалізації функцій місцевого самоврядування за дорученням територіальної громади (двох міст, шести селищ і восьми сіл, що входять до її складу), від її імені та в її інтересах. Виконавчий комітет міської ради здійснює надані йому чинним законодавством повноваження органів виконавчої влади за дорученням міської ради і держави на основі врахування загальнодержавних і місцевих інтересів.

У перший рік повномасштабної війни, враховуючи близькість зони бойових дій, з метою забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на території Добропільської міської територіальної громади утворено тимчасовий державний орган – військову адміністрацію. Добропільську міську військову адміністрацію Покровського району Донецької області утворено на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» відповідно до указу Президента України від 1 вересня 2022 р. № 620 [104]. Військову адміністрацію очолює начальник, який має заступника.

Постановою Верховної Ради України від 21 вересня 2022 р. № 2616-ІХ «Про здійснення начальниками Добропільської, Мирноградської, Покровської та Селидівської міських військових адміністрацій Покровського району Донецької області повноважень, передбачених ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»» [99] визначено, що начальник Добропільської міської військової адміністрації крім повноважень, віднесених до його компетенції Законом України «Про правовий режим воєнного стану», може здійснювати повноваження Добропільської міської ради, його виконавчого комітету, міського голови й може затверджувати тимчасову структуру виконавчих органів міської ради (для працівників, посади яких не включені до тимчасових штатних розписів, оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду).

Повномасштабне вторгнення рф в Україну стало викликом для всіх сфер діяльності в Добропільській громаді. Війна змінила традиційні форми та підходи до багатьох процесів діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, відсутність повної поточної статистичної інформації та додаткові джерела невизначеності – тривалість та наслідки бойових дій – фактично унеможливили процес аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку громади у традиційній до війни формі та розрізі показників. Водночас, органи місцевого самоврядування навіть в умовах високого ступеня



невизначеності та непередбачуваності намагаються планувати та прогнозувати соціально-економічний розвиток громади. Зокрема, у розробленій Програмі економічного і соціального розвитку Добропільської міської територіальної громади на 2025 рік [107], яка визначила мету та актуальні проблеми соціально-економічного розвитку громади з визначенням шляхів їх вирішення, пріоритетні напрями розвитку громади, засоби та шляхи їх досягнення. Програмою передбачені заходи, які будуть фінансуватися за рахунок власних коштів підприємств, залучення інвестицій та бюджетних коштів.

Основними пріоритетами в роботі органів місцевого самоврядування Добропільської територіальної громади визначено:

- забезпечення безпеки та евакуації населення;
- забезпечення населення комунальними послугами;
- забезпечення соціального захисту населення громади та громадян вимушено переміщених з територій активних бойових дій;
- забезпечення надходження коштів до міського бюджету та його збалансованості в умовах воєнного стану;
- сприяння залученню інвестицій для відновлення інфраструктури та вирішення актуальних проблем громади;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, забезпечення прав громадян на отримання достовірної інформації, формування надійної системи зв'язку влади з громадськістю, вивчення та врахування громадської думки при прийнятті рішень з важливих соціально-економічних питань, залучення громадян до прийняття управлінських рішень та вирішення питань місцевого значення;
- формування вискоєфективної системи всебічного інформування населення міста з економічних та соціальних питань та ін.

Програма економічного і соціального розвитку Добропільської міської територіальної громади на 2025 рік, як і інші цільові програми, що впроваджуються в громаді, затверджені на виконання Стратегії розвитку Добропільської міської територіальної громади до 2030 року [116]. Структура Стратегії розвитку Добропільської територіальної громади наведена на рис. 2.12.

Добропільська міська територіальна громада: з ефективним самоврядуванням, кваліфікованими, працьовитими, відповідальними мешканцями, що співпрацюють для розвитку громади; перспективна для молоді, що є двигуном позитивних зрушень; сприятлива для інвестування та реалізації ініціатив малого та середнього бізнесу, молодіжного та жіночого підприємництва; з сучасними технологічними агропромисловими підприємствами та розвинутим кооперативним рухом; з затишним і естетично привабливим житлом, комфортною інфраструктурою та якісними послугами для міського, сільського населення і бізнесу; де створені умови для культурного розвитку та здорового способу життя.

### СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ

Напряма А.  
Економічний розвиток та залучення інвестицій

Напряма В.  
Комфортний простір для праці і життя та якісні і доступні послуги

### СТРАТЕГІЧНІ ЦІЛІ

А.1.  
Підвищення економічної спроможності громади

В.1.  
Розвиток комунальної інфраструктури

А.2.  
Підтримка економічної активності міського та сільського населення

В.2.  
Розвиток соціальної інфраструктури та послуг з урахуванням потреб різних груп населення

В.3.  
Згуртована, безпечна та відповідальна громада

Рис. 2.12. Структура Стратегії розвитку Добропільської міської територіальної громади

Саме на досягнення визначених у Стратегії цілей і направлена діяльність територіальної громади та створених нею органів місцевого самоврядування. Визначальною умовою досягнення цілей є перемога у війні, повсюдне відновлення місцевого самоврядування, широке залучення мешканців громад до вирішення питань місцевого значення, підвищення прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за свою діяльність.

### РОЗДІЛ 3

## ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ТА МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

### **3.1. Європейський досвід проведення децентралізаційних реформ: уроки для України**

Визначаючи перспективні напрями та механізми розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні, на нашу думку, доцільно звернутися до зарубіжного досвіду в цій сфері. Світова практика має достатню кількість успішних практик розбудови ефективних систем місцевого самоврядування саме завдяки впровадженню децентралізаційних реформ, звернення до досвіду яких допоможе нашій країні уникнути певних помилок та прорахунків.

Зарубіжний досвід переконливо свідчить, що «дієва децентралізована система територіальної організації публічної влади та управління є невід'ємною складовою сучасної демократичної, правової держави. Інституційною основою такої системи є спроможне місцеве самоврядування та збалансований регіональний розвиток» [15, с. 10]. Як цілком слушно зазначає колектив львівських науковців «кожна країна може сформувати свою модель управління, а кожен регіон і кожна громада може на власний розсуд скористатись шансом, який їм дає децентралізація, і перейти на новий щабель розвитку» [117, с. 7].

Враховуючи євроінтеграційні прагнення нашої країни особливо цінним та корисним є ретельний аналіз успішної практики розвитку місцевого самоврядування, завдяки проведеним децентралізаційним реформам, держав-членів ЄС. До того ж, саме на місцевому рівні впроваджуються близько 80 % політик ЄС й тому місцеве самоврядування відіграватиме важливу роль у процесі вступу України до ЄС [25]. Децентралізація є ключовим інструментом досягнення членства у ЄС і НАТО [114]. Тому дослідження європейського

досвіду розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації сприятиме підвищенню інституційної та фінансової спроможності вітчизняних територіальних громад, вдосконаленню їх здатності напрацьовувати місцеві політики в пріоритетних для держав-членів ЄС сферах, працювати з даними та реалізовувати проєкти, сприятиме залученню європейських інвестицій у повоєнну відбудову та розвиток як самих територіальних громад, так і нашої держави в цілому.

Варто зазначити, що незважаючи на суттєві національні відмінності, розвиток місцевого самоврядування в європейських країнах здійснюється відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та принципів доброго врядування. Європейські держави спільно визнали життєву важливість доброго врядування на місцевому рівні, оскільки «місцева влада найближча до громадян та надає їм основні послуги, і саме на цьому рівні громадяни можуть найшвидше відчувати залученість до суспільних дій» [15, с. 41]. На рівні міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, 15-16 жовтня 2007 р. Валенсійською декларацією затверджена «Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні», якою визначені дванадцять принципів доброго демократичного врядування на місцевому рівні [15, с. 42-43], а саме:

- чесне проведення виборів, представництво та участь, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у місцевих суспільних справах;
- відповідність вимогам та очікуванням громадян, щоб забезпечити, аби місцева влада чутливо реагувала на законні очікування та потреби громадян;
- раціональність та ефективність, щоб забезпечити досягнення цілей і водночас найбільш раціональне використання ресурсів;
- відкритість та прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння того, як ведуться суспільні справи;
- верховенство права, щоб забезпечити справедливість, безсторонність і передбачуваність;

- етична поведінка, щоб забезпечити перевагу суспільних інтересів над приватними;
- компетентність та потенціал, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки;
- інновації та відкритість до змін, щоб забезпечити здобуття користі від нових рішень та кращих практик;
- сталий розвиток та спрямованість на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь;
- раціональне управління фінансами, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання суспільних коштів;
- права людини, культурне розмаїття та соціальна згуртованість, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли жоден не дискримінується і не виключається;
- підзвітність, щоб забезпечити, аби представники та посадові особи органів місцевої влади брали на себе відповідальність і притягуватися до відповідальності за свої дії.

Аналіз європейської практики організації місцевого самоврядування засвідчив існування різних типів, моделей та систем місцевого самоврядування, що впливають з різних конституційних традицій і соціально-економічних, культурних та географічних умов, характерних для кожної держави. Водночас, більшість держав-членів ЄС мають загальні спільні риси в системі місцевого самоврядування, адже всі вони, як уже зазначалося вище, чітко дотримуються нормативних вимог Європейської хартії місцевого самоврядування та принципів доброго врядування. Подібними є загальний характер повноважень місцевого самоврядування та їх посадових осіб, схожий механізм взаємодії між державними та муніципальними органами в процесі здійснення місцевого самоврядування й контроль держави над законністю дій та рішень органів місцевого самоврядування у процесі здійснення ними своїх повноважень. А основним гаслом реформування місцевого самоврядування в європейських країнах стала саме децентралізація.

Для держав-членів ЄС спільною є й правова основа процесів децентралізації місцевого самоврядування, що закладена в низці фундаментальних документів, а саме: Всесвітній декларації місцевого самоврядування (1985 р.), Європейській хартії місцевого самоврядування (1985 р.), Європейській хартії міст (1992 р.), Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями (1980 р.), Гельсінській декларації регіонального самоврядування (2002 р.), Стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні (2007 р.), Хартії конгресу місцевих і регіональних влад Європи (2011 р.) та ін. Вищезначені міжнародно-правові акти заклали засади конституційно-правових основ місцевого самоврядування як основоположних принципів конституційного устрою держав-членів ЄС.

Важливим чинником розвитку місцевого самоврядування є нормативне його закріплення та гарантування на конституційному рівні держави. Базові засади організації та функціонування місцевого самоврядування, зокрема, визначені: в Федеральному конституційному законі Австрії (підрозділи «В» і «С» розділу «Законодавча та виконавча влада земель»), Конституції Болгарії (глава сім «Місцеве самоврядування і місцева адміністрація»), Конституції Іспанії (розділ 8 «Про територіальний устрій держави»), Конституції Італії (розділ V «Області, провінції, комуни»), Конституції Польщі (розділ VII «Територіальне самоврядування»), Конституції Португалії (розділ VIII «Організація місцевої влади»), Конституції Франції (розділ XII «Про адміністративно-територіальні утворення») [29; 41; 120-121].

На рівні конституцій в європейських країнах закріплено рівні місцевого самоврядування. У переважній більшості європейських країн сформовано дво- і трирівневе самоврядування (табл. 3.1) [8, с. 332-333].

Дані табл. 3.1 свідчать, що із 26 вищезначених країн чотири країни (Кіпр, Естонія, Люксембург та Словенія) мають однорівневе місцеве самоврядування, лише Іспанія має чотири рівні місцевого самоврядування, всі інші країни мають 2-х та 3-х рівневі системи місцевого самоврядування. Водночас, незважаючи на різну кількість рівнів управління, за виключенням

Ірландії та Латвії, громада – є первинною ланкою системи місцевого самоврядування в кожній із цих країн.

Таблиця 3.1

### Рівні місцевого самоврядування у європейських країнах

Країна	Кількість рівнів МС	Види рівнів місцевого самоврядування			
		I	II	III	IV
Австрія	2	громада	край		
Бельгія	3	громада	провінція	регіон	
Болгарія	2	громада	провінція		
Хорватія	2	громада/місто	воєводство		
Кіпр	1	громада/спільнота			
Чехія	2	громада	регіон		
Данія	2	громада	регіон		
Естонія	1	громада			
Фінляндія	2	громада	регіон		
Греція	3	громада	префектура	регіон	
Іспанія	4	громада	метрополія	провінція	регіон
Нідерланди	2	громада	провінція		
Ірландія	3	графство	громада	регіон	
Литва	2	громада	графство		
Люксембург	1	громада			
Латвія	2	міста/повіти/ парафії	округ		
Німеччина	3	громада	повіт	ленди	
Польща	3	гміна	повіт	воєводство	
Португалія	3	парафія/ громада	регіон	автономний регіон	
Румунія	2	громада	повіт		
Словаччина	3	громада	повіт	край	
Словенія	1	громада			
Швеція	2	громада	округ		
Угорщина	2	громада	повіт		
Італія	3	громада	провінція, міста метрополій	регіон	
Франція	3	комуна	департамент	регіон	

Деталізуються базові засади місцевого самоврядування європейських країн у спеціалізованих законодавчих документах, зокрема: в Ірландії – Закон про місцеве врядування (2001 р.); Іспанії – Закон № 7/1985 від 2 квітня 1985 р. про основи місцевого врядування; Італії – Закон від 5 травня 2009 р. № 42 про надання повноважень органам виконавчої влади, що обумовлені принципом фіскального федералізму, відповідно до положень статті 119 Конституції;

Фінляндії – Закон про місцеве врядування від 17 березня 1995 р.; Франції – Загальний кодекс про територіальні одиниці від 21 листопада 1996 р.; Швеції – Закон про місцеве врядування 1991 р.; Болгарії – Закон про місцеве самоврядування та місцеве управління від 17 вересня 1991 р.; Естонії – Закон про місцеве самоврядування від 2 червня 1993 р.; Латвії – Закон Латвії про органи місцевого врядування від 19 травня 1994 р.; Польщі – Закон Республіки Польща від 8 березня 1990 р. про самоврядування гміни, Закон Республіки Польща від 5 червня 1998 р. про повітове самоврядування, Закон Республіки Польща від 5 червня 1998 р. про самоврядування воєводства [15, с. 358-665].

Більшість європейських країн у другій половині ХХ ст. та на початку ХХІ ст. провели децентралізаційні реформи спрямовані на децентралізацію влади та розвиток місцевого самоврядування. Виділяють п'ять основних характеристик, притаманних децентралізації в європейських країнах [29, с. 44]:

- демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії;
- максимально ефективно вирішення місцевих проблем;
- свобода як результат місцевої та регіональної автономії;
- забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності;
- економічна конкуренція між місцевими та регіональними рівнями.

Як правило, в результаті проведення реформ відбувалося об'єднання територіальних громад. Європейська практика свідчить про використання двох узагальнених схем об'єднання територіальних громад: північноєвропейська, в рамках якої відбувалося формування укрупнених муніципалітетів (Швеція, Велика Британія) та південноєвропейська – з об'єднанням громад у невеликі муніципалітети (Франція, Італія). Відповідно сформувалися й різні за розміром та повноваженнями муніципалітети. У Швеції середній розмір громади становить 34 тис. мешканців, у Данії – 55 тис., у Великій Британії – 120 тис. У деяких землях Німеччини реформи привели до збільшення середнього розміру муніципалітету до 45 тис. жителів [29, с. 44]. Звичайно, що укрупнення муніципалітетів підвищило фінансову та економічну спроможність органів місцевого самоврядування та зробило їх багатофункціональними.



Інша модель формування дієвого місцевого самоврядування застосована в Іспанії, Швейцарії, Італії та Франції, в яких кількість муніципалітетів не змінилася, але вони також суттєво посилили свою інституційну та фінансову спроможність.

Більш детальніше успішний досвід розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації розглянемо на прикладі Франції та Польщі. Враховуючи той факт, що Україна має трирівневу систему місцевого самоврядування, варто зупинитися на аналізі досвіду проведення децентралізаційних реформ саме тих держав-членів ЄС, які також мають 3 рівні в системі місцевого самоврядування.

Перша країна, що обрана нами для аналізу, Франція має один із найбільш довгих та найбільш ефективних досвідів децентралізації влади. До того ж, Франція, як і Україна має унітарну форму державного управління, практично таку ж територію держави за розміром та трирівневу систему місцевого самоврядування. До того ж, Франція належить до числа держав, які зробили особливо вагомий внесок у розвиток місцевого самоврядування, в його теорію і практику. Принцип «правління народу, через народ і для народу» – основний принцип Французької Республіки [113, с. 45].

Початком децентралізаційних процесів у Франції стало прийняття у 1982 р. відповідного законодавства, що кардинально змінювало ситуацію в царині вертикальної організації публічної влади та сприяло реалізації організаційної, функціональної та територіальної децентралізації [15, с. 219]. Відповідно до законодавчих змін відбулося виділення регіону з усіма правами територіального колективу та передача повноважень від держави до місцевих громад з відповідними фінансовим забезпеченням.

Нормативно-правові основи децентралізаційної реформи та організації місцевого самоврядування Франції, крім Конституції, складають такі законодавчі акти, як: Закон від 2 березня 1982 р. про права і свободи комун, департаментів і регіонів; Закон 7 січня 1983 р. про розподіл компетенції між державою і комунами, департаментами та регіонами; Закон від 6 січня 1986 р. про вибори в регіональну раду; Закон від 3 лютого 1992 р. про статус місцевих

депутатів; Закон від 6 лютого 1992 р. про територіальне управління Республіки [113, с. 43-44].

Французька модель децентралізації ґрунтувалась на таких базових принципах, що зводилися до трьох основних частин процесу: масштабність змін, поетапність (step by step) змін і методична корекція [15, с. 223] та реалізувалась більшою мірою і формі деконцентрації, хоча використовувалися й інші форми. Такий підхід суттєво відрізняється від централізовано спланованого об'єднання громад і забезпечує індивідуальні рішення різних територіальних проблем.

Децентралізаційна реформа у Франції розпочалася у 1960-х рр. і завершилася у 1980-х рр. після проведення реформи місцевого управління і самоврядування. Так званими законами Деферра були запроваджені заходи, що мали на меті три завдання:

- максимально наблизити громадян до центрів прийняття рішень, у т. ч. й центрів надання публічних (адміністративних) послуг;
- підвищити рівень відповідальності виборних органів місцевого самоврядування та надати їм нові повноваження;
- сприяти розвитку громадських ініціатив на місцях [120, с. 112].

Головними відмінними особливостями сучасної системи місцевого самоврядування Франції є: по-перше, статус кожного рівня (комуни, департаменти, регіони) визначено уніфікованими правовими нормами; по-друге, публічна влада на місцях зосереджена переважно в руках відповідного виробного посадовця (мера – у комунах, президента генеральної ради – у департаментах та президента регіональної ради – у регіонах).

Варто зазначити, що Франція є лідером у Європі за кількістю органів місцевого самоврядування, адже їх понад 36 тис., а кількість населення у більшості з них не перевищує 2 тис. [29, с. 44]. Водночас, більшість функцій місцевого самоврядування реалізується через інститути міжмуніципального співробітництва, яких у Франції створено понад 2,5 тис. Такі інститути можуть мати різну організаційну форму і виконувати різні функції. Їх створення і функціонування є добровільним і виходить з ініціативи громад, завдання які

вони покликані виконувати. Завдяки децентралізації відбувся перерозподіл повноважень між центральною владою й органами влади на місцях та органами місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування не тільки отримали великі повноваження, але й стали більш відповідальними за свої дії [113, с. 44].

З метою закріплення успішності реформування місцевого самоврядування були внесені зміни у чинне французьке законодавство та прийнято ряд нових нормативних актів. До того ж, всі закони, що регулюють питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування, були об'єднані в адміністративний кодекс, який нині виступає «конституцією» місцевого самоврядування Франції [113, с. 44].

Варто зазначити, що адміністративно-територіальна структура Франції досить ускладнена. Територіальними одиницями, що становлять основу системи публічної адміністрації Франції, є комуна, кантон, округ, департамент і регіон. Кантон та округ не мають органів урядування і фактично лише територіально обмежують сферу діяльності деяких спеціальних адміністративних округів. Водночас, комуни, департаменти та регіони мають органи місцевого самоврядування і становлять територіальну основу діяльності самоврядних територіальних колективів [120, с. 110].

Первинні, базові ланки місцевого самоврядування Франції комуни, суттєво відрізняються як за площею, так і за чисельністю населення, яке в них проживає. Так, в найбільшій комуні, Парижі, площа якої 105,4 км<sup>2</sup>, проживає 2,2 млн. осіб, водночас в найменшій комуні Кастельморон д'Альбре, що займає площу всього 0,0364 км<sup>2</sup>, проживає 56 осіб [113, с. 44]. Варто зазначити, що комуни-великі міста мають ширші повноваження.

Представницьким органом комуни є муніципальна рада, до складу якої обирають 9-69 осіб (залежно від кількості населення) строком на шість років [120, с. 110]. Муніципальна рада таємним голосування більшої більшості голосів обирає мера (термін повноважень – 6 років) та його заступників. Мер має потужний правовий статус й з інституційної точки зору його влада мало чим обмежена [121, с. 198]. До того ж, мер є державним службовцем, адже одночасно (за

посадою) є представником державної влади в комуні. Його діяльність як керівника органу місцевого самоврядування здійснюється під контролем муніципальної ради, а діяльність як державного службовця здійснюється під адміністративним контролем комісара Республіки [113, с. 44].

Наступним рівнем місцевого самоврядування Франції є департамент. Всього у Франції створено 101 департамент, у тому числі 4 – заморських [120, с. 110]. Органами місцевого самоврядування в департаментах є ради, що обираються на 6 років та мають значно ширші повноваження ніж муніципальні ради, діяльність яких вони мають координувати. Як другий рівень адміністративно-територіальної системи Франції департамент має подвійну функцію. По-перше, департамент в особі представницького органу Генеральної ради виступає як орган місцевого самоврядування, очолюваний обраним зі свого складу Головою, який одночасно є і керівником виконавчого органу департаменту. По-друге, департамент, діє як місцева державна адміністрація на чолі якої стоїть префект, який є представником державної виконавчої влади на регіональному рівні і який призначається Указом Президента Франції, затвердженим на засіданні Ради Міністрів [113, с. 44].

Найкрупнішою ланкою адміністративно-територіального поділу та третім рівнем місцевого самоврядування Франції є регіон, що вперше був визначений у 1960 р. [120, с. 111]. За трохи більше ніж двадцять років, а саме до 1982 р. регіони поступово перетворилися із територіальних одиниць прямого державного управління на територіальну основу функціонування органів місцевого самоврядування. Нині французька територія поділена на 22 регіони, кожний із яких об'єднує від 2 до 5 департаментів і має свої органи місцевого самоврядування та державного управління. Регіональна рада, що є органом місцевого самоврядування регіону й обирається на 6 років, обирає свого голову та бюро й формує комітети. Адміністративний контроль за законністю діяльності органів місцевого самоврядування регіону здійснює регіональний префект найбільшого у регіону департаменту. Регіональний префект очолює та координує діяльність департаментів, що діють в регіоні.

Слід акцентувати, що службовці (за винятком виборних членів) регіональних, генеральних, муніципальних рад місцевих органів самоврядування є державними службовцями і відносяться до так званої «територіальної» цивільної служби.

Інша країна, обрана нами для аналізу успішності розвитку місцевого самоврядування в результаті проведених реформ, Польща має «визнану в Європі історію успіху в запровадженні принципу децентралізації під час реформування місцевого самоврядування» [120, с. 135]. Як зазначає колектив науковців на чолі з П. Вороною, удосконалюючи систему організації публічної влади Польща пережила два етапи трансформації та чотири хвилі реформ [27, с. 103].

Найбільш суттєві зміни у системі місцевого самоврядування та територіальної організації влади у Польщі відбувалися в два етапи:

– утворення первинного рівня місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на рівні гмін (1989-1990 рр. і подальші роки), розвиток інституційної, соціально-економічної та фінансової спроможності гмін;

– утворення другого та третього рівнів місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах децентралізації та субсидіарності на рівні повітів і воєводств.

У 1989-1990 рр. децентралізаційна реформа відбувалася шляхом ухвалення законодавства, що передбачало передачу повноважень та ресурсів від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. При цьому, територіальна основа для їх ефективної роботи вже існувала – це утворені в 1973 р. базові адміністративно-територіальні одиниці – гміни. Варто зазначити, що відбулося досить суттєве укрупнення польських общин. Так, якщо в 1955 р. у Польщі існувало 9,5 тис. громад (пізніше – гмін) то до 1990 р. їх чисельність скоротилася майже вчетверо – до 2,5 тис. [120, с. 137].

У 1990 р. прийнято Закон Польщі «Про територіальне самоврядування». Згодом було прийнято всі найважливіші законодавчі акти у сфері місцевого самоврядування (Закон Польщі «Про організацію виборів до рад гмін», Закон

Польщі «Про розподіл завдань і повноважень між органами гмін і органами державної адміністрації», Закон Польщі «Про доходи гмін»), що стали поштовхом для внесення змін до Конституції Республіки Польща. Зокрема, була змінена назва VI розділу Конституції «Місцеві органи влади та державна адміністрація» на «Місцеве самоврядування», а статті 43 і 47 визначили підстави його діяльності [111, с. 76]. Відповідно до конституційних змін, гміни набули конституційної правосуб'єктності та отримали право власності, що захищалося судовою системою. Було визначено джерела незалежних прибутків гмін і розроблено відповідну систему їх фінансової підтримки та субсидій [120, с. 140].

Нині територіальна організація публічної влади та місцевого самоврядування у Польщі має взаємоузгоджену трирівневу систему [1; 45; 120, с. 147]:

- 2479 гмін: 1 566 сільських, 608 сільсько-міських та 305 міських (за загальної кількості міст 910). Гміни можуть поділятися на дрібніші одиниці – поселення;

- 373 округи (повіти), 66 з яких – міські та містечкові повіти. На один повіт у середньому припадає 8 гмін;

- 16 великих провінцій (воєводств), в яких у середньому проживають по 2 млн. 400 тис. осіб.

Результатом децентралізації стала передача більшості повноважень, частину з яких раніше виконувала урядова, а частину – центральна адміністрація, на різні рівні місцевого самоврядування. Центральна адміністрація наразі зберігає функції контролю над територіальними одиницями щодо дотримання ними чинного польського законодавства.

Діяльність органів місцевого самоврядування Республіці Польща базується на таких основних принципах: самостійність в ухваленні рішень, дотримання унітарного устрою держави (органи місцевого самоврядування діють строго в рамках визначених державою прав), демократії (пряма виборність і колегіальність представницьких органів), фінансової незалежності (законодавством чітко визначені джерела фінансування органів місцевого самоврядування), судовим захистом наділених прав і свобод [113, с. 45].

Кожен рівень місцевого самоврядування Польщі наділено власними чітко визначеними повноваженнями і ресурсами. Органи місцевого самоврядування Польщі мають значну фінансову автономію, включаючи право встановлювати місцеві податки і збори, що дозволяє їм самостійно планувати і реалізовувати місцеві проєкти [43, с. 172].

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.

Відповідно до польського законодавства до повноважень гмін 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.

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, адже це сприятиме якості послуг, що надаються гмінами. 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. Рада обирає голову та його заступників (1-3) з числа радних абсолютною більшістю. Голова ради організовує її роботу та керує на її засіданнях. Кількість членів ради залежить від кількості населення, хоча жодна рада не може мати більше ніж сто членів.

Виконавчим органом гміни є обрані населенням на загальних, рівних виборах шляхом таємного голосування вїйт, бургомїстр і президент (залежно від виду і розміру гміни): сїльської гміни – вїйт; сїльсько-мїської, мїської гміни – бургомїстр; мїської гміни – президент.

У Польщі діє інститут солецтва (аналог українських старостатів), як допоміжної управлінської одиниці гміни. Територія, на яку поширює свою дію солецтво та повноваження його керівництва визначаються радою гміни у Статуті солецтва. Як правило – це територія одного сїльського населеного пункту. Дрібні сїльські населені пункти можуть бути об'єднані в одне солецтво, або можуть бути приєднані до більших сіл. У солецтві діє два органи: виконавчий орган у вигляді солтиса (сїльського старости) і нормотворчий – сїльські збори [6, с. 24]. Статут солецтва визначає його функції, що виникають відповідно до завдань, делегованих гміною солецтву, як допоміжній одиниці. Серед повноважень солтиса, зокрема: представництво солецтва; головування в раді солецтва; скликання сїльських зборів та головування на їх засіданнях; реалізація розпоряджень та ухвал ради гміни, вїйта гміни, сїльських зборів; контроль і нагляд за комунальним майном, а саме: нагляд за будинками, гмінними дорогами, лісами та іншим майном, яке є на території солецтва; нагляд за станом доріг та меліоративних споруд та ін. Солтис співпрацює з організаційними одиницями, що діють на території гміни та складає звіт про свою діяльність вїйтові гміни до кінця березня кожного року.

Питаннями повіту опікується виборний орган – рада повіту, що обирається на 4 роки шляхом загального голосування. Виконавчим органом є комітет, очолюваний службовцем, якого традиційно називають старостою. Діяльність повітів щодо відповідності закону контролюють Прем'єр-міністр і губернатор провінції [120, с. 148].

На рівні воєводства функціонують воєводська адміністрація і самоврядування воєводства, які мають різні повноваження та компетенцію. Так, воєвода несе відповідальність за реалізацію на території воєводства державної політики, а самоврядування воєводства відповідає за регіональну політику.



Установчим і контролюючим органом є сеймик воєводства, який обирається прямим голосуванням жителями воєводства на чотири роки. Рішення сеймиком приймаються колегіально на сесіях, що проводяться не рідше одного разу в квартал. Виконавчим органом є уряд воєводства, що формується сеймиком на термін його обрання.

Збори, або ж асамблея воєводства, яка обирається на 4 роки шляхом загального голосування, є представницьким органом регіону, його легіслатурою. Роботою асамблеї керує президент асамблеї. Виконавча влада належить комітету, що обирається асамблеєю. Виконавчим комітетом керує маршалек, якого обирають з-поміж членів асамблеї (це не обов'язково має бути маршалек асамблеї). Органи самоврядування провінцій не є будь в чому вищими за органи самоврядування округів чи громад, і не контролюють їх. Усі органи місцевого самоврядування в Польщі не супідрядні між собою та формально рівні [15, с. 253].

Досвід Франції та Польщі, як і інших європейських країн свідчить, що у визначенні заходів щодо децентралізації необхідним є врахування принципу субсидіарності, який значною мірою характеризує та розкриває зміст цього процесу на сучасному етапі світового розвитку. Втілення принципу субсидіарності є ключовою вимогою Європейської хартії місцевого самоврядування. Формування сильного та спроможного місцевого самоврядування – це основа демократичної культури і запобіжник від узурпації влади. Саме децентралізація здатна створити сприятливі умови для посадових осіб і органів місцевого самоврядування за рахунок надання їм необхідних повноважень та фінансових ресурсів [15, с. 8]. Водночас, має бути забезпечено ефективний державний нагляд за органами місцевого самоврядування з метою забезпечення дотримання закону та конституційних принципів.

Підсумовуючи, варто зазначити, що ґрунтовний аналіз зарубіжного досвіду проведення децентралізаційних реформ дозволить нашій країні уникнути низки помилок, недоліків та прорахунків. Важливо врахувати як переваги, так і недоліки цього процесу в кожній обраній для дослідження

країні, адже саме такий підхід дасть позитивний результат та істотно вплине на ефективність реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні.

### **3.2. Механізми подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні**

Подальшому розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні, на нашу думку, має сприяти використання таких механізмів, що дозволяють здійснювати розвиток інституційних та економіко-організаційних основ місцевого самоврядування на відповідній території, як:

- правове регулювання, що визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, створює юридичні гарантії організаційної, фінансової й господарської самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення. Правові засади місцевого самоврядування є вихідним моментом у його функціонуванні. Адже місцеве самоврядування по своїй суті є високоорганізованим соціальним інститутом, і без права, як системи формалізованих регуляторів, не може ефективно втілюватись у життя;

- бюджетне регулювання, що дозволяє забезпечити збалансовані мінімальні місцеві бюджети, створити умови оптимізації податкової бази органів місцевого самоврядування;

- повноцінне впровадження в практичну діяльність органів місцевого самоврядування принципів Європейської хартії місцевого самоврядування; 12 принципів доброго демократичного врядування; оновлених принципів державного управління на міжнародному рівні, серед яких десять керівних принципів ефективної децентралізації, визначених Організацією економічного співробітництва та розвитку;

– кадрове забезпечення, що визначальним чином впливає на ефективність та успішність функціонування органів місцевого самоврядування, якість послуг, що надаються мешканцям громад та в цілому на результативність вирішення питань місцевого значення;

– інформаційна підтримка місцевого самоврядування, в тому числі популяризація ідей, принципів і завдань місцевого самоврядування серед населення, інформування про досягнення і проблеми реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади;

– адміністративне забезпечення, що виражається у наділенні відповідною компетенцією і забезпеченні діяльності системи державних органів і установ, що займаються питаннями місцевого самоврядування, в тому числі й в цілях державного нагляду за законністю діяльності місцевого самоврядування і реалізацією переданих в законодавчому порядку окремих державних повноважень;

– науково-методична підтримка місцевого самоврядування, що включає консультування органів та посадових осіб місцевого самоврядування, організацію і проведення конференцій, семінарів, круглих столів та ін., з актуальних проблем місцевого самоврядування, надання практичної допомоги, обмін досвідом тощо;

– цифровізація та діджиталізація діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, що проявляється, зокрема у переведенні публічних послуг у цифровий формат, подальшому впровадженні цифрових інструментів у практику взаємодії між органами місцевого самоврядування з мешканцями громад, іншими органами публічної влади, інституціями громадянського суспільства та бізнесом;

– розвиток міжмуніципального співробітництва та міжнародного співробітництва територіальних громад та ін.

Як цілком слушно зазначає колектив науковців на чолі з О. Батановим, «проблема ефективного функціонування органів публічної влади та становлення дієздатних територіальних громад в Україні не може бути

вирішеною без докорінного реформування конституційно-правового статусу та засад діяльності місцевого самоврядування» [33, с. 7].

Після скасування воєнного стану в нашій країні першочерговим завданням має бути внесення відповідних змін до Конституції України, що запровадять громади як нові адміністративно-територіальні одиниці, сформулюють територіальну основу для місцевого самоврядування та його первинний суб'єкт, закріплять новий адміністративно-територіальний устрій, перетворять місцеві державні адміністрації в органи влади префектурного типу (за якими залишаться тільки функції адміністративного нагляду), нададуть право обласним та районним радам створювати власні виконавчі органи та в цілому затвердять реформу децентралізації.

Законодавче забезпечення фінансової спроможності місцевого самоврядування, зокрема шляхом удосконалення системи вирівнювання місцевих бюджетів, надання додаткових повноважень у частині адміністрування податків та зборів – вимога сьогодення. У зв'язку з цим потрібно внести відповідні зміни до Бюджетного та Податкового кодексів.

У Звіті Європейської Комісії «Україна 2023» від 8 листопада 2023 р. реформу з децентралізації визначено одним із важливих кроків, які дозволили розпочати переговори про вступ України до Європейського Союзу [35], й тому її завершення є одним із першочергових завдань політичного керівництва нашої країни та необхідною умовою повноцінної імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування та її принципів в Україні. У листопаді 2023 р. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури презентувало Дорожню карту реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади на 2024-2027 роки [21], у якій серед іншого визначені першочергові законодавчі та нормативно-правові документи, які необхідно прийняти для завершення процесу децентралізації. Зокрема, серед них законопроекти: № 6479 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо комунальної власності» [108]; № 4380 «Про адміністративний збір»; № 6472 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу

України щодо місцевих запозичень»; про створення та статус міських агломерацій; № 7283 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування»; № 5512 «Про місцевий референдум»; № 6319 «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» [109]; № 4598 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні»; № 11412 «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад» та ін. [21]. Терміновою необхідністю є розробка та прийняття законів: «Про префекта», «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про міські агломерації», «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування» та ін.

Успішність завершення децентралізаційної реформи та розвиток місцевого самоврядування в цілому визначальним чином залежить від професіоналізму, компетентості та відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування. Тому актуальним питанням є удосконалення механізму визначення поточних і майбутніх потреб у спеціалізаціях, кваліфікаціях, професійних знаннях та навичках посадових осіб місцевого самоврядування, які працюватимуть в умовах багаторівневого врядування та розширених функціях і повноваженнях органів місцевого самоврядування впродовж завершального етапу реформи децентралізації й після її завершення та повоєнної відбудови нашої країни, на основі аналізу повноважень та потреб відповідних органів місцевого самоврядування. Потреба якісного кадрового забезпечення особливо актуалізується в умовах відновлення місцевого самоврядування та деокупованих територіях.

Реформа служби в органах місцевого самоврядування є «вагомою складовою вдосконалення правових засад багаторівневого врядування» Оновлене законодавство про службу в органах місцевого самоврядування

посилить спроможність громад та довіру до владних структур, а отже, допоможе Україні розвинути демократію, правову систему та внутрішню стабільність, сприятиме відновленню і відбудові [52, с. 5]. Імплементация Закону України від 2 травня 2023 р. № 3077 «Про службу в органах місцевого самоврядування» [100] сприятиме розбудові доступної, етичної та справедливої служби в органах місцевого самоврядування.

Водночас, впровадження даного Закону має певні особливості, а саме:

- суттєве відтермінування в часі набрання ним чинності – через шість місяців із дня припинення або скасування воєнного стану;
- необхідність розроблення й прийняття НАДС низки типових положень і порядків, методичних рекомендацій, які стануть для органів місцевого самоврядування основою при розробленні власних нормативно-правових актів;
- необхідність формування органами місцевого самоврядування нової кадрової політики, розроблення й прийняття значного переліку актів органами місцевого самоврядування щодо змін в своїй організаційній структурі, вступу та проходження служби в органів місцевого самоврядування, регулювання окремих трудових відносин [52, с. 5].

Одним із законодавчо визначених базових принципів служби в органах місцевого самоврядування є самотійність кадрової політики в територіальній громаді [101]. У Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» 2023 р. даний принцип отримав нове трактування – «самотійності управління службою в органах місцевого самоврядування – невторчання 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» [100]. Тому в сучасних умовах особливо актуалізується проблема розвитку кадрового потенціалу та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування. Кадрова політика має бути спрямована на забезпечення професійними, освіченими, висококваліфікованими, добросовісними та добре вмотивованими посадовими особами всіх напрямів діяльності органу місцевого

самоврядування. Безперервний професійний розвиток посадових осіб місцевого самоврядування, систематичність підвищення кваліфікації та дотримання ними правил доброчесної, етичної поведінки визначально впливають не тільки на ефективність діяльності органу місцевого самоврядування, а формують його позитивний імідж, підвищують ступінь довіри мешканців громади до місцевої влади. На нашу думку, раціональному використанню кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування мають сприяти:

- розробка кадрової стратегії (програми роботи з кадрами) у кожному органі місцевого самоврядування;
- впровадження європейських принципів етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування;
- запровадження системи «навчання протягом всього професійного життя» та стимулювання посадових осіб місцевого самоврядування здійснювати таке навчання;
- актуалізація програм підвищення кваліфікації з урахуванням сучасних трендів та реалій;
- використання інтерактивних форм та методів професійного навчання;
- залучення та утримання на службі в органах місцевого самоврядування талановитої молоді;
- підвищення мотивації та стимулювання професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та ін.

Дієвий та водночас важливий механізм розвитку місцевого самоврядування – впровадження комплексних програмних рішень типу «електронної громади» дозволяє вирішувати широкий спектр управлінських завдань відповідно до вимог сучасності. А залучення мешканців територіальних громад до вироблення управлінських рішень щодо вирішення актуальних питань щоденної життєдіяльності громади із використанням цифрових засобів та технологій сприятиме підвищенню відкритості та прозорості діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. В умовах воєнного стану використання цифрових технологій в діяльності органів місцевого

самоврядування набуває особливої актуальності та потребує системного підходу.

Як цілком слушно зазначає колектив науковців на чолі з Є. Бородіним, «цифрова трансформація – це зміна всіх форм діяльності громадських інститутів в умовах цифрової реальності на основі «великих даних». Цифровізація, як відповідна політика в умовах цифрової трансформації, перш за все, означає нові бізнес-процеси, організаційні структури, положення, регламенти, нову відповідальність за дані, нові рольові моделі, де ключове значення має стратегічне управління даними» [10, с. 99]. Повністю підтримуємо твердження науковців, що цифровізація – це, перш за все, системний підхід до використання наявних цифрових ресурсів, пов'язаних з великими базами даних, які формуються і власниками яких є органи місцевого самоврядування. Тому впровадження цифрових технологій в процес управління може забезпечити підвищення ефективності місцевого самоврядування, конкурентоспроможності та економічного розвитку територіальних громад. Використання штучного інтелекту, зокрема в процесі підготовки та прийняття складних управлінських рішень, сприятиме максимально швидкому пошуку оптимального рішення. Водночас, варто пам'ятати й про ризики суцільної цифровізації та потребу підвищення рівня кіберзахисту баз даних, електронних ресурсів органів місцевого самоврядування та їх комунікаційних каналів.

Розглянуті вище механізми подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні є лише частиною із усієї існуючої сукупності. Першочерговим завданням є відновлення на всій території України місцевого самоврядування та визначення шляхів створення умов для забезпечення мешканців громад якісними й доступними послугами, можливостями для культурного росту та самореалізації громадян, економічного та соціального розвитку громад. Шляхи та способи досягнення цієї мети визначені в Концепції відновлення місцевого самоврядування України, розробленій фахівцями та експертами Асоціації міст України, а саме [35]:



– забезпечення органів місцевого самоврядування повними та виключними повноваженнями 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;

– створення для працівників органів місцевого самоврядування можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі з урахуванням особистих якостей та компетентності;

– передбачення обмеженого обсягу адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування виключно в рамках делегованих органам місцевого самоврядування повноважень і в домірності з інтересами, які заявлені до охорони;

– 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;

– гарантування вільного виконання органами місцевого самоврядування покладених на них законом функцій, обов'язкове погодження з органами місцевого самоврядування (їх представниками) всіх питань, пов'язаних з виконанням цих функцій, а також можливість органів місцевого самоврядування як юридичних осіб в судовому порядку захищати свої конституційно визначені права.

Перед органами місцевого самоврядування, разом з іншими органами публічної влади, стоять нині надскладні завдання повоєнного відновлення нашої країни й тому для успішного виконання цього завдання вкрай необхідна тісна, постійна та інституційна співпраця, заснована на взаємній довірі та повазі між усіма рівнями влади та довіра населення до цієї влади.

### 3.3. Перспективи секторальної децентралізації в Україні

Реформа децентралізації є системною та передбачає структурні зміни не лише в системі місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а й в різних сферах економічного та суспільного життя, тому її ефективне проведення повинне базуватися на взаємоузгодженні багатьох галузевих політик. Секторальна децентралізація в нашій країні розпочалась у 2017 р. шляхом підписання Меморандуму про взаєморозуміння щодо підтримки впровадження ініціатив з децентралізації влади за відповідними секторальними напрямками [16]. Кабінет Міністрів України оголосив 2017 р. роком упровадження секторальної децентралізації, результатом якої мав стати чіткий розподіл повноважень та ресурсів між рівнями та органами управління щодо надання всього комплексу соціальних та адміністративних послуг населенню та забезпечення сталого соціально-економічного розвитку територій [54, с. 114]. Роль територіальних громад та створених ними органів місцевого самоврядування у забезпеченні інтересів свої мешканців громадян в усіх сферах життєдіяльності має стати ключовою.

Як цілком слушно зазначає колектив науковців НІСД, у рамках секторальної децентралізації «необхідне досягнення ефективної горизонтальної та вертикальної координації секторальних політик у секторах, що, зокрема, стосуються: розвитку економіки, транспорту, охорони здоров'я, освіти, енергетики, сфери безпеки, екологічної ситуації, інформаційних комунікацій, реалізації соціальної політики та політики на ринку праці та ін.» [18, с. 135]. Водночас, для забезпечення ефективного виконання органами місцевого самоврядування базового рівня своїх функцій необхідно завершити секторальну децентралізацію управлінських повноважень та відповідних ресурсів передусім у тих сферах суспільного розвитку, що забезпечують надання соціальних та адміністративних послуг населенню та створюють умови для економічного розвитку на рівні територіальних громад.

Враховуючи обмеження нашої роботи за обсягом, розглянути всі напрями секторальної децентралізації є неможливим, детально зупинимося лише на двох із них. На нашу думку, найбільш суттєві зрушення децентралізаційна реформа справила на систему надання адміністративних послуг та освітню сферу. До того ж, якість надання послуг саме в цих сферах стосується практично кожного мешканця територіальної громади.

Одним із найбільших досягнень секторальної децентралізації, на нашу думку, є розвиток системи надання адміністративних послуг. Підтвердженням цьому є, перш за все, статистика щодо створення ЦНАП в територіальних громадах та кількості послуг, що в них надаються, про що йшла мова в одному із попередніх підрозділів.

Перелік послуг, що надаються в ЦНАП постійно розширюється. До того ж, з'явилися потреби в нових послугах, яких не було в переліку до війни. Зокрема, серед таких послуг: послуги щодо реєстрації повідомлень від власників житла про безоплатне розміщення ВПО для отримання компенсації, реєстрація інформаційного повідомлення щодо пошкодженого майна, а також реєстрація заяви на отримання компенсації завдяки електронній послугі «Відновлення».

В умовах воєнного стану та активних бойових дій зростає роль і значення розширення переліку цифрових послуг. Вимогою сьогодення є подальша діджиталізація надання системи надання адміністративних послуг та поступове їх переведення у цифровий формат.

Серед новацій у сфері надання адміністративних послуг в умовах проведення децентралізації, що досить швидко засвідчило свою корисність, є залучення старост до надання адміністративних послуг. Особливо актуальним це питання є в умовах воєнного стану, що спричинило погіршення транспортного сполучення громадським транспортом між центром громади і старостинськими округами та неможливістю забезпечення безпеки громадян в умовах постійних повітряних тривог. Крім того, в більшості випадків організація надання таких послуг не потребує значних витрат з місцевих

бюджетів та дає можливість задовольнити потреби мешканців навіть самих віддалених громад в якісних послугах від держави.

Старости можуть надавати «швидкі» послуги, такі як: реєстрація народження, смерті, шлюбу; реєстрація місця проживання. Також старости надають або сприяють в наданні адміністративних послуг соціального характеру, місцевих послуг (земельні, житлові, в т. ч. довідки), можуть вчиняти окремі нотаріальні дії (у сільських населених пунктах). З метою упорядкування та забезпечення законності виконання старостою завдань адміністратора, всі повноваження старости щодо надання адміністративних послуг необхідно зафіксувати у Положенні про старосту, що затверджується відповідною місцевою радою. У свою чергу, старостам доцільно підвищити власну професійну компетентність щодо надання адміністративних послуг шляхом проходження відповідних курсів та короткострокових програм підвищення кваліфікації. Завданням кадрових служб органів місцевого самоврядування максимально сприяти старостам в цьому питанні, зокрема шляхом інформування їх про відповідні програми, курси та інші заходи.

Продовження децентралізації повноважень з надання адміністративних послуг – вимога сьогодення, адже саме завдяки децентралізації забезпечується територіальна доступність послуг (тільки органи місцевого самоврядування можуть забезпечити послуги у кожній громаді), інтегрованість послуг у ЦНАП (делеговані повноваження найповніше включені у ЦНАП), клієнтоорієнтованість. Повністю погоджуємося з твердженням експертів, що на рівень місцевого самоврядування варто передати такі види адміністративних послуг [118]:

- адміністративні послуги соціального характеру (має найбільший потенціал для кращої організації через децентралізацію) – всі державні допомоги, житлові субсидії, соціальні статуси;
- реєстрація актів цивільного стану;
- реєстрація автомобільного транспорту;

– внесення інформації до бази даних Державного земельного кадастру (державна реєстрація земельних ділянок, обмежень у використанні земель); видача з бази Державного земельного кадастру даних витягів та довідок та ін.;

– передача частини фронт-офісних повноважень до органів місцевого самоврядування від податкової служби, зокрема видача податкових номерів та прийняття звітів та ін.

З метою підвищення якості та оперативності надання адміністративних послуг на державному рівні потрібно вирішити проблему доступу до професії державного реєстратора нерухомості та бізнесу для посадових осіб місцевого самоврядування. Вирішенню цієї проблеми, на нашу думку, сприяло б проведення відповідних курсів підготовки посадовців місцевого самоврядування до проходження тестування для реєстраторів, що запроваджено Міністерством юстиції України.

Доцільно було б дозволити ЦНАП органів місцевого самоврядування виконувати функції фронт-офісу по послугах, які не доцільно децентралізувати [118]. Враховуючи той факт, що Пенсійний фонд України останніми роками робить акцент на електронних послугах, мешканці територіальних громад не мають змоги у ЦНАП чи у старости замовити допомогу на поховання. Водночас, не всі мешканці громад (особливо люди поважного віку) мають змогу використовувати можливості електронних сервісів. До того ж, в умовах постійних відключень електроенергії та відсутності мережі Інтернет такими послугами інколи досить важко скористатися.

Враховуючи той факт, що сфера надання адміністративних послуг стосується практично всіх мешканців громад, подальший її розвиток має бути одним із пріоритетів як органів місцевого самоврядування, так і органів державної влади. Важливо посилити інформаційну та роз'яснювальну роботу серед мешканців громад щодо можливостей ЦНАПів, адже досить часто мешканці громад самостійно не завжди володіють інформацією щодо того яку послугу вони можуть отримати та на яку допомогу можуть розраховувати.

Одним із надскладних завдань для територіальних громад у ході секторальної децентралізації стало формування нової системи управління освітою, що розпочалося в 2015 р. До створення спроможних громад функції органів місцевого самоврядування у сфері освіти були мінімальними та полягали в реалізації другорядних завдань для забезпечення шкіл (зокрема, організація підвозу учнів), адже управлінням освітою займались відділи освіти районних державних адміністрацій. У цей період органам місцевого самоврядування була притаманна інституційна слабкість щодо управління освітньою сферою.

Загалом управління вітчизняною освітньою сферою може слугувати прикладом різного рівня децентралізованості виконання управлінських функцій. Так, вища освіта – найбільш централізована ланка, оскільки нормативні засади та фінансові ресурси її функціонування концентруються на державному рівні. Водночас дошкільна та позашкільна освіта характеризується найвищим рівнем децентралізованості, оскільки належать до сфери відповідальності органів місцевого самоврядування як за фінансуванням, так і за наданням цих послуг. Щодо загальної середньої освіти, то повноваження з регулювання її діяльності належать державним органам влади та органам місцевого самоврядування, фінансування здійснюється шляхом надання субвенції з державного бюджету, а відповідальність за виконання лежить на органах місцевого самоврядування [117, с. 20].

У рамках секторальної децентралізації у сфері освіти органи місцевого самоврядування отримали повноваження щодо управління системою надання освітніх послуг на своїх територіях, що детермінувало утворення та забезпечення діяльності окремих органів управління освітою територіальних громад. Базовим принципом децентралізації у сфері освіти став принцип субсидіарності. Саме територіальні громади та створені ними органи місцевого самоврядування стали вирішувати питання функціонування закладів освіти на їх території, зокрема щодо того якою має бути оптимальна кількість шкіл та

вчителів у громаді, визначення обов'язків та відповідальності, а також, створювати власні відділи освіти чи методичні структури.

Передача повноважень територіальним громадам сприяє більш гнучкому та раціональному використанню ресурсів, врахуванню місцевих та регіональних особливостей, а також забезпечує підвищення відповідальності органів влади перед мешканцями громад. Останніми роками фінансування освітньої сфери складає найбільшу частку видатків місцевих бюджетів.

Освітня децентралізація стимулює розвиток партнерства між школами, органами місцевого самоврядування, бізнесом та громадськістю. Залучення всіх стейхолдерів до процесів прийняття рішень та реалізації освітніх програм сприяє створенню більш прозорих та відкритих умов для розвитку освіти та удосконалення управління цією сферою. Залучення спонсорської допомоги бізнес-структур, що розміщені на території громади, розширює можливості для фінансування та реалізації інноваційних проєктів у сфері освіти.

Серед першочергових завдань децентралізації у сфері освіти варто виділити такі: розширення мережі опорних шкіл та підтримка вже створених; оптимізація малокомплектних шкіл; посилення безпекових заходів; провадження заходів з енергоефективності; організація підвезення учнів до навчальних закладів з інших населених пунктів; посилення інституційної спроможності виконавчих органів місцевого самоврядування, до функціональних обов'язків яких належить управління сферою освіти; забезпечення підвищення кваліфікації як посадових осіб місцевого самоврядування, які працюють у відділах освіти, так і педагогічних працівників та ін.

Надзвичайно складне і соціально чутливе питання (хоча воно й виходить за рамки секторальної децентралізації) – відновлення освітнього процесу на деокупованих територіях та територіях, що знаходяться у безпосередній близькості від лінії бойового зіткнення за умови стабілізації безпекової ситуації. Це складний і багатовимірний процес, що вимагає координації зусиль на всіх рівнях – від найвищого рівня органів державної виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Серед першочергових заходів органів місцевого самоврядування у цій сфері слід виділити:

- проведення аудиту стану освітніх закладів, розміщених на території громади;
- оптимізація освітньої мережі з урахуванням кількості учнів, які залишилися проживати на території громади;
- відновлення діяльності переміщених освітніх закладів;
- забезпечення підвезення учнів і вчителів до освітніх закладів;
- створення умов для адаптації та інтеграції педагогічних працівників, які залишалися на окупованих територіях та ін.

Дієвим інструментом повоєнного відновлення системи освіти на деокупованих територіях та територіях, що заклади освіти яких суттєво пошкоджені в результаті воєнних дій (до яких відноситься і наша Добропільська територіальна громада), є розвиток міжмуніципального співробітництва громад, зокрема така його форма, як спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, об'єктів інфраструктури. Адже в результаті втрати житла та переміщення населення у більш безпечні регіони частина мешканців громад, у тому числі й ті, хто мають дітей шкільного віку, не збираються повертатися до своїх домівок, й тому в окремих навчальних закладах кількість учнів суттєво зменшилася й стає недоцільно утримувати окремі заклади освіти. Використовуючи механізм спільного утримання закладів освіти територіальні громади матимуть змогу забезпечити право своїх найменших мешканців на освіту й підвищать якість освітніх послуг.

Підсумовуючи все вище означене, варто зазначити, що секторальна децентралізація, незважаючи на існування певних проблем і викликів, уже засвідчила доцільність свого впровадження у таких сферах, як надання адміністративних послуг та освіта, адже підвищення якості надання цих послуг відчули на собі мешканці територіальних громад. Важливо завершити всі розпочаті реформи, що в цілому сприятиме повоєнному відновленню нашої країни.



## ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі ступеня магістра комплексно досліджено сучасний стан, визначено проблеми та обґрунтовано перспективи розвитку місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації влади в Україні. Одержані в процесі дослідження результати свідчать про досягнення поставленої мети та реалізацію завдань і дають підстави для наступних висновків і пропозицій.

1. Визначено, що місцеве самоврядування є одним з ключових принципів та основою конституційного ладу нашої країни, інститутом народовладдя, формою самоорганізації населення, самостійним інститутом громадянського суспільства й держави, багатогранним і комплексним політико-правовим та соціальним явищем, яке може характеризуватися різнобічно та має свої особливості. Серед головних особливостей місцевого самоврядування є такі: особливий суб'єкт (територіальна громада, яка здійснює місцеве самоврядування безпосередньо або через органи місцевого самоврядування); особливий об'єкт управління (питання місцевого значення, перелік яких у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування чітко законодавчо визначені); окреме місце в політичній системі (в механізмі управління суспільством і державою); самостійна форма публічної влади – публічна влада територіальної громади; локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць; органи місцевого самоврядування діють від імені територіальної громади, а не народу чи держави; виборність органів та посадових осіб місцевого самоврядування та їх відповідальність перед територіальними громадами; відсутність принципу поділу влад, на відміну від системи центральних органів державної влади.

2. Встановлено, що проблематика місцевого самоврядування досить активно досліджується вітчизняними науковцями. Науковий пошук особливо активізувався з початком впровадження в нашій країні реформи місцевого

самоврядування та територіальної організації влади. Водночас, незавершеність системних реформ, нові умови функціонування, поява нових викликів і загроз, бурхливий розвиток інформаційно-комунікативних технологій, потреба пошуку нових форм, методів та технологій удосконалення діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, необхідність наближення місцевого самоврядування України до європейських стандартів обумовлюють необхідність подальших комплексних наукових досліджень у цій сфері.

3. Аналіз законодавчих та нормативно-правових актів засвідчив, що в нашій країні конституційно закладено основи місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, що створюють правові, організаційні та фінансові засади діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. На законодавчому рівні розпочато створення рівних умов і можливостей надання послуг мешканцям територіальних громад.

Водночас, у зв'язку недосконалістю чинного законодавства, необхідністю закріплення досягнень децентралізації на конституційному рівні, незавершеністю системних реформ, періодичною зміною зовнішніх і внутрішніх умов функціонування місцевого самоврядування та появою нових викликів, необхідністю гармонізації вітчизняного законодавства із законодавством Європейського Союзу існує нагальна потреба подальшого удосконалення нормативно-правових основ місцевого самоврядування.

4. Визначено, що в Україні законодавчо визначена та сформована на практиці діюча система місцевого самоврядування, складовими якої є: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні в місті ради, що утворюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Водночас, як об'єднання територіальних громад, так і укрупнення районів інколи відбувалося з порушенням відповідних норм та методик, у результаті чого сформувалися певні регіональні диспропорції. Не завершені та деформовані війною реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади потребують системного підходу для вирішення існуючих проблем, визначення обов'язкових кроків і послідовності їх імплементації. Одним із першочергових завдань повоєнної відбудови нашої країни є повноцінне відновлення на всій території України місцевого самоврядування, подальший розвиток його системи з метою забезпечення мешканців громад якісними й доступними послугами, можливостями для культурного росту та самореалізації громадян, економічного розвитку громад та територій.

5. Встановлено, що розвиток територіальних громад в умовах проведення децентралізаційної реформи в Україні характеризується в цілому позитивними тенденціями: територіальні громади отримали значні повноваження та ресурси; підвищилася спроможність територіальних громад; місцеві бюджети перейшли на прямі відносини з державним бюджетом; сформована мережа ЦНАПів; розвивається співробітництво територіальних громад та ін.

Серед невирішених проблем: недосконалість і фрагментарність чинного законодавства; все ще високий відсоток неспроможних територіальних громад; нерівномірність податкоспроможності територій для наповнення бюджетів територіальних громад; відсутність чітких критеріїв формування спроможних громад; недостатнє кадрове забезпечення; відсутність офіційної муніципальної статистики та ін. Надзвичайно складним викликом для територіальних громад є повномасштабна війна, тимчасова окупації територій громад, пов'язані з війною ризики безпекового, економічного й соціального характерів та ін.

Обґрунтовано, що незважаючи на існування певних проблем і труднощів, вітчизняне місцеве самоврядування володіє потужним потенціалом й здатне забезпечити повоєнну відбудову територій громад та надавати якісні послуги своїм мешканцям.

6. Визначено, що Добропільська міська територіальна громада Покровського району Донецької області створена на першому етапі

добровільного об'єднання громад у 2018 р. Нині у складі громади 16 населених пунктів: 2 міста, 6 селищ і 8 сіл.

До повномасштабного вторгнення головними проблемами економічного розвитку територіальної громади були: монопрофільність економіки, відсутність нових робочих місць, відсутність системних дій для розвитку малого та середнього бізнесу, залучення інвестицій, формування сприятливого бізнес-клімату на території громади, недостатня підтримка підприємництва з боку місцевої влади. В умовах війни головними проблемами стали постійні обстріли, масова міграція населення, руйнування підприємств та інфраструктури й пов'язане з цим суттєве зменшення дохідної частини місцевого бюджету та ін., що пов'язано в першу чергу з близькістю громади до зони бойових дій.

На території Добропільської міської територіальної громади утворено тимчасовий державний орган – військову адміністрацію. Відповідно до чинного законодавства начальник Добропільської міської військової адміністрації крім повноважень, віднесених до його компетенції Законом України «Про правовий режим воєнного стану», може здійснювати повноваження Добропільської міської ради, його виконавчого комітету, міського голови й може затверджувати тимчасову структуру виконавчих органів міської ради.

7. Узагальнення європейського досвіду успішного проведення децентралізаційних реформ з метою посилення спроможностей місцевого самоврядування засвідчило, що кожна країна проводила реформу з урахуванням власних політичних, економічних, культурних, соціальних, ментальних особливостей. Водночас, незважаючи на суттєві національні відмінності, розвиток місцевого самоврядування в європейських країнах здійснюється відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та принципів доброго врядування. Цілком прийнятими для України є ряд практик країн ЄС щодо розвитку місцевого самоврядування. Зокрема, окремої уваги потребує досвід Франції щодо: чіткого дотримання під час реформ головних принципів: масштабність змін, поетапність змін і методична корекція в процесі реформування; уніфікації правовими нормами статусу кожного рівня місцевого самоврядування (комуни, департаменти,

регіони); зосередження публічної влади на місцях переважно в руках відповідного виробного посадовця (мера – у комунах, президента генеральної ради – у департаментах та президента регіональної ради – у регіонах) та ін. Корисним для України є й досвід Польщі, зокрема щодо: наділення кожного рівня місцевого самоврядування власними чітко визначеними повноваженнями і ресурсами; передачі основних повноважень та фінансових ресурсів на рівень гмін; надання органам місцевого самоврядування значної фінансової автономії, включаючи право встановлювати місцеві податки і збори, що дозволяє їм самостійно планувати і реалізовувати місцеві проєкти та ін.

7. Визначено перспективні напрями та сформовано практичні рекомендації щодо подальшого розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні. Основними серед яких є: відновлення на всій території країни місцевого самоврядування; удосконалення чинного законодавства у цій сфері; чітке розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування та на різних рівнях місцевого самоврядування; повноцінне впровадження в практичну діяльність органів місцевого самоврядування принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, 12 принципів доброго демократичного врядування та десяти керівних принципів ефективної децентралізації; чітке визначення критеріїв формування спроможних територіальних громад; удосконалення системи вирівнювання місцевих бюджетів; надання органам місцевого самоврядування додаткових повноважень у частині адміністрування податків та зборів; цифровізація та діджиталізація діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; розвиток міжмуніципального співробітництва та міжнародного співробітництва територіальних громад; розробка кадрової стратегії у кожному органі місцевого самоврядування; впровадження сучасних методів та технологій управління людськими ресурсами в практичну діяльність органів місцевого самоврядування та ін.

Впровадження запропонованих рекомендацій на практиці в цілому сприятиме подальшому розвитку місцевого самоврядування в Україні.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративний поділ Польщі. URL : <https://europortal.biz.ua/evropa/polshha/zhyttia-polsha/administratyvnyj-podil-polshchi.html>.
2. Аналіз місцевих бюджетів за 2023 р. URL : <https://hromady.org/analiz-miscevix-byudzhativ-za-2023-rik/#text>.
3. 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.
4. Батанов О. В. Децентралізація як міжнародний стандарт: актуальні питання реєстрації в конституційному праві. *Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості* : зб. тез доп. П'ятої щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф., Київ, 10 груд. 2021. Київ : Аванпост-Прим, 2021. С. 25-33.
5. Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах в контексті муніципальної реформи в Україні. *Юридичний вісник*. 2014. № 4. С. 64-70.
6. Беззуб І. Інститут старост: зміни в українському законодавстві. *Громадська думка про правотворення*. 2021. № 8 (213). С. 18-26. URL : [https://nbuviar.gov.ua/images/informaciyni\\_vidanya/grom\\_dumka/2021/Gromadska\\_dumka\\_2021\\_8.pdf](https://nbuviar.gov.ua/images/informaciyni_vidanya/grom_dumka/2021/Gromadska_dumka_2021_8.pdf).
7. Білоцерківська О. М. Територіальні громади як суб'єкт місцевого самоврядування: досягнення та виклики. *Сучасне суспільство*. 2023. Вип. 2. С. 14-25. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/cuc\\_2023\\_2\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/cuc_2023_2_4).
8. Богів Я. Конституційні аспекти регламентування статусу територіальної громади як первинної одиниці у системі місцевого самоврядування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки*. 2016. № 855. С. 329-335. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2016\\_855\\_52](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_855_52).

9. Болдирев С. В., Лінник М. П. Вплив децентралізації на статус районних рад, їх місце та роль у системі місцевого самоврядування в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія : Юридичні науки. 2023. № 9. С. 73-79. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnjju\\_2023\\_9\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnjju_2023_9_13).
10. Бородин Є., Піскоха Н., Демошенко Г. Проблеми і переваги цифровізації місцевого самоврядування. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9 № 4. С. 95-103.
11. Бути чи не бути районним радам в містах України. URL : <https://od.org.ua>.
12. Бюджет Добропільської міської територіальної громади. URL : <https://openbudget.gov.ua/local-budget/0551900000/info/indicators?year=2023&month=12>.
13. В яких громадах грошей стало більше, ніж було до великої війни. URL : <https://epravda.com.ua/weeklycharts/v-yakih-gromadah-stalo-bilshe-groshey-800115>.
14. Гончарук Н. Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2023. № 11 (2). С. 24-30.
15. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
16. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
17. Децентралізація 2023: підсумки року. URL : <https://decentralization.ua/news/17466>.
18. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.
19. Децентралізація у 2024. На які закони від Парламенту громади чекають у поточному році URL : <https://www.prostir.ua/?news=detsentralizatsiya-u-2024-na-yaki-zakony-vid-parlamentu-hromady-chekayut-u-potochnomu-rotsi>.
20. Децентралізація як базовий підхід до ефективної відбудови України. URL : <https://ard-ukraine.org.ua/articles/decentralizaciya-yak-bazoviy-pidhid-do-efektivnoyi-vidbudovi-ukrayini>.
21. 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).
22. Дробот І. Гарантування місцевого самоврядування України в умовах децентралізації державного управління та правового режиму воєнного стану. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2023. № 29. URL : <http://taais.oridu.odessa.ua/article/view/289503>.
  23. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / 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.
  24. Енциклопедія Сучасної України. Т. 21 : «Мікро» – «Моя» / гол. редкол. : І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк [та ін.] ; НАН України, НТШ. Київ : Ін-т енцикл. дослідж. НАН України, 2019. 712 с.
  25. Європейська інтеграція громад. URL : <https://decentralization.ua/european>.
  26. 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).
  27. Європейський Парламент визнав децентралізацію однією з найуспішніших реформ в Україні. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/yevropejskij-parlament-viznav-decentralizaciyu-odniyeyu-z-najuspishnishih-reform-v-ukrayini>.
  28. Європейські стандарти місцевого самоврядування : хрестоматія / упоряд. Є. І. Бородін, С. А. Квітка, Т. М. Тарасенко. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 148 с.
  29. Завадських Г. М. Європейський досвід децентралізації. URL : <http://feb.tsatu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/06/tezi-Zavadskih-Pragmatizm.pdf>.
  30. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : монографія / за заг. ред. П. В. Ворони. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.
  31. Звіт ЄК: муніципалітети виступають опорою стійкості України. URL : <https://www.auc.org.ua/novyna/zvit-yek-municipaliteti-vystupayut-oporoyu-stiykosti-ukrayiny>.
  32. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ / за заг. ред. Ю. П. Сурміна, І. В. Козюри. Київ : НАДУ, 2013. 52 с.



33. Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні : монографія / за ред. О. В. Батанова. Київ : Талком, 2021. 498 с.
34. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
35. Концепція відновлення місцевого самоврядування України : схвалена Правлінням Асоціації міст України рішенням від 1 квіт. 2024 р. № 7. URL : [https://auc.org.ua/sites/default/files/koncepciya\\_vidnovlennya\\_ms\\_final.pdf](https://auc.org.ua/sites/default/files/koncepciya_vidnovlennya_ms_final.pdf).
36. 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>.
37. 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>.
38. Кравченко В. В., Бородін Є. І., Квітка С. А. Місцеве самоврядування в системі публічного управління : навч. посіб. у схемах. Дніпро : ГРАНІ, 2018. 148 с.
39. Крат М., Софій О. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі : аналіт. зап. URL : <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf>.
40. Криворучко І. В., Зубчик О. А. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах війни в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. № 3. С. 144-152.
41. Кулініч О. О. Конституційно-правове регулювання процесів децентралізації та розвитку місцевого самоврядування в країнах ЄС: досвід для України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 3. С. 88-94. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs\\_2022\\_3\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2022_3_16).
42. Лавровська Н. Як і для чого створюються ОСН. Посібник за досвідом міста Ірпінь Київської області. URL : <http://www.ucipr.org.ua/publicdocs/OSN.pdf>.

43. Лелеченко А. П. Інструменти формування та реалізації універсальної моделі автономії місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. № 3. С. 138-143.
44. 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).
45. Місцеве самоврядування в Україні : євроінтеграційний шлях : кол. моногр. / кол. авт. ; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 808 с.
46. 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.
47. 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
48. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : кол. моногр. / кол. авт. ; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 744 с.
49. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с.
50. Місцеві вибори. Україна. 2015. URL : [https://web.archive.org/web/20151117033314/http://www.cvk.gov.ua/wvm2015/pvm002pt001f01=100pt00\\_t001f01=100.html](https://web.archive.org/web/20151117033314/http://www.cvk.gov.ua/wvm2015/pvm002pt001f01=100pt00_t001f01=100.html).
51. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL : <https://decentralization.ua/mainmonitoring>.
52. Мягкоход В., Козіна В., Федченко Л. 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).
53. Оцінка фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2023 року. URL : <https://decentralization.ua/news/17881>.
54. Павлюк А. П. Секторальна децентралізація в Україні: результати реформи та пріоритети розвитку. *Стратегічні пріоритети*. 2017. № 3. С. 113-124. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/spa\\_2017\\_3\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/spa_2017_3_16).

55. Пилипенко Я. В. Порівняльний аналіз реформи децентралізації в Україні та Польщі. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 2. С. 92-100.
56. Підсумки місцевих виборів 25 жовтня 2020 року / Верховна Рада України. URL : <https://www.rada.gov.ua/documents/atuu/205955.html>.
57. Політична енциклопедія / редкол. : Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) [та ін.]. Київ : Парламентське видавництво, 2011. 808 с.
58. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку співробітництва територіальних громад». URL : <blob:https://itd.rada.gov.ua/7061b2df-04c4-4dcf-9426-9a2b04a68a39>.
59. 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>.
60. 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>.
61. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Донецької області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 черв. 2020 р. № 710-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2020-%D1%80#Text>.
62. 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>.
63. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України від 15 груд. 2020 р. № 1081. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1081-20#Text>.
64. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо відновлення середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні та приведення окремих його положень у відповідність із законами України : Закон України від 18 верес. 2024 р. № 3979. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3979-20#Text>.
65. 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>.

66. 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>.
67. 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>.
68. 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>.
69. Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів : Закон України від 9 лют. 2017 р. № 1850. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1850-19>.
70. 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>.
71. 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>.
72. 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>.
73. 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>.
74. 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>.

75. 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>.
76. 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>.
77. 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>.
78. 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>.
79. 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>.
80. 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>.
81. 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>.
82. 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>.
83. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

84. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700.  
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
85. 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>.
86. 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>.
87. 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>.
88. 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>.
89. 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>.
90. Про затвердження плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024-2027 роки : розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 березня 2024 р. № 270-р.  
URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270-2024-%D1%80#Text>.
91. 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>.
92. 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>.

93. Про здійснення начальниками Добропільської, Мирноградської, Покровської та Селидівської міських військових адміністрацій Покровського району Донецької області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» : постанова Верховної Ради України від 21 верес. 2022 р. № 2616-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2616-IX#Text>.
94. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
95. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>.
96. 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>.
97. Про основи національного спротиву : Закон України від 16 лип. 2021 р. № 1702. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.
98. Про очищення влади : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1682. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1682-18#Text>.
99. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2015 р. № 389. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
100. 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>.
101. 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>.
102. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
103. 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>.
104. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області : указ Президента України від 1 верес. 2022 р. № 620. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/620/2022#Text>.

105. Про утворення та ліквідацію районів : постанова Верховної Ради України 17 лип. 2020 р. № 807. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20>.
106. 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).
107. Програма економічного і соціального розвитку Добропільської міської територіальної громади на 2025 рік. URL : [https://rada.info/upload/users\\_files/32897190/bc06c21c8b57883dac4c69e14d6f0ec2.pdf](https://rada.info/upload/users_files/32897190/bc06c21c8b57883dac4c69e14d6f0ec2.pdf).
108. 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>.
109. 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).
110. Роль старости в громаді. Посилення інституційної спроможності : посібник для органів місцевого самоврядування. URL : [https://decentralization.ua/uploads/library/file/893/Manual\\_Starosta\\_Oct\\_2023.pdf](https://decentralization.ua/uploads/library/file/893/Manual_Starosta_Oct_2023.pdf).
111. Рудницька О. П. Тичина А. С. Сучасна українська модель системи місцевого самоврядування у контексті зарубіжного муніципального досвіду. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*. 2024. Вип. 1. С. 71-79. URL : <https://cuj.dnuvs.ukr.education/index.php/cuj/article/view/44/41>.
112. Руснак Б. А. Місьцеве самоврядування в Україні: теорія і практика : посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Одеса, 2016. 736 с.
113. Сприндис С. І. Організація місцевого самоврядування у країнах ЄС з огляду на досвід Франції та Польщі. *Часопис цивілістики*. 2020. Вип. 39. С. 41-49. URL : <http://clj.nuoua.od.ua/archive/39/7.pdf>.
114. Стефанішина О. Децентралізація є ключовим інструментом досягнення членства у ЄС і НАТО. URL : <https://decentralization.ua/news/13062>.



115. 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>.
116. Стратегія розвитку Добропільської міської територіальної громади до 2030 р. URL : <https://mrd.gov.ua/strategiya-rozvitku-gromadi-10-52-09-13-12-2023>.
117. 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.
118. Тимошук В. Децентралізація повноважень з надання адмінпослуг та цифровізація: рекомендації експертів. URL : <https://uplan.org.ua/analytics/detsentralizatsiia-povnovazhen-z-nadannia-adminposluh-ta-tsyfrovizatsiia-rekomendatsii-ekspertiv>.
119. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.]. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
120. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС, Швейцарії та України : монографія. Київ : Ліра-К, 2017. 288 с.
121. Чернеженко О. М. Конституційне регулювання місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу : монографія. Київ : Ліра-К, 2020. 316 с.
122. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко [та ін.]. Київ : Укр. енцикл., 2001. Т. 3 : К – М. 689 с.
123. Ярошенко А. С. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2022. Вип. 68. С. 211-215. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr\\_2022\\_68\\_38](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2022_68_38).