

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРИУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІСТОРИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПОЛІТОЛОГІЇ ТА МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН

До захисту допустити:

Завідувач кафедри


Максим БУЛИК

«15» травня 2024 р.

ВПЛИВ ВІЙНИ НА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЮ В УКРАЇНІ ТА
ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Кваліфікаційна робота здобувача вищої освіти першого (бакалаврського) рівня вищої освіти освітньо-професійної програми 052 Політологія Бондаренко Карини Едуардівни

Науковий керівник:

Пахоменко С. П., к.і.н., доцент кафедри політології та міжнародних відносин

Рецензент:

Сараєва О. В., к.і.н., доцент кафедри філософських наук та історії України Приазовського державного технічного університету

Кваліфікаційна робота захищена з оцінкою відмінно / 92 / А

Секретар ЕК

«12» червня 2024 р.



Максим БУЛИК

Київ – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ В 2015 – 2022 рр.....	9
1.1. Суть і цілі реформи децентралізації.....	9
1.2. Політика децентралізації та законодавчі зміни.....	15
РОЗДІЛ 2. ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄНОГО СТАНУ.....	24
2.1. Економічні та конституційно-правові аспекти публічного управління територіальними громадами в умовах воєнного стану.....	24
2.2. Виклики, з якими зіткнулися органи місцевого самоврядування під час війни.....	28
2.3. Фактори стійкості громад під час війни.....	34
2.4. Реалізація ініціатив з децентралізації під час війни.....	39
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	45
3.1. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану.....	45
3.2. Напрямки стратегій місцевої влади для збереження та посилення функціональності в умовах конфлікту.....	50
3.3. Оцінка ролі міжнародної допомоги та підтримки у підтримці структур місцевого самоврядування.....	55
ВИСНОВКИ.....	60
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ.....	64

ВСТУП

Актуальність теми. Децентралізація, або передача повноважень і ресурсів від центральних до місцевих органів влади, є ключовим напрямком реформ в Україні, спрямованих на зміцнення врядування, посилення місцевої демократії та сприяння розвитку на низовому рівні. Однак конфлікт з Російською Федерацією, який розпочався у 2014 році, а у 2022 р. переріс у повномасштабне вторгнення, значно ускладнив і сформував процес децентралізації в Україні.

По-перше, війна підкреслила нагальність децентралізації у вигляді засобу задоволення різноманітних потреб і прагнень різних регіонів України. Конфлікт загострив існуючі соціально-економічні відмінності між регіонами, а території, які безпосередньо постраждали від війни, стикаються з гострими проблемами, пов'язаними з руйнуванням інфраструктури, переміщенням населення та економічним спадом. Реформи децентралізації можуть забезпечити більшу автономію та ресурси місцевим органам влади, що дозволить їм ефективніше реагувати на конкретні потреби своїх громад, у тому числі тих, що постраждали від конфлікту.

По-друге, війна підкреслила важливість місцевого самоврядування у забезпеченні стабільності, стійкості та соціальної згуртованості на територіях, що постраждали від конфлікту. Місцева влада відіграє вирішальну роль у врегулюванні кризових ситуацій, наданні основних послуг та сприянні примиренню і діалогу між громадами. Здатність органів місцевого самоврядування ефективно функціонувати в таких умовах безпосередньо пов'язана зі ступенем децентралізації та обсягом їхніх адміністративних і фінансових можливостей. Тому розуміння того, як конфлікт вплинув на функціонування структур місцевого самоврядування, є важливим для оцінки ефективності політики децентралізації у сприянні місцевому самоврядуванню та зусиллям з розбудови миру.

Дослідження впливу російсько-української війни на децентралізацію в Україні та функціонування місцевого самоврядування має вирішальне значення для розуміння динаміки врядування, конфлікту та розвитку в країні. Вивчаючи, як війна вплинула на децентралізацію та наслідки останньої для місцевого врядування і розбудови миру, політики та науковці можуть визначити уроки, політичні виклики, а також можливості для просування реформ децентралізації в Україні та інших країнах, що постраждали від військових дій.

Ступінь вивченості теми в спеціальній науковій літературі.

Проблеми функціонування територіальних громад вивчали наступні науковці: І. Бондаренко, О. Бориславська, В. Борденюк, О. Гейда, В. Бульба, І. Дробуш, М. Жмаєва, Б. Калиновський, Т. Карабін, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Лазор, О. Майданник, В. Мельник, О. Стойко та інші, які в основному зосереджували увагу на створенні і розвитку соціальних прав, реалізації останніх завдяки місцевому самоврядуванню.

Що стосується контексту пошуку механізмів відбудови нашої країни і забезпечення регіонального розвитку за рахунок розвитку територіальних громад, то доречним є виділити дослідження наступних авторів: Д. Вишневський, І. Арутюнян, І. Древаль, М. Габрель, О. Завальний, М. Добровольська, Р. Кірін, О. Квасніцька, В. Кузнецов, М. Коваленко, А. Петровських, О. Нижник, А. Радкевич, І. Поповиченко, У. Хоменко, М. Омеляненко, М. Шкризінянц й інших. Роль громад і органів місцевого самоврядування в плануванні відбудови і пошуку ефективних механізмів негайного відновлення територій за умов воєнного стану висвітлена у дослідженні І. Пирого і М. Пирого.

У аналітичній доповіді В. Потапенка, В. Баранника та Н. Бахура, зазначеними дослідниками було проведено огляд передумов стійкості територіальних громад тилу, прифронтової зони і тимчасово окупованих територій, які забезпечені реформою децентралізації. Вченими було

досліджено стійкість індикативних громад тилу, прифронтової зони, тимчасово окупованих та деокупованих громад і окреслено провідні аспекти управління на рівні громад за умов воєнного часу [31]. І. Припханом та Р. Щуром було розглянуто економічні й конституційно-правові аспекти публічного управління територіальними громадами за умов воєнного стану [38].

Рекомендації стосовно євроінтеграції громад нашої країни опрацьовані в дослідженнях наступних українських науковців: О. Бейко, Ж. Зіллер, В. Наконечний, О. Петришин, С. Пріліпко, Ю. Седляр, Н. Сидоренко, І. Тимечко, А. Ткачук, В. Шарий; іноземних учених – Б. Брезовніка, І. Хоффмана, Я. Кострубець.

Вплив війни на децентралізацію в Україні вивчали наступні вітчизняні науковці: М. Баймуратов, О. Батанов, Н. Батанова, Н. Бочарова, М. Воронов, В. Воротін, М. Гультай, А. Крусян, І. Ломачинська, О. Марцеляк, В. Орлов, М. Пухтинський, В. Тимошук, І. Чуркіна та інші. Зокрема, І. Чуркіна та І. Ломачинська у своїх роботах вивчали особливості розвитку місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні та децентралізацію місцевих бюджетів в Україні в період війни [23].

Дисертація О. Глазова присвячена розробці теоретико-методичних засад співробітництва територіальних громад й обґрунтуванню практичних рекомендацій стосовно його удосконалення, зважаючи на виклики безпекової нестабільності і перспектив євроінтеграції нашої країни [6].

Можемо зробити висновок про значну кількість наукових робіт, присвячених питанням впливу війни на децентралізацію та функціонування місцевого самоврядування в Україні, але, зважаючи на те, що повномасштабна російсько-українська війна триває і спричиняє постійні зміни зовнішніх умов та політичної, економічної і геополітичної ситуації в країні, вважаємо тему нашої роботи актуальною на сучасному етапі, що обумовлює потребу її подальшого дослідження.

Мета дослідження – охарактеризувати вплив війни на децентралізацію в Україні та функціонування місцевого самоврядування, надати практичні рекомендації стосовно перспектив розвитку цих процесів.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати наступні **завдання дослідження:**

- охарактеризувати реформу децентралізації в Україні в 2015-2022 роках;
- провести дослідження децентралізації в Україні та функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану;
- визначити перспективи розвитку децентралізації та місцевого самоврядування в Україні.

Об'єкт дослідження – децентралізація та місцеве самоврядування в Україні.

Предмет дослідження – теоретико-методичні засади впливу війни на децентралізацію в Україні та функціонування місцевого самоврядування, практичні рекомендації щодо удосконалення процесів децентралізації.

Хронологічні межі дослідження включають 2015-2024 рр.

Географічні межі дослідження: територія України.

Джерельну базу дослідження склали: нормативно-правові акти України – закони, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України тощо, дані Державної служби статистики України, аналітичні матеріали порталів «Децентралізація», «GROMADA.INFO», «Інститут громадянського суспільства», «Лабораторія законодавчих ініціатив», «U-LEAD з Європою», «SAMOORG», «USAID «ГОВЕРЛА», «Громадський простір», «House of Europe» тощо, наукові публікації українських і зарубіжних учених щодо розвитку процесів децентралізації та функціонування місцевого самоврядування.

Методологія дослідження. У процесі дослідження використано комплекс загальнонаукових та спеціальних методів: аналізу та синтезу – з

метою охарактеризувати економічні й конституційно-правові аспекти публічного управління територіальними громадами за умов воєнного стану; дослідити реалізацію ініціатив з децентралізації під час війни; ретроспективного аналізу – з метою огляду наукових джерел, щоб розглянути суть і цілі реформи децентралізації та вивчити політику децентралізації та законодавчі зміни; економіко-статистичного аналізу – для визначення ролі місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану; класифікації й систематизації – для аналізу викликів, з якими зіткнулися органи місцевого самоврядування під час війни та виявлення факторів стійкості громад під час війни; абстрактно-логічний – з метою здійснити оцінку ролі міжнародної допомоги та підтримки у підтримці структур місцевого самоврядування; формулювати рекомендації щодо напрямків стратегій місцевої влади для збереження та посилення функціональності в умовах конфлікту; графічний – для схематичної візуалізації результатів дослідження; узагальнення і конкретизації – для формулювання висновків дослідження;

Практичне значення одержаних результатів. Результати дослідження можуть слугувати теоретичним підґрунтям для розробки методології оцінки впливу війни на децентралізацію в Україні та функціонування місцевого самоврядування. Розроблені рекомендації щодо напрямків стратегій місцевої влади для збереження, а також посилення функціональності в умовах конфлікту можуть отримати практичне застосування в діяльності органів влади.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у вирішенні актуального науково-практичного завдання щодо обґрунтування напрямів удосконалення стратегій місцевої влади для збереження та посилення функціональності в умовах конфлікту. В межах проведеного дослідження були отримані результати, що містять елементи наукової новизни, а саме уперше проведено комплексне дослідження впливу війни на децентралізацію

в Україні та функціонування місцевого самоврядування з урахуванням ситуації, що характерна країні на сучасному етапі.

Апробація результатів роботи. Окремі наукові результати дослідження були апробовані та опубліковані у межах наступних науково-практичних конференцій: Всеукраїнська науково-практична конференція «СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ У ХХІ СТОЛІТТІ: ЛОКАЛЬНІ, НАЦІОНАЛЬНІ ТА ГЛОБАЛЬНІ КОНТЕКСТИ».

Обґрунтування структури дипломного дослідження. Робота складається з вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи – 73 сторінок, в тому числі 63 сторінок основного тексту.

Перший розділ роботи присвячено ретроспективному аналізу реформи децентралізації в Україні в 2015-2022 рр., зокрема розглянуто суть і цілі реформи децентралізації; вивчено політику децентралізації і законодавчі зміни. У другому розділі проведено дослідження децентралізації в Україні та функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, в тому числі охарактеризовано економічні та конституційно-правові аспекти публічного управління територіальними громадами в умовах воєнного стану; проаналізовано виклики, з якими зіткнулися органи місцевого самоврядування під час війни; виявлено фактори стійкості громад під час війни; досліджено реалізацію ініціатив з децентралізації під час війни. Третій розділ окреслює перспективи розвитку децентралізації та місцевого самоврядування в Україні. У розділі вивчено роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану; запропоновано напрямки стратегій місцевої влади для збереження та посилення функціональності в умовах конфлікту; здійснено оцінку ролі міжнародної допомоги та підтримки у підтримці структур місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 1

РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ в 2015 - 2022 рр.

1.1. Суть і цілі реформи децентралізації

На сайті Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД) наведено наступне визначення поняття «децентралізація» – «передача повноважень і бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування. Метою реформи місцевого самоврядування виступає, насамперед, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Мова йде щодо наділення територіальних громад більшими ресурсами і стосовно мобілізації їхніх внутрішніх резервів» [62].

Зважаючи на відсутність однозначного тлумачення поняття «децентралізація», вважаємо доцільним навести поширені визначення у табл. 1.1.

Таблиця 1.1

Авторські трактування сутності поняття «децентралізація»

Автор (джерело)	Визначення
1	2
Великий тлумачний словник сучасної української мови [4, с. 218]	«система управління, при котрій частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління»
І. Грицяк [9, с. 55]	«діяльність незалежного місцевого самоврядування через передачу їм повноважень держави», «процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць чи нижчих органів й організацій при одночасному звуженні прав та повноважень відповідного центру»
Децентралізація та ефективно місцево самоврядування: навчальний посібник [16]	«перерозподіл повноважень між центром і регіонами на користь регіонів, делегування й субделегування функцій та повноважень регіонам тощо»

Продовження табл. 1.1

1	2
В. Загурська-Антонюк [19]	«передача деякого обсягу владних повноважень компетентними суб'єктами управлінського впливу іншим структурним одиницям, наділеним потрібними правами, обов'язками і ресурсами»
Р. Колишко [20, с. 201]	«процес перерозподілу владних повноважень й обсягів компетенції між центральним і місцевими рівнями»
Короткий словник політологічних термінів [15]	«(від лат. de... – префікс, який означає заперечення, та centralis – серединний) – управлінська політична система, покликанням якої є здійснювати владно значущі практичні рішення, що географічно або організаційно знаходяться поза межами прямого впливу центральної влади; політичний процес, який передбачає делегування центральним урядом деяких повноважень на місцевий рівень задля оптимізації практичного розв'язання питань загальнонаціонального значення, до того ж втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм»
В. Малиновський [25, с. 484]	«передача частини функцій і повноважень вищими рівнями державного управління нижчим – від центральних органів виконавчої влади інститутам публічної адміністрації регіонального і місцевого рівнів» та «мінімізація чи ліквідація централізації»
А. Матвієнко [27, с. 11]	«функції і повноваження по здійсненню єдиної державної влади, котра первісно належить народові, розподіляється між відповідними органами державної влади, із однієї сторони, й органами державної влади та органами місцевого самоврядування – із іншої. В першому випадку мова йде щодо розподілу функцій та повноважень зі здійснення єдиної державної влади, в першу чергу між вищими органами держави, що знаходить відображення у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову»
Н. Нижник [12, с. 16]	«даний процес виступає особливим способом відтворення централізації і одержує прояв протилежного її боку. Органи загальної влади нижчих щаблів влади одержують можливість самостійно та остаточно ухвалювати рішення, котрі належать до їх компетенції»
О. Оболенський [11, с. 111]	«передача частини функцій державного управління центральних органів виконавчої влади місцевим органам виконавчої влади»
Ю. Шемшученко [65, с. 22]	«передача управлінських функцій та завдань із вищих на нижчі поверхи влади, в першу чергу це відноситься до передачі владних повноважень органам місцевого самоврядування»
П. Чернописький [64, с. 26]	«процес передачі владних повноважень та бюджетних надходжень від центральних органів державної влади до органів місцевого самоврядування»

Джерело: складено автором на основі [4; 9; 11; 12; 15; 16; 19; 20; 25; 27; 64; 65]

Отже, децентралізація – це процес перерозподілу функцій, повноважень, бюджетних коштів та людських ресурсів від центральних

органів державної влади до органів місцевого самоврядування. Децентралізація влади містить у собі як адміністративну, так й політичну сторони. Остання може бути як територіальною, коли має місце переміщення влади від центрального міста на інші території, так й функціонально – коли за допомогою передачі повноважень та прийняття рішень зі сторони головного органу будь-якого міністерства, служби чи департаменту Кабінету Міністрів України до чиновників нижчих рівнів органів публічної влади [7, с. 37].

На думку С. Серьогіна, покликанням децентралізації є «забезпечити гарантування прямої участі жителів територіальних громад у розв'язанні питань місцевого значення, що дасть змогу підвищити політичну і соціально-економічну активність людини за місцем проживання та сформувати розвинене громадянське суспільство» [56, с. 42].

Як стверджує В. Балінський, до одного із головних пріоритетів реформи місцевого самоврядування і децентралізації влади відноситься «наближення влади до громадян і залучення останніх до управління державними справами, шляхом побудови такої національної моделі місцевого самоврядування, що характеризується як форма децентралізованої державної влади (державного управління)» [1, с. 63].

Урядовий портал визначає мету реформи децентралізації влади в нашій країні у вигляді «формування ефективного місцевого самоврядування і територіальної організації влади задля створення та підтримання повноцінного життєвого середовища для громадян, надання доступних і високоякісних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави і територіальних громад» [53]. Відповідно до С. Глизнер, «метою політики в сфері децентралізації виступає відхід від централізованої моделі управління у державі, забезпечення здатності місцевого самоврядування і побудова ефективної системи територіальної організації влади в нашій країні, повноцінна реалізація

положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування» [7, с. 39]. Суть перетворень, які пропонує реформа децентралізації, полягає у розмежуванні функції і повноважень виконавчої влади й органів місцевого самоврядування. До головних завдань реформи місцевого самоврядування і децентралізації влади, відповідно до урядового порталу відноситься, по-перше, формування нової територіальної основи для діяльності органів влади, по-друге, формування ефективного місцевого самоврядування й оптимальної системи територіальної організації влади на новій територіальній основі. Окреслені цілі реалізуються за допомогою системи заходів. Здійснити формування нової територіальної основи задля діяльності органів влади пропонується за допомогою:

- створення базового адміністративно-територіального устрою для формування спроможних місцевих громад у нових територіальних рамках;
- окреслення адміністративно-територіального устрою на субрегіональному (районному) рівні як територіальної основи для діяльності органів публічної влади;
- окреслення засад адміністративно-територіального устрою нашої країни, порядку утворення, ліквідації, заснування та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів згідно до європейських норм;
- створення й адміністрування Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України за новоствореною бюджетною програмою [53].

Ефективне місцеве самоврядування та оптимальна система територіальної організації влади можуть бути створені на новій територіальній основі через:

- інтеграцію реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що потребує внесення змін до Конституції України;
- розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади, включаючи повноваження територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, з урахуванням принципу субсидіарності та нового територіального устрою;
- запровадження збалансованої бюджетної системи доходів і видатків органів місцевого самоврядування для виконання ними власних та делегованих повноважень;
- реструктуризацію місцевих державних адміністрацій згідно до нових повноважень, зосередження на підтримці правопорядку, забезпеченні прав і свобод громадян, виконанні державних і регіональних програм, координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та адміністративному нагляді за законністю дій органів місцевого самоврядування;
- сприяння міжмуніципальному співробітництву, зокрема формуванню та управлінню міськими агломераціями;
- забезпечення прозорості та відкритості в адмініструванні місцевих податків та зборів органами місцевого самоврядування;
- формування сприятливих правових умов з метою залучення мешканців територіальних громад до ухвалення рішень на місцевому рівні й розвитку місцевої демократії;
- створення й адміністрування Єдиного державного реєстру актів органів місцевого самоврядування і Державного реєстру повноважень органів місцевого самоврядування у рамках нової бюджетної ініціативи «Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України» [55].

Більш детально ключові питання, які має вирішити реформа місцевого самоврядування і децентралізації влади виділено на сайті Коаліції «Реанімаційний Пакет Реформ» (об'єднання провідних організацій для впровадження реформ в Україні) (рис. 1.1).

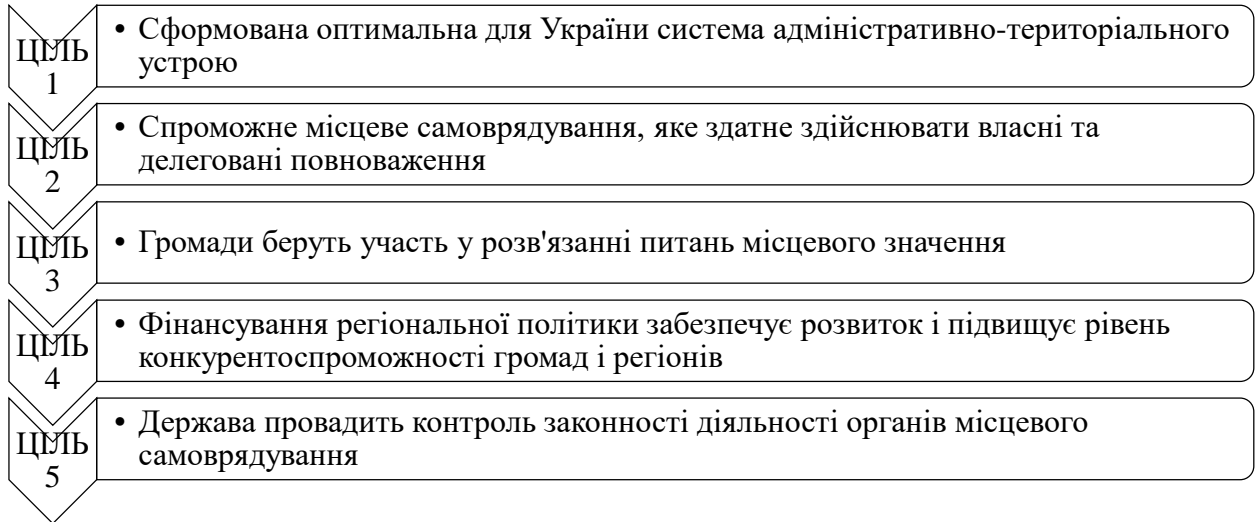


Рис. 1.1. Цілі реформи місцевого самоврядування та децентралізація влади

Джерело: побудовано автором за даними [24]

В Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в нашій країні визначено такі ключові завдання реформи:

- «1) забезпечення якості і доступності публічних послуг;
- 2) досягнення найбільш оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади;
- 3) окреслення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади задля забезпечення доступності і належної якості публічних послуг, які надаються такими органами;
- 4) формування належних організаційних, фінансових, а також матеріальних умов з метою забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень» [51].

Таким чином, реформа децентралізації в нашій державі націлена на перерозподіл функцій, повноважень, бюджетних коштів та людських ресурсів від центральних органів державної влади до органів місцевого самоврядування. Метою децентралізації виступає створення сприятливого середовища для громадян, забезпечення якісних та доступних послуг, активізація участі громадян у місцевому управлінні та формування розвиненого громадянського суспільства. Важливим пріоритетом є також наближення влади до громадян та залучення їх до управління справами держави. Суть реформи полягає в чіткому розмежуванні функцій і повноважень між виконавчою владою й органами місцевого самоврядування. Ключові завдання реформи визначені у Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, з-поміж котрих забезпечення доступності і якості публічних послуг, оптимальний розподіл повноважень між органами влади, визначення обґрунтованої територіальної бази та створення необхідних умов для виконання повноважень місцевими органами самоврядування.

1.2. Політика децентралізації та законодавчі зміни

Процес децентралізації у нашій державі розпочато 2014 року із прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014 р. [51], законів України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. (визначено організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, форми, принципи, механізми зазначеного співробітництва, стимулювання, фінансування і контроль останнього); [50], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. (регулює відносини, які виникають в ході добровільного об'єднання територіальних громад сіл,

селищ, міст, до того ж добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад) [44], «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. (визначає основні соціальні, правові, екологічні, економічні, гуманітарні й організаційні засади державної регіональної політики у вигляді складової частини внутрішньої політики України, встановлює особливості відновлення регіонів і територій, які постраждали у зв'язку зі збройною агресією проти України) [45] і змін до Бюджетного і Податкового кодексів – стосовно фінансової децентралізації. Процес децентралізації надав можливість сформувавши значний дієвий та спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ) згідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. За реструктуризацією органів місцевого самоврядування передбачається об'єднання чи укрупнення територіальних громад. Такий підхід є необхідним, оскільки ресурси таких громад наразі спрямовуються на адміністративне утримання, що не залишає їм достатніх коштів для реалізації ініціатив з місцевого розвитку. Навіть надання додаткових ресурсів багатьом існуючим невеликим територіальним громадам не сприятиме належному зміцненню їхньої спроможності. Таким чином, спираючись на позитивні європейські моделі та історичний контекст України, реформа місцевого самоврядування передбачає об'єднання чи укрупнення територіальних громад. Проте, укрупнення громад не може провадитись у довільній формі, у нього повинні бути логічні межі. Відстань від центру громади до найбільш віддаленого населеного пункту останньої повинна дозволяти екстреним службам, таким як пожежна бригада, швидка допомога чи поліцейський патруль, дістатися до будь-якої точки протягом 30 хвилин. Затримка з наданням допомоги значно знижує її ефективність. Визначення меж нових об'єднаних громад відбуватиметься під наглядом регіональних органів влади з взяттям до уваги об'єктивних критеріїв, а також пропозицій громадян [55].

Провідним законодавчим актом, що визначає механізми, напрями та терміни формування ефективного місцевого самоврядування і територіальної організації влади виступає, уже згадана Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в нашій країні, яку у квітні 2014 року затвердив Кабінет Міністрів України. Концепція складається з трьох напрямків реалізації Реформи місцевого самоврядування і децентралізація влади (рис. 1.3).

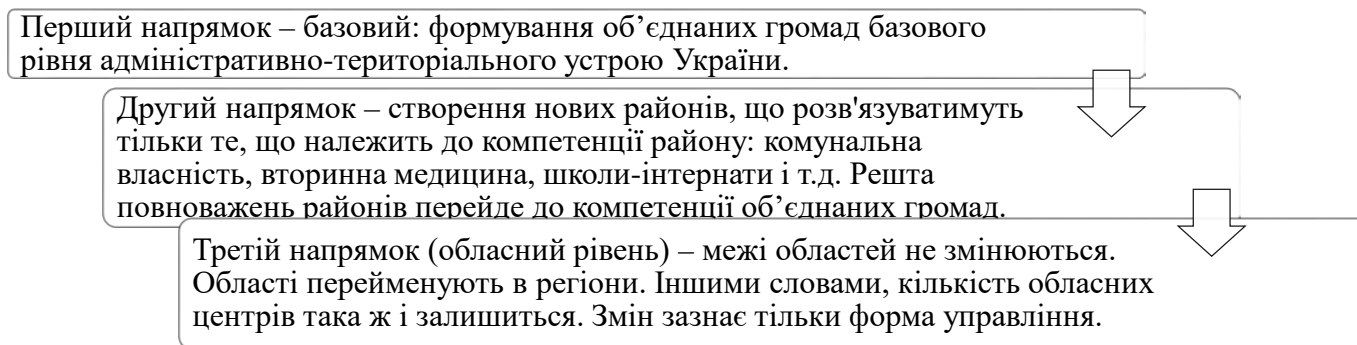


Рис. 1.3. Напрямки Концепції реформування місцевого самоврядування

Джерело: побудовано автором за даними [51]

Також Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні включає сім блоків (рис. 1.4).



Рис. 1.4. Ключові блоки Концепції реформування місцевого самоврядування

Джерело: побудовано автором за даними [55, с. 7-8]

В процесі реформи децентралізації в Україні виділяють два етапи:

1) 2014-2019 роки;

2) 2020-2021 рр. Наступним – третім – етапом повинно було стати внесення змін до Конституції України щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення, але розпочалось повномасштабне вторгнення Росії, тому зміни не внесені.

Результатами першого етапу децентралізації в нашій державі стало формування законодавчого підґрунтя задля докорінної зміни системи влади і її територіальної основи на усіх рівнях. Вагомим є відзначити, що новітня законодавча база у суттєвій мірі збільшила мотивацію до міжмуніципальної консолідації у державі, сформувала належні правові умови і механізми задля формування спроможних територіальних громад сіл, міст, селищ, котрі

об'єднують власні зусилля у розв'язанні нагальних проблем. До того ж, уже себе виправдала нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, котрі одержали деяку автономію і незалежність від центрального бюджету [18].

У ході другого етапу децентралізації в Україні Кабінетом Міністрів України було віднесено підтримку реформи децентралізації в Україні до одного із пріоритетних завдань, яке буде сприяти розвитку місцевого самоуправління та економічного розвитку країни загалом. Протягом 2015-2020 років в нашій країні було утворено 1070 об'єднаних територіальних громад через добровільне об'єднання раніше існуючих громад. 2020 рік виступив провідним в питанні формування базового рівня місцевого самоврядування. 12 червня 2020 року згідно до Закону України №562-ІХ урядом було визначено адміністративні центри та території територіальних громад на базі раніше об'єднаних громад та попередньо затверджених перспективних планів. Загалом було затверджено 1470 спроможних територіальних громад, котрі у повній мірі охоплювали території двадцяти чотирьох областей (не включаючи Чорнобильську зону відчуження) [41]. 12 серпня 2020 року розпорядженням Кабміну №996 Соколівську громаду Черкаської області включено до Жашківської [43]. Отже, громад почало бути 1469, у тому числі відповідно до стану на 2023 рік тридцять одна територіальна громада на непідконтрольній території у межах Луганської і Донецької областей. 17 липня 2020 року Верховною Радою України було прийнято Постанову №3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Відповідно до документу, тепер в Україні сто тридцять шість районів. Старі чотириста дев'яносто районів парламентом було ліквідовано [63].

15 липня 2020 року Верховною Радою України було прийнято постанову 3809 про призначення чергових місцевих виборів на 25 жовтня 2020 року. 16 липня Верховною Радою України було прийнято зміни до виборчого законодавства. 25 жовтня 2020 року відбулись перші вибори

місцевих голів і депутатів місцевих рад на новій територіальній основі громад та районів у 1420 із 1469 громад (в дев'ятнадцяти громадах Луганської і Донецької областей у зв'язку з безпековими питаннями перші місцеві вибори не відбулися. Тут діють військово-цивільні адміністрації) [53]. Окреслені зміни створюють міцний фундамент для просування наступних етапів реформи місцевого самоврядування, до того ж сприяють пришвидшеному просуванню реформ в різних секторах, включно із освітою, культурою, охороною здоров'я, соціальними послугами, енергоефективністю й іншими.

За допомогою упровадженню міжмуніципального співробітництва громадами було одержано змогу консолідувати зусилля і реалізовувати спільні проекти. В тому числі 1354 територіальними громадами було укладено 604 договори щодо співробітництва. Відповідно до стану на початок реформи в 2014 році, лише шість регіонів у нашій країні були самодостатніми, що спричинило суттєву регіональну диспропорцію, а відтак – і якість життя і послуг, які одержували громадяни України. Окреслені виклики вимагали здійснення тотальних реформ у частині державного управління, місцевого самоврядування і територіальної організації влади в нашій державі [18].

Реформою децентралізації було дано поштовх до формування місцевого самоврядування – дієздатного і найбільш наближеного до громадянина інституту влади. Добровільне об'єднання територіальних громад дало змогу новоутвореним органам місцевого самоврядування отримати ресурси і повноваження, яких раніше мали тільки міста обласного значення. Інтереси громадян, котрі проживають на території об'єднаної громади, відтепер представляють обраний голова, депутатський корпус і виконавчі органи ради громади, які забезпечують реалізацію повноважень, які надані законом, в інтересах громади. Право жителів на місцеве самоврядування і надання послуг громадянам в населених пунктах, які

увійшли до складу об'єднаної громади, забезпечують старости, які були обрані останніми [53].

Згідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» збільшення й об'єднання громад проводилось через добровільне об'єднання із врахуванням думки громадян. У ході планування створення громад обов'язковим виступає окреслення потенційних ресурсних можливостей громади задля соціального й економічного розвитку, а також змоги забезпечити надання послуг з високою якістю для жителів [44].

Ряд досліджень вказує на неоднозначність впливу децентралізації на соціально-економічний розвиток держав. Найбільш часто обернена кореляція між децентралізацією й економічним зростанням прослідковується у державах із транзитивною економікою чи тих, які розвиваються [61, с. 8].

Ефективне місцеве самоврядування, а також забезпечення останнім поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій в нашій країні повинно було супроводжуватися зростанням фінансової і ресурсної бази. Децентралізовані повноваження повинні були бути забезпечені відповідним ресурсом з метою якісного виконання. Відтак, із внесенням змін до Податкового і Бюджетного кодексів, від 1 січня 2015 року місцевим самоврядуванням одержано більше фінансів з метою підвищення економічної спроможності [14, с. 87]. Об'єднані громади здобули повноваження і ресурс, котрими володіють міста обласного значення, включаючи зарахування до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження. Більше того, на місцях у повній мірі залишаються надходження від податків: єдиного, на прибуток суб'єктів господарювання та фінансових установ комунальної власності і податку на майно (транспорт, земля, нерухомість) [21].

Окрім того, ОТГ мають прями міжбюджетні відносини із державним бюджетом (до реформи прями відносини мали тільки районні й обласні

бюджети, бюджети міст обласного значення), задля виконання повноважень, які їм делегуються державою, останнім надаються відповідні трансферти (субвенція на розвиток інфраструктури громад, медична і освітня субвенції, дотації тощо). До того ж, законодавчими змінами було надано право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети в незалежності від дати прийняття закону щодо Державного бюджету. Відповідні поліпшення тоді дали перші помітні результати. Власні доходи місцевих бюджетів із 2014 до 2019 року підвищились на 200 млрд. грн. (а точніше – із 68,6 млрд. грн. до 267 млрд. грн). Вказане є реальним інструментом впливу на досягнення результату і відповідальність за довіру громад [53].

У зв'язку із децентралізацією об'єднані територіальні громади отримали розширені фінансові можливості та додаткові механізми для стимулювання економічного зростання. Серед них – можливість здійснювати зовнішні запозичення і самостійно вибирати установи для управління коштами місцевого бюджету відповідно до пріоритетів розвитку громади та джерел надходжень. Крім того, децентралізація призвела до делегування повноважень в галузі архітектурно-будівельного контролю, а також до поліпшення містобудівного законодавства, що розширило можливості органів місцевого самоврядування у формуванні власної містобудівної політики. З прийняттям різних децентралізаційних законів та підзаконних актів, що стосуються управління земельними ресурсами, громади тепер матимуть юрисдикцію щодо виділення земельних ділянок за межами населених пунктів. Верховна Рада України ухвалила законодавство, яке уможлиблює децентралізацію певних адміністративних функцій від центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) до місцевих громад. Вказане включає надання основних адміністративних послуг, таких як реєстрація нерухомості, бізнесу та місця проживання, які тепер управляються на рівні громад. Розроблені законопроекти, направлені на розмежування чітко визначених повноважень в сфері охорони здоров'я, освіти, дозвілля,

соціально-економічного розвитку й інфраструктури між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади на кожному рівні адміністративно-територіального устрою держави [14].

Таким чином, політика децентралізації та законодавчі зміни стали ключовими інструментами у зміцненні місцевого самоврядування та розвитку територіальних громад в Україні. Зазначені кроки спрямовані на перерозподіл функцій, повноважень та ресурсів від центральних органів до органів місцевого самоврядування, що сприяє зростанню ефективності і прозорості у владних структурах. Реформа місцевого самоврядування передбачає об'єднання територіальних громад з метою оптимізації використання ресурсів та забезпечення ефективного розвитку. Однак, важливою передумовою для успішної реалізації цієї політики є чітко визначені критерії та ліміти для об'єднання громад, з урахуванням вимог до доступності та оперативності надання адміністративних послуг. Зміни в законодавстві в сфері децентралізації надають місцевим органам влади більшу автономію та відповідальність за прийняття рішень у місцевих питаннях. Зазначене стимулює розвиток локальної ініціативи та сприяє залученню громадян до процесів прийняття рішень на місцевому рівні. Загалом, політика децентралізації та законодавчі зміни відкривають нові можливості для розвитку місцевого самоврядування та стимулюють соціально-економічний прогрес у всіх регіонах України.

РОЗДІЛ 2

ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄНОГО СТАНУ

2.1. Економічні та конституційно-правові аспекти публічного управління територіальними громадами в умовах воєнного стану

Російсько-українська війна, що триває, принесла величезні виклики для публічного управління територіальними громадами в Україні. З моменту оголошення воєнного стану в лютому 2022 року економічний та конституційний ландшафт країни зазнав значних змін, що вплинули на життя мільйонів громадян.

Війна зруйнувала економіку України. В 2022 році валовий внутрішній продукт України знизився на 28,8%, у фактичних цінах він склав 5 трлн. 239 млрд. грн. На це вказують уточнені дані Державної служби статистики. До цього Державна служба статистики оцінювала падіння валового внутрішнього продукту України відповідно до підсумків 2022 року в 29,1%, а номінальний ВВП в 5 трлн. 191 млрд. грн [13]. Пошкодження інфраструктури, втрата засобів до існування та падіння промислового виробництва призвели до глибокої економічної кризи. Рівень інфляції суттєво зріс, через що людям стало складно купувати предмети першої необхідності, такі як їжа та ліки. Економічний спад також вплинув на здатність уряду надавати основні послуги, що ще більше посилює соціальні проблеми населення.

В умовах воєнного стану уряд вжив різних заходів для подолання економічної кризи, таких як запровадження контролю над цінами, нормування певних товарів та підвищення податків. Однак ці заходи мали обмежений успіх у пом'якшенні наслідків економічного спаду. Приватний

сектор також значно постраждав, оскільки багато підприємств були змушені закритись через конфлікт, залишивши без роботи велику кількість людей [75].

Запровадження воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року відіграло вирішальну роль у підтримці розвитку місцевої демократії, слугуючи важливим посередником між зусиллями з децентралізації та прагненням країни до європейської інтеграції. Місцева демократія у поєднанні зі своєчасними ініціативами з децентралізації відіграла важливу роль у демонстрації відчутного прогресу в політичній еволюції України та зміцненні солідарності з сусідніми європейськими країнами перед обличчям несприятливих обставин.

До початку конфлікту невирішеність питань щодо розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування створювала значні інституційні перешкоди для інтеграції місцевої влади в європейські структури. Однак введення воєнного стану сприяло об'єднанню зусиль усіх гілок влади задля досягнення єдиної мети: захисту суверенітету, територіальної цілісності, інформаційної й економічної безпеки нашої країни.

Унікальне правове поле, створене за умов воєнного стану, також вплинуло на місцеве самоврядування, а місцеві громади стали своєрідними бастіонами в обороні від російської агресії. Очевидно, що режим воєнного стану суттєво вплинув на діяльність територіальних громад (скорочено – ТГ) [38, с. 285].

Як зазначено в пункті 2 Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави доручено здійснювати заходи і повноваження, визначені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [39].

В регіонах, у яких введено воєнний стан, Президент України має право створювати тимчасові державні органи – військові адміністрації. Завданням цих адміністрацій є забезпечення дотримання Конституції та законів України, здійснення заходів, які мають зв'язок з воєнним станом, обороною, цивільною обороною, громадською безпекою та правопорядком. Крім того, вони взаємодіють з органами військового управління задля забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян. Військові адміністрації можуть створюватися в одному або декількох населених пунктах (містах, селищах, селах), в яких місцеві ради й/або їх виконавчі органи не можуть здійснювати свої конституційні повноваження у зв'язку з такими факторами, як саморозпуск, самоусунення, невиконання повноважень або припинення повноважень згідно до закону [48].

Рішення щодо утворення військових адміністрацій ухвалюється Президентом України на базі пропозицій обласних державних адміністрацій чи військового командування. Указом від 24 лютого 2022 року «Про утворення військових адміністрацій» визначено двадцять чотири обласні військові адміністрації. Відповідно, обласні і Київська міська державні адміністрації були реорганізовані у військові адміністрації [52].

У районах, де не ведуться активні бойові дії, військові адміністрації й органи місцевого самоврядування можуть співіснувати. Потрібно наголосити, що створення військових адміністрацій не тягне за собою позбавлення органів місцевого самоврядування їхніх повноважень. Однак, як зазначено в п. 6 вищезгаданого Указу Президента «Про утворення військових адміністрацій», органи місцевого самоврядування є зобов'язаними утворювати ради оборони та співпрацювати з органами військового управління у здійсненні заходів, які мають зв'язок із правовим режимом воєнного стану [52].

Закон «Про військово-цивільні адміністрації» визначає різні сценарії, за яких військові адміністрації створюються в одному або декількох

населених пунктах, включаючи випадки, коли місцеві ради не можуть виконувати свої обов'язки через такі фактори, як окупація населеного пункту [40]. Однак, перший офіційний документ, який визначає населені пункти, що знаходяться в зоні воєнних (бойових) дій чи тимчасової окупації, оточення (блокади), був виданий Міністерством реінтеграції тимчасово окупованих територій України лише 25 квітня 2022 року.

Фінансове забезпечення військових адміністрацій під час воєнного стану є ще одним важливим аспектом, який розглядається в «Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій», визначеному Постановою Кабінету Міністрів України №397 від 1 квітня 2022 року. Згідно з цією постановою, діяльність селищних військових адміністрацій фінансується з відповідного місцевого бюджету ТГ, в якій діє військова адміністрація, тоді як обласні і районні військові адміністрації отримують фінансування з державного бюджету, а також відповідних обласних і районних бюджетів [46]. Такий фінансовий механізм безпосередньо впливає на підтримку місцевих бюджетів, що вимагає спільних зусиль між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями.

Правові розбіжності виникли через незгодженість між окремими положеннями Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [48] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [47]. Зазначені колізії виникли після набрання чинності змін, які були внесені Законом України від 12 травня 2022 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», які по-новому визначили модель здійснення повноважень органами місцевого самоврядування при військових адміністраціях [42].

Потрібно відмітити, що наразі відсутнє чітке розмежування повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування в рамках здійснення державного управління за умов

воєнного стану. Для ефективного вирішення багатограних соціальних, економічних та військових викликів, що постають перед об'єднаними територіальними громадами, необхідно переглянути організаційні та функціональні механізми публічного управління на рівні ОТГ.

Таким чином, війна та воєнний стан суттєво вплинули на управління територіальними громадами в Україні. Уряд створив спеціальні військові адміністрації для управління справами окупованих територій, що призвело до децентралізації влади та прийняття рішень на місцевому рівні. У період воєнного стану ОТГ продемонстрували високу ефективність у взаємодії із органами державної влади, військовими формуваннями та громадськими організаціями для забезпечення та захисту прав, свобод і добробуту населення громад. Ця успішна співпраця заклала підґрунтя для проведення адміністративно-територіальної реформи та запровадження нових принципів публічного управління. Однак як перед ОТГ, так і перед країною в цілому постають нові виклики, зокрема, необхідність сприяння максимальній самоорганізації та взаємозв'язку для запобігання гуманітарним кризам, сприяння промислового зростання, залучення переміщеного бізнесу, а також впровадження проектних підходів до державно-приватного партнерства для післявоєнної відбудови країни. Отже, російсько-українська війна, що триває, створила значні виклики для публічного управління територіальними громадами в Україні. Економічні та конституційні аспекти воєнного стану мають далекосяжні наслідки для життя мільйонів українців.

2.2. Виклики, з якими зіткнулися органи місцевого самоврядування під час війни

За нинішнього етапу проведення реформи децентралізації влади особливо актуальними виступають проблеми, котрі мають зв'язок із

впровадженням правового режиму воєнного стану і новими завданнями, які постали перед органами місцевого самоврядування через запровадження правового режиму воєнного стану. Не дивлячись на воєнний стан, місцеве самоврядування продовжує власну роботу на сьогоднішній день. Органи місцевого самоврядування (ОМС) всіх рівнів співпрацюють із військовим командуванням, а також військовими адміністраціями, а при необхідності – між собою погоджують окремі повноваження. Додаткові функції, котрі випали на долю місцевої влади в перші дні війни, відносились до великого напливу внутрішньо переміщених осіб. Перед органами місцевого самоврядування постали питання: де і як розміщувати переміщених осіб, де знайти житло для тих мешканців, котрі його втратили, яким чином розподіляти гуманітарну допомогу, як надавати необхідні послуги за умов постійних обстрілів і як не порушити закон в ході надання землі в оренду [74].

Без співпраці із військовими адміністраціями налагодження життя в громадах не було б можливим. Вказане виступає ще одним плюсом реформи – стрімке переорієнтування до екстремальної ситуації, спільні ухвалення рішень задля забезпечення національної безпеки, охорони прав, свобод й інтересів громад. Довгоочікуваною подією червня виступило надання нашій країні статусу кандидата на членство у Євросоюзі. Зазначене почало бути новим викликом для органів місцевого самоврядування. Перед місцевим самоврядуванням, аналогічно як і перед всією Україною, постало питання розробити і запровадити у життя стратегію відновлення країни, її громад. Оскільки відродження нашої країни – це, насамперед, відродження громад. Відтак, для органів місцевого самоврядування починається дуже вагомий етап – приєднатися до проєктів, що стосуються відновлення інфраструктури у громадах [30].

У ході воєнних дій окремі населені пункти нашої країни опинилися під тимчасовою окупацією Російської Федерації. Перед представниками органів

місцевого самоврядування таких населених пунктів постало питання стосовно дій при таких умовах. Правова група Офісу підтримки реформи із децентралізації Мінрегіону підготувала роз'яснення стосовно можливих дій та рішень за умов окупації [29].

А. В. Миколук, здійснюючи дослідження роботи органів місцевого самоврядування в ході воєнного стану, відзначає, що «за таких умов органи місцевого самоврядування одержали кілька додаткових завдань, котрі вони повинні були виконувати, а точніше:

- налагодження тісної співпраці із військовими адміністраціями і військовим командуванням, узгодження порядку роботи і, при необхідності, погодження перерозподілу окремих повноважень;

- організація роботи із внутрішньо переміщеними особами, насамперед це відноситься до регіонів держави, в яких не точились активні бойові дії, в тому числі, поблизу кордону із Румунією, Польщею, Словаччиною, Угорщиною, Молдовою» [28, с. 70].

Тоді вагоме значення відіграло питання забезпечення вчасного донесення актуальної інформації до населення задля забезпечення безпеки і збереження людських життів [28, с. 70].

Задля врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування за умов дії правового режиму воєнного стану було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [42]. Здійснюючи аналіз положення даного закону, В. Безгін відзначає, що «його положення базуються на швидкості ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні, однак як протистояти ризикам та потенційним зловживанням не визначено. Все, що відноситься до допомоги Збройним Силам та вимушено переміщеним особам, має проводитись за відсутності зайвих обговорень, політичних дебатів та практично в автоматичному

режимі» [2]. За умов дії воєнного стану відповідний підхід виступає абсолютно виправданим, проте не виключає появи згаданих вище ризиків [2].

Основними проблемами з якими зіштовхнулися органи місцевого самоврядування на сучасному етапі, на думку С. Мартищенко, є «проблема значної нестачі власних бюджетних надходжень на виконання покладених на дані органи функцій та завдань, зокрема додаткових, обумовлених потребами оборони, відновлення територій, які були пошкоджені, виконання додаткових функцій стосовно організації роботи із внутрішньо переміщеними особами» [26, с. 67]. Автор наголошує, що за таких умов вагомим значення набуває змога участі органів місцевого самоврядування в співробітництві із закордонними партнерами й асоціаціями в напрямі реалізації заходів що стосуються відбудови зруйнованих через воєнні дії міст й інших населених пунктів, залучення міжнародної допомоги й одержання міжнародних грантів у межах відповідного співробітництва [26].

В. В. Борщевський, О. Б. Василиця, Є. Е. Матвеев вказують на ряд інституційних проблем, котрі гальмують, а подекуди й унеможливають перехід на новітні стандарти публічного управління в контексті підвищення рівня обороноздатності держави. Ключовими на думку авторів є наступні виклики:

1) фактична відсутність завершеності адміністративно-територіальної реформи, яка загрожує наростанням в нашій країні інституційних диспропорцій у взаємовідносинах між органами державної влади й органами місцевого самоврядування різних рівнів;

2) недоврегульований розподіл управлінських функцій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування й інститутами громадянського суспільства що стосується здійснення ними повноважень в сфері публічного управління;

3) система військового обліку, включно із формуванням мобілізаційного резерву, по факту не прослідковувалася із радянських часів,

відтак, ані органи державної влади, ані органи місцевого самоврядування, не залучені до даного процесу належним чином. Не внормоване належним чином навіть функціонування інституту територіальної оборони, формування котрого розпочалося буквально незадовго широкомасштабного вторгнення військ Російської Федерації до України. Вказане обумовило прийняття нових нормативно-правових актів із окресленого приводу вже в процесі дії воєнного стану;

4) корупція й інші інституційні дисфункції стають на заваді ефективності механізмів публічного управління в Україні [3, с. 33].

Як вважає В. Мороз, до провідних проблем реалізації повноважень органів місцевого самоврядування за умов воєнного стану відноситься наповнення бюджетів громад, котрі створені в ході процесу децентралізації і належне законодавче врегулювання функціонування останніх. З метою забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування в сьогоденних непростих умовах є критично вагомим, аби влада продовжувала законотворчу діяльність у напрямку покращення механізмів дії місцевої демократії. Подальшим, проте не менш вагомим викликом виступає економічне становище місцевого самоврядування. Вагомим є те, що головними надходженнями до місцевих бюджетів виступають податки, трансферти й доходи із власних джерел, саме так зазначено в Бюджетному кодексі України і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [47]. Але, потрібно зауважити, що на наповненість місцевих бюджетів здійснює вплив велика кількість факторів. У тому числі, розвинутість ринків, значні природні чи трудові ресурси в тому або іншому регіоні. До того ж, за умов воєнного стану ряд регіонів зазнали втрат і пошкоджень через те, що є прифронтовими, якраз через це потребують суттєвої кількості фінансування на відновлення інфраструктури. Вказане здійснює прямий вплив на економіку громади, котра виступає основою для сплати податків. На зазначених територіях можуть не працювати господарюючі суб'єкти, відтак,

це стає причиною зменшення надходжень до місцевого бюджету й здійснює вплив на платоспроможність самих жителів таких громад [32, 397].

Згідно з І. І. Припханом та Р. І. Щуром, за нинішнього етапу існує нагальна потреба у вирішенні численних проблем, пов'язаних з врегулюванням діяльності органів місцевого самоврядування, на нормативному рівні за допомогою регуляторних заходів. Серед них – створення комплексної системи, що визначає повноваження обласних/районних військових адміністрацій або військових адміністрацій населених пунктів, встановлення вичерпних критеріїв припинення повноважень органів місцевого самоврядування (обласних, районних, міських, селищних, сільських рад), а також визначення виключного набору обставин, за яких військові адміністрації можуть перебирати на себе обов'язки відповідних органів місцевого самоврядування. Однак питання про те, чи варто надавати органам місцевого самоврядування додаткові повноваження у сфері безпеки, на думку згаданих авторів, залишається дискусійним [38, с. 286].

Значний акцент слід зробити на регуляторних ініціативах на місцевому рівні. Вказане стосується розробки обласних програм та програм ТГ, спрямованих на посилення обороноздатності, а також підтримки обласних та місцевих ініціатив щодо пом'якшення наслідків збройної агресії на територіях, де ведуться бойові дії чи які постраждали від конфлікту або окупації [68].

Досвід, отриманий від фахівців, які працювали в постконфліктних країнах, підкреслює ключову роль локалізованих проектів у сприянні економічному відновленню в масштабах всієї країни. Зазначене вказує на важливість місцевих органів влади у забезпеченні громадян основними послугами на цьому етапі. Крім того, важливим є прогресивний соціальний розвиток та захист моральних цінностей, ідентичності та національності сучасною державою. Вказані зусилля мають не лише теоретичне значення,

але й практичні політичні та правові наслідки для розвитку територіальних громад і держави в цілому [38, с. 286].

Отже, органи місцевого самоврядування в Україні стикаються з багатограними викликами в умовах триваючого конфлікту з Російською Федерацією. Ці виклики підкреслюють нагальну потребу в комплексних реформах і стратегічних ініціативах, спрямованих на зміцнення стійкості, посилення співпраці та пом'якшення негативних наслідків конфлікту для громад. Вирішуючи наявні проблеми в комплексі та сприяючи тіснішій співпраці між місцевими органами влади, національними інституціями та міжнародними партнерами, Україна зможе пройти через складні випробування до більш стабільного та процвітаючого майбутнього для всіх своїх громадян.

2.3. Фактори стійкості громад під час війни

Поняття *resilience* (англ.) трохи ширше за традиційний вітчизняний переклад «стійкість» – це ще і «пружність» та «еластичність». Отже, стійкість системи доречно сприймати не лише у вигляді сталого опору, проте й у вигляді адаптації до змін при збереженні головних параметрів функціонування і життєздатності останньої [31, с. 8]. Загалом стійкість – це спроможність держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища та підтримувати стале функціонування, в тому числі завдяки мінімізації внутрішніх та зовнішніх вразливостей. Організаційна стійкість у Концепції забезпечення національної системи стійкості, запропонованій РНБО та введених в дію указом Президентом України у 2021 році, трактується в як «спроможність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, установ, організацій ідентифікувати, готуватися, реагувати на загрози, адаптуватися до змін безпекового середовища,

підтримувати стале функціонування до, в ході та після настання кризової ситуації задля збереження функціонування та подальшого розвитку» [49].

У ході неспровокованої збройної агресії Російської Федерації в нашої країни спрацювала наступна форма стійкості державної системи – перехід на інший рівень: суттєва частина функцій стосовно забезпечення соціально-економічної стійкості перейшла від центральних органів виконавчої влади до місцевих військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування (ОМС) [21, с. 10].

У Періодичному звіті на основі моніторингових матеріалів з обраних регіонів України «Стійкість і згуртованість українського суспільства під час війни» представлено таке визначення стійкості – «суспільна практика на місцевому, регіональному і національному рівнях, котра формує можливості задля подолання викликів та трансформації» [60, с. 32], що вимірюється у 3 площинах:

«1) адаптація суспільних систем й інститутів до криз та різких змін середовища;

2) самовідновлення – мобілізація громадян, інститутів задля вирішення різноманітних безпекових, соціальних, а також гуманітарних завдань у співпраці;

3) опірність – стабілізація моделей співпраці між бізнесом, владою, громадянським суспільством, котрі сприяють зростанню рівня міжсекторальної довіри у процесі трансформації» [60, с. 32].

Під стійкістю у межах дослідження «Стійкість громад: проблеми і рішення в прогнозуванні і реагуванні на кризи і загрози, спричинені повномасштабною війною» мається на увазі «спроможність громад, а саме органів місцевої влади, адаптуватись до криз і протистояти зовнішнім шокам» [59, с. 3]. У дослідженні відзначено, що на стійкість громад й органів місцевого самоврядування здійснює вплив ряд факторів, з-поміж котрих

безпековий контекст і наявність економічних, матеріальних та людських ресурсів [59, с. 3].

Незалежною аналітичною платформою Vox Ukraine було оприлюднено дослідження «Фактори стійкості громад під час війни». В даному дослідженні розглядаються чинники, котрі допомогли органам місцевого самоврядування залишитися стійкими в ході війни. Дослідниками вивчалися три виміри стійкості інституцій місцевого самоврядування:

- готовність;
- надійність;
- адаптація пліч-о-пліч із представниками громад й спеціалістами в сфері [10].

Нижче окреслимо сутність перелічених факторів стійкості громад більш детально.

Готовність розглядалася як стан готовності до реакції на кризу, катастрофу чи іншу надзвичайну ситуацію (іншими словами, шок), котрий можливо розглядати у вигляді результату «безперервного циклу планування, організації, підготовки, оснащення, проведення навчань, оцінки і вжиття коригувальних заходів задля забезпечення ефективної координації в ході реагування на інцидент» [71].

Другий вимір – надійність – це спроможність громади у вигляді інституційної системи продовжувати функціонувати за умов шоку чи оперативно поновити виконання власних функцій після вимушеної перерви [67, р. 417].

Третій вимір – адаптивність являє собою спроможність громади свідомо змінювати власні практики й/або запроваджувати нові у відповідь на шок, пов'язуючи ресурси (іншими словами, адаптаційну спроможність) із шоками [69, р. 130].

Було здійснено два опитування впродовж травня-листопада 2022 року з-поміж представників органів місцевого самоврядування (ОМС). Згідно з

результатами дослідження ключовими показниками стійкості громад під час війни виявилися ті, які наведені на рис. 2.1.

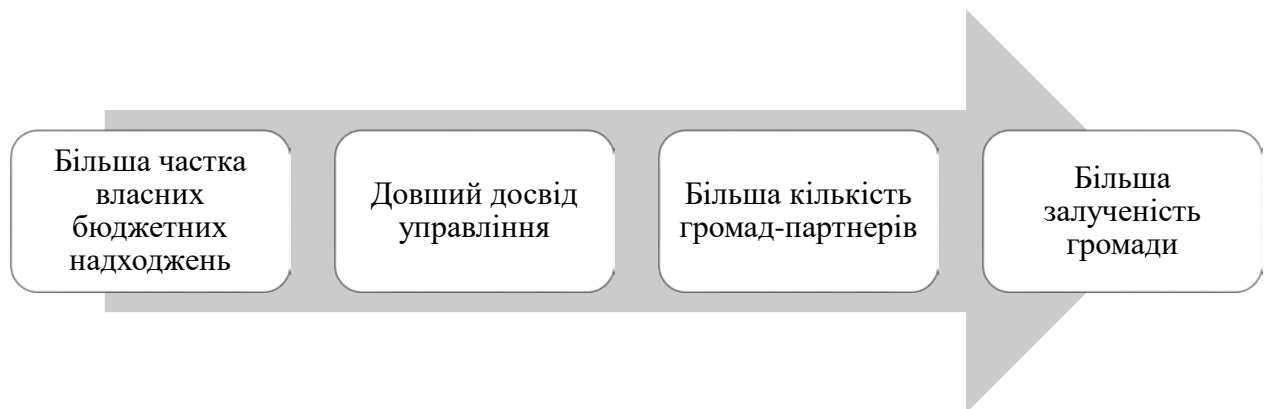


Рис. 2.1. Ключові показники стійкості громад під час війни

Джерело: побудовано автором за даними [10; 66]

Розглянемо детальніше, окреслені показники.

Ліпші економічні показники свідчать щодо вищої стійкості громад. У загальному обсязі доходів громади частка власних надходжень позитивно корелює із готовністю громади до шоків війни. На загальний обсяг власних надходжень на душу населення, а саме нижча залежність громади від субвенцій і дотацій із державного бюджету здійснює позитивний вплив на готовність останньої до багатовимірних, складних потрясінь. В той же час, сільські громади мають нижчу спроможність генерувати свої доходи, аніж міські. Частка власних доходів у міських громадах в середньому на 7% є вищою, аніж в сільських [66].

Дослідження продемонструвало позитивну кореляцію між наявністю у громаді міста обласного значення і балом громади за Індексом готовності. Науковці припускають, що «на такий зв'язок здійснює вплив на тривале економічне процвітання даних міст, до того ж багаторічний досвід управління значними фінансовими ресурсами й стратегічного планування, котрий дані міста накопичили до початку децентралізації» [10].

Координація й об'єднання зусиль були критично вагомими в ході взаємодії не тільки між громадами, але і в рамках громади – із громадськими організаціями, місцевим бізнесом, внутрішньо переміщеними особами тощо. Таким чином, не тільки матеріальні ресурси, але і залученість й врядування є вагомими задля забезпечення готовності як виміру стійкості. В даному сенсі реформа децентралізації в нашій країні, направлена на розбудову здатності громад і посилення участі громадян на місцевому рівні, сприяла зростанню стійкості перед вторгненням. До того ж, реформа децентралізації підвищила рівень стійкості, проклавши шлях до обміну знаннями, а також співпраці між громадами через угоди щодо співробітництва [66].

Угоди щодо співробітництва із іншим громадами в Україні несуть позитивний вплив на усі 3 виміри стійкості – готовність, адаптацію і надійність. Вказане можливо пояснити тим, що якщо органи місцевого самоврядування підписували угоди до широкомасштабної війни, вони володіли потрібними горизонтальними зв'язками задля оперативного обміну ресурсами, досвідом й найліпшими практиками в кризові перші місяці, тижні і на момент опитування [10].

Значним бар'єром для стійкості органів місцевого самоврядування виступила близькість лінії фронту і кордону із Російською Федерацією і Білоруссю. Імовірність повного припинення надання адміністративних послуг була вищою у громадах, які знаходяться в північному макрорегіоні, насамперед у тих, які знаходяться ближче до кордону із Білоруссю і Російською Федерацією (навіть із врахуванням досвіду окупації громад). У той же час громади, які знаходяться у північних регіонах й ближче до лінії зіткнення, виявилися більш стійкими у відповідності до показників адаптації до зими, аніж ті, які розташовані у південних регіонах й ближче до Європейського Союзу [66].

Таким чином, стійкість представляє спроможність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання,

установ, організацій ідентифікувати, готуватися, реагувати на загрози, адаптуватися до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування до, в ході, а також після настання кризової ситуації задля збереження функціонування та розвитку в подальшому. Ключові фактори стійкості громад у ході війни: більша частка власних бюджетних надходжень, довший досвід управління, більша кількість громад-партнерів, більша залученість громади.

2.4. Реалізація ініціатив з децентралізації під час війни

7 листопада 2023 р. відбулася конференція «Реформа децентралізації», на якій міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України презентувало проєкт «Дорожня карта реалізації реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні». Вона окреслює провідні точки відновлення України, зростання громад в період війни і післявоєнні роки [54].

В процесі формування проєкту Дорожньої карти було здійснено низку консультацій із зацікавленими сторонами:

- «стратегічні сесії, що напряму стосуються формування пріоритетів реформи;
- тематичні дискусії стосовно інструментів посилення фінансової спроможності громад;
- тематичні дискусії стосовно перегляду механізмів зарахування ПДФО до місцевих бюджетів й вдосконаленню системи горизонтального вирівнювання» [17].

Широкомасштабна війна внесла власні корективи у тактику, проте не змінила стратегію децентралізації в нашій країні. Остання була та залишається на часі. Стосовно зазначеного на конференції «Реформа

децентралізації» заявив прем'єр-міністр Денис Шмигаль. За словами прем'єра, здатність громад визначатиме темпи і якість відновлення, створення точок росту задля зростання у подальшому. «Ми очікуємо від громад вміння створювати реалістичні проекти і втілювати їх в життя, вміння працювати із міжнародними партнерами, а також брати те, що останні пропонують, вміння примножувати людський капітал. Тоді, коли громада буде привабливою для людей – вона буде мати майбутнє», – вказав Шмигаль. Окремим вагомим аспектом, відповідно до його слів, є підтримка громадами бізнесу. Пріоритетними є:

- місцеві програми розвитку малих і середніх господарюючих суб'єктів;
- максимальна дерегуляція;
- допомога у підготовці, а також перепідготовці кваліфікованих кадрів;
- просування місцевих продуктів задля виходу на нові ринки збуту [57].

Віце-прем'єр-міністр з відновлення України – Міністр розвитку громад, територій та інфраструктури Олександр Кубраков виступаючи на 10-му Європейському саміті регіонів і міст, який відбувся 18-19 березня 2024 р. у бельгійському місті Монс, окреслив три ключові напрямки роботи в сфері децентралізації за нинішнього етапу:

- завершення реформи;
- посилення спроможності громад;
- регіональний розвиток [35].

Розкриємо суть зазначених напрямків більш детально.

Перший напрямок – закінчення реформи децентралізації – включає такі заходи:

- «впровадження адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування;
- забезпечення розмежування власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування;
- збільшення фінансової спроможності громад із одночасним підвищенням прозорості й підзвітності їх роботи» [35].

Що стосується напрямку «посилення ролі громад у відновленні і відбудові», то в 2023 і 2024 роках виділено 1,7 мільярда доларів на відновлення на місцевому і регіональному рівнях. Більша частина даних коштів – арештовані активи Російської Федерації, котрі були доступні в Україні, інша половина – кредити Європейського інвестиційного банку. Завдяки Плану Ukraine Facility українські громади одержать якнайменше 20% грантових коштів від Європейського Союзу на відновлення, модернізацію й розвиток власних інфраструктурних проєктів. Тісна співпраця із асоціаціями органів місцевого самоврядування, дозволяє розробити прозорі й справедливі правила окреслення пріоритетності проєктів, що базуються на принципах політики згуртування Євросоюзу [35].

Напрямок «посилення регіонального розвитку включає заходи з оновлення Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 року, задля того аби узгодити регіональні пріоритети із Українським планом, адаптувати існуючу стратегію до реалій війни і розпочати адаптацію вітчизняної регіональної політики до інструментів Євросоюзу. При підтримці Плану Ukraine Facility українська регіональна політика володіє шансом на належне перезавантаження, що буде базуватися на підході «знизу-вгору», а також керуватиметься даними [35].

Ключову роль у післявоєнному відновленні України відводиться місцевому самоврядуванню, саме тому за умов війни, яка продовжується, питання ефективної взаємодії між бізнесом й органами місцевого самоврядування стає дедалі більш нагальним, оскільки здійснює прямиий

вплив як на якість життя мешканців сьогодні, так й виступає вагомим фактором задля повоєнного відновлення. Відповідно до даних спільної оцінки, оприлюдненої в березні 2023 року Урядом України, Групою Світового банку, Європейською Комісією й Організацією Об'єднаних Націй, потреби України на відновлення і відбудову складають 411 мільярдів доларів США. Фахівці акцентують увагу на тому, що у середньостроковій перспективі потрібно створити умови для сталого економічного відновлення. Безперечно, вказане не є можливим за відсутності злагодженої роботи усіх акторів – міжнародних партнерів, уряду, органів місцевого самоврядування, громадянського суспільства, підприємців [58].

В червні 2023 у рамках Ukraine Recovery Conference 2023 українським урядом, бізнесом та міжнародними партнерами України було представлено стратегічне бачення відбудови. Джерел фінансування української відбудови, котрі на сьогодні опрацьовує наша країна із міжнародними партнерами, є чотири:

- «безпосередньо кошти із державного бюджету;
- міжнародні фінансові організації (МФО);
- заморожені активи Російської Федерації;
- приватні фонди» [58].

Інакше кажучи, прогнозується, що прямі приватні інвестиції стануть повноцінним та значним джерелом фінансування відбудови, й що інвестори будуть мати власний бізнес-інтерес у тому, аби долучитись до такого масштабного процесу. Підтримка даного інтересу є завданням органів місцевого самоврядування [58].

Органи місцевого самоврядування можуть зробити певні висновки із зазначених комплексних процесів на глобальному і загальнонаціональному рівні:

1) задля того аби залучати кошти від міжнародних фондів, потрібно напрацьовувати проєкти, а також розвивати свої спроможності до освоєння коштів;

2) задля того аби залучати кошти від приватних інвесторів необхідно створювати якнайліпші умови для ведення підприємницької діяльності і розробляти свої інвестиційні портфоліо [58].

На кшталт, Овруцька громада Житомирської області планує перетворити міську бібліотеку в культурно-креативний KOLOHUB. Остання володіє потенціалом для відродження традиційних ремесел: каменеобробка, деревообробка, ткацтво, лозоплетіння й інше. Більшість самозайнятого населення (маються на увазі ремеслярі) працює вдома та не має змоги для розвитку, обміну інформацією і підвищення попиту на власну продукцію. При підтримці U-LEAD, зазначена громада здійснила розробку проєкту і подавала на різноманітні джерела фінансування, врешті-решт одержавши позитивне рішення від одного із донорів. Голова комітету Верховної Ради із питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку і містобудування Олена Шуляк, зазначає, що з метою продовження в Україні процесів децентралізації влади необхідно реалізувати відразу декілька надзвичайно вагомих законодавчих ініціатив. У тому числі, мова йде щодо прийняття законопроєктів № 6319, 6401, і 7283. Відповідно до слів депутатки, останній – законопроєкт №7283 «Про народовладдя на рівні місцевого самоврядування», на сьогодні виступає одним із провідних, так як запроваджує реальне народовладдя – активну участь людей у життєдіяльності громади не тільки на період виборів, але й між ними. Згаданий вище законопроєкт, зазначила О. Шуляк, окреслює різноманітні форми роботи територіальної громади стосовно питань місцевого значення – в тому числі запроваджує місцеві референдуми [33].

Відповідно до думки О. Шуляк, не менш вагомим виступає прийняття й 2 наступних законопроектів – «Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення» (№ 6319), і «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування» (№ 6401). Обидва зазначені законопроекти передбачають, максимальну залученість на даному етапі децентралізації мешканців громад – аби якраз вони могли здійснювати вплив на рішення місцевої влади та мати змогу приймати участь в розподілі місцевого бюджету, іншими словами мати якомога більше інструментів для справжнього народовладдя. О. Шуляк акцентує щодо того, що фундаментом української державності мають стати якраз громади, говорилося вже неодноразово. Вказане, зі свого боку, можна пояснити тим, що реформа децентралізації на меті має дві найбільш вагомні зміни – передачу влади, її повноважень та, безперечно, бюджетних коштів із центрального рівня на місцевий. До того ж те, що рішення щодо того, якою має бути устрій та розвиток конкретної громади, мають вирішувати виключно її мешканці. Згадані вище законопроекти покликані дати їм змогу для цього [33].

Таким чином, узагальнимо, що реалізація ініціатив з децентралізації в умовах російсько-української війни в Україні стала критично важливою стратегією для розширення прав і можливостей місцевих громад, підвищення ефективності управління та зміцнення стійкості в умовах несприятливих обставин. Незважаючи на виклики, спричинені конфліктом, зусилля з децентралізації дають змогу місцевим органам влади адаптуватися, співпрацювати та ефективно задовольняти потреби свого населення. У подальшому стійка прихильність децентралізації у поєднанні зі стратегічною підтримкою та розподілом ресурсів матиме вирішальне значення для зміцнення структур місцевого самоврядування та сприяння сталому розвитку в регіонах України, що постраждали від конфлікту, який триває.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану

Місцеве самоврядування в Україні показало свою стійкість та ефективність, особливо в складних умовах воєнного стану. Незважаючи на обмеження, спричинені конфліктом, місцеві органи влади продовжують функціонувати, надаючи основні послуги громадам та активно підтримуючи військові зусилля. Територіальні громади стали ключовими суб'єктами у підтримці стабільності в тилу під час війни, об'єднуючи свої ресурси для зміцнення власної спроможності та роблячи значний внесок в економічну стійкість країни. На початковому етапі широкомасштабної російської агресії територіальні громади взяли на себе різні обов'язки, включаючи підтримку Збройних Сил України, сприяння евакуації та розселенню цивільного населення, а також сприяння переміщенню бізнесу. Їхні зусилля відіграли важливу роль у збереженні соціальної згуртованості та стабільності в умовах несприятливих обставин.

Можна сказати, що в міру того, як Україна відновлюється, роль громад стає все більш важливою, особливо в контексті зусиль з децентралізації. Надання громадам можливості взяти на себе відповідальність за процес відбудови має першорядне значення, гарантуючи, що їхні пріоритети будуть визначальними при прийнятті рішень. Крім того, місцева влада повинна сприяти активній участі громадськості, підвищуючи прозорість і підзвітність за допомогою таких механізмів, як громадські обговорення і створення робочих груп для вирішення різних аспектів реконструкції та відродження міст.

Прийняття Закону № 2259-ІХ від 12 травня 2022 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», надає головам громад розширені повноваження, які дозволяють їм приймати рішення з низки важливих питань. Серед них:

- «перерозподіл коштів з місцевих бюджетів на підтримку Збройних сил України;
- створення установ задля надання безкоштовної первинної правової допомоги;
- ліквідація наслідків стихійних лих та епідемій;
- поводження із небезпечними відходами;
- звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд;
- обстеження споруд та будівель, пошкоджених у зв'язку із бойовими діями;
- демонтаж споруд та будівель, котрі згідно результатів обстеження визнано аварійно небезпечними й такими, які несуть загрозу життю людей» [42].

Замість того, аби диктувати громадам конкретні директиви, уряд у співпраці з міжнародними партнерами вирішив запропонувати методологію планування майбутніх зусиль із відновлення. Так, 16 травня 2023 року представники Програми USAID DOBRE презентували Комітету із питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку і містобудування план дій із розроблення програм комплексного відновлення областей чи територій територіальних громад (їх частин). Зазначений план окреслює чіткі орієнтири для розробки таких програм, а наповнення їх конкретним змістом покладається на самі громади [37]. Пріоритетність реалізації проєктів, спрямованих на задоволення потреб громад у різних сферах, залежатиме від рівня участі та активності останніх.

9 липня 2022 року Верховна Рада ухвалила Закон №5323 «Про засади державної регіональної політики», який визначає фундаментальні принципи відновлення та розвитку регіонів і громад. Цей закон має на меті переглянути механізми реалізації державної регіональної політики, наголошуючи на необхідності комплексного та прозорого підходу до відновлення територіальних громад. Пропонується нова трирівнева система стратегічного планування, що включає державні, регіональні та громадські стратегії, які мають бути узгоджені між собою для забезпечення послідовного прогресу. Закон запроваджує чотири окремі категорії територій:

- а) території, призначені для відновлення;
- б) полюси економічного зростання;
- в) регіони з унікальними умовами розвитку;
- г) території, орієнтовані на сталий розвиток [45].

Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) визначено головним фінансовим інструментом реалізації державної регіональної політики, тоді як Фонд відновлення і розвитку служить основним джерелом фінансування зусиль України з відновлення після війни. Задля того аби отримати доступ до фінансування з ДФРР, території повинні розробити та впровадити стратегії розвитку, схвалені Міністерством регіонального розвитку; невиконання цих вимог може спричинити втрату бюджетного фінансування проєктів. Агенції регіонального розвитку визначені як повноправні учасники формування та реалізації державної регіональної політики, на які покладено завдання сприяти розробці стратегій регіонального розвитку та надавати консультативну підтримку органам місцевого самоврядування в розробці стратегій, програм і проєктів. Крім того, закон передбачає створення системи онлайн-моніторингу для кожної громади та регіону з метою підвищення прозорості та підзвітності. Інтеграція цифрових рішень в єдину цифрову платформу відновлення пропонується для полегшення відстеження реалізації проєктів та розподілу ресурсів [36, с. 120].

Територіальні громади виступають основою післявоєнної відбудови, відіграючи ключову роль як у плануванні, так і в реалізації ініціатив з реконструкції. Їхня участь має першорядне значення у визначенні потреб громадян і розробці проектів реконструкції для ефективного задоволення цих потреб. Громади повинні самостійно вирішувати проблеми місцевого розвитку, включаючи створення робочих місць, зростання зайнятості, залучення інвестицій, збільшення доходів, покращення якості життя та розвиток інфраструктури. 20 квітня в Києві відбувся круглий стіл «Роль громад у відбудові України» в якому взяли участь високопосадовці Німеччини, українські мери та команда «U-LEAD з Європою». Йохен Фласбарт, Державний секретар Федерального міністерства економічного співробітництва і розвитку Німеччини (BMZ), підкреслив важливість децентралізації у спільних зусиллях, відзначивши стійкість українського суспільства і рішучість місцевих лідерів в протидії російській агресії. Він підкреслив роль децентралізації у зміцненні громад та пообіцяв подальшу підтримку через «U-LEAD з Європою» для зміцнення їхніх зусиль з відновлення [8].

Хельге Арендс, представник Директорату «U-LEAD з Європою», підтвердив їхню відданість сприянню поверненню України до процвітання в рамках європейської спільноти як під час конфлікту, так і в мирний час. Він підкреслив важливість підходів, орієнтованих на громади, наголосивши на необхідності дотримання принципу «знизу-вгору» у всіх заходах задля, щоб забезпечити ключову роль громад у процесі відновлення нашої країни.

І. Пирого стверджує, що для середньострокового планування необхідно створити реєстр внутрішньо переміщених осіб, котрі не мають наміру повертатися в рідні регіони з різних причин, таких як території окуповані, пошкодження майна або бажання проживати в більш мирних регіонах. Інформування таких переміщених осіб про можливості започаткування

власної справи та доступу до фінансування, зокрема пільгових кредитів, грантів і міжнародної технічної допомоги, є надзвичайно важливим [36].

Регіони, що слугують «тиловою базою» країни, відіграють важливу роль у наданні підтримки переміщеному бізнесу, розробці схем працевлаштування переміщених осіб, сприянні транспортним коридорам для імпорту/експорту гуманітарної допомоги та будівництві житла для внутрішньо переміщених осіб. Крім того, ці регіони намагаються максимально зберегти свою економічну життєздатність. Водночас тиллові громади надають допомогу прифронтовим і прилеглим регіонам. Вказана підтримка в першу чергу охоплює надання гуманітарної допомоги (продукти харчування, паливо, медикаменти), технічну допомогу для евакуації виробництва та логістичну підтримку для підтримки зв'язку з рештою країни. За умов воєнного стану місцеві органи влади в тиллових районах несуть відповідальність за національну оборону, боротьбу з тероризмом і забезпечення ефективності систем оповіщення та укриття. Тиллові райони стикаються зі значними ризиками, пов'язаними з тривалими воєнними діями, значними пошкодженнями інфраструктури внаслідок ракетних обстрілів та потенційною окупацією. Таким чином, стратегічне планування і розподіл ресурсів мають першорядне значення для зменшення цих ризиків і підтримки стійкості тиллових громад.

У той час як перед «тиловими» громадами стоїть завдання налагодити співпрацю з переміщеними підприємствами та створити можливості для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб, регіони на сході та півночі стикаються з проблемою відновлення зруйнованої інфраструктури та відродження економічних операцій. На саміті Україна-ЄС в рамках Плану «Швидкого відновлення» Україні було виділено один мільярд євро на відновлення житла, доріг, інфраструктури, навчальних закладів та медичних установ [22]. Вкрай важливо залучати місцевих жителів до реалізації таких проектів, адже конфлікт торкнувся кожного українця, кожного регіону,

кожної територіальної громади. Визнаючи нагальну потребу у відновленні, Європейська Комісія ініціювала нову програму регіонального розвитку та відновлення України, відому як «Новий європейський Баухаус» [34]. Зазначена ініціатива має на меті запропонувати відчутну підтримку місцевим громадам, залученим до зусиль з реконструкції, а також відновлення нашої країни.

Таким чином, неможливо переоцінити ключову роль місцевої влади у постконфліктній відбудові в умовах воєнного стану. Перебуваючи на передовій управління та надання послуг, місцеві органи влади слугують основою для координації зусиль з відбудови громад, відновлення інфраструктури та поживлення економічної діяльності. Їх активна участь у налагодженні співпраці з переміщеним бізнесом, створенні можливостей для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб та мобілізації ресурсів для проектів реконструкції є важливим фактором у зміцненні стійкості та відновленні. Крім того, виділення значних коштів міжнародними партнерами підкреслює важливість залучення місцевого населення до процесу відновлення. Надання територіальним громадам і громадськості змоги приймати активну участь в прийнятті рішень і моніторингу діяльності за допомогою цифрових технологій забезпечує прозорість, підзвітність і залучення громадян, прокладаючи шлях до всеосяжного та інклюзивного відновлювального процесу.

3.2. Напрямки стратегій місцевої влади для збереження та посилення функціональності в умовах конфлікту

До повномасштабного вторгнення Російської Федерації 24 лютого 2022 року наша країна досягла суттєвого прогресу у реалізації амбітних реформ регіонального розвитку і децентралізації. Результатом даних реформ

виступило створення 1469 об'єднаних громад, введення багаторівневої структури планування регіонального розвитку, до того ж суттєве підвищення рівня надання місцевих державних послуг і державного фінансування регіонального й місцевого розвитку. Проте, на шляху реформ з'явилися проблеми, багато із котрих були у суттєвій мірі загострені війною Російської Федерації проти України. Дані проблеми включають підвищення регіональних демографічних й економічних розбіжностей та відмінностей на рівні добробуту, фрагментарну структуру фінансування регіонального розвитку, до того ж помітні розбіжності в адміністративних, фіскальних та кадрових можливостях громад. Як стверджують І. Ломачинська та І. Чуркіна, політика подальшої децентралізації не може не зважати на сучасні умови. До того ж, варто усвідомлювати, що політика децентралізації у період війни не може zostаватися незмінною в поствоєнний період. З однієї сторони, дії держави націлені на безперервне, належне, оперативне виконання місцевих бюджетів через ухвалення відповідних нормативно-правових документів, що стосуються ефективного функціонування бюджетної сфери і життєво потрібних потреб жителів територіальних громад в період дії воєнного стану. З іншої, варто визнати, що інструментарій державної політики, в тому числі податкові пільги, режим добровільної сплати за житлово-комунальні послуги, в тилкових, прифронтових, фронтових, окупованих регіонах не можуть бути однаковими. Вказане відноситься й до різних сфер економічної діяльності. Окрім того, якщо й прослідковується збільшення податкових надходжень до бюджетів громад, то це завдяки збільшенню надходжень від податку на доходи фізичних осіб із виплат військовослужбовцям й тимчасово переміщеним, котрі працевлаштовані в місцях тимчасового проживання, сплати ПДФО за місцем реєстрації суб'єктами господарювання, котрі були релоковані [23, с. 30].

На спроможність громад долати сучасні загрози інституційній стійкості під час війни впливають як матеріальні, так й нематеріальні ресурси. В той

же час, хоча децентралізація й здійснила вплив на інституційний розвиток громад і посилила селищні і сільські громади завдяки амальгамації та передачі фінансових ресурсів на низовий рівень, відмічається суттєва різниця у стійкості між більш урбанізованими громадами, колишніми містами обласного значення й рештою населених пунктів. Виходячи із цього, ми притримуємось думки, що за нинішнього етапу в плануванні політик і програм необхідно:

1) розвивати кадровий ресурс у сільських та селищних громадах не лише за допомогою таких проєктів як Community-led Inclusive Recovery (CLIR) від Support to Ukraine Reforms (SURGe), але і за допомогою комплексних програм навчання лідерів невеликих громад, виділення фіксованого бюджету на аналітичну й проєктну підтримку середніх, а також й малих громад (у межах роботи Агенцій регіонального розвитку чи у рамках функцій реформованих районів);

2) розвивати стійкість прифронтових територій і громад поруч із прикордонними територіями, з даною метою необхідно вивчати й розповсюджувати особливі практики підготовки до криз і створити «поєси стійкості», котрі б забезпечили більшу безпеку місцевого населення. До головних форматів розвитку відносяться створення координаційних груп із розвитку стійкості і затвердження Resilience Programme громади, як у Львові у партнерстві із РНБО і The York Emergency Planning College (EPC) й використання досвіду Сполученого Королівства і Нідерландів, де функціонують округи безпеки і форуми стійкості;

3) розвивати співпрацю між громадами й у межах громад – горизонтальна взаємодія нерідко працює ліпше, аніж очікування вказівок від обласного й центрального рівнів, забезпечуючи оперативніше реагування й адаптацію, відтак вагомими виступають ініціативи відновлення у форматі «громада – громаді» (на кшталт, «Пліч-о-пліч»), участь в асоціаціях,

можливості спільної подачі і реалізації проєктів у межах угод щодо співробітництва й інших форм взаємодії і обмінів між громадами;

4) не обмежувати повноваження громад та працювати над завершенням реформи децентралізації [10].

Згідно з В. Борщевським, Державна стратегія регіонального розвитку нашої держави повинна визначати стратегічні пріоритети розвитку якщо не для кожного регіону, то хоча б для їх окремих груп: прикордонних із Євросоюзом, прикордонних із Російською Федерацією і Білоруссю, центральних, приморських, тих, котрі зазнали страждань від бойових дій та ін.. Із іншої сторони, гармонізація стратегічного планування регіонального розвитку на державному, регіональному, субрегіональному і локальному рівнях повинна відбуватися із одночасною розробкою річних планів розвитку для кожного із об'єктів стратегічного планування. Невід'ємною складовою таких планів має стати бюджетне забезпечення останніх на належному рівні [3, с. 33].

Отже, узагальнимо ключові напрямки, в яких органи місцевого самоврядування повинні діяти, щоб зберегти та посилити свою функціональність в умовах триваючого конфлікту.

По-перше, органи місцевого самоврядування повинні визначити пріоритетом надання основних послуг своїм громадам. Це включає забезпечення доступу до чистої води, їжі, житла, охорони здоров'я та санітарії. Оскільки багато міст перебувають у стані облоги, місцева влада повинна тісно співпрацювати з неурядовими організаціями та волонтерськими групами, щоб координувати розподіл допомоги та забезпечувати життєво необхідними речами тих, хто її потребує.

По-друге, місцева влада повинна знайти способи підтримати економічну активність. Війна серйозно вплинула на економіку України, багато підприємств були змушені закритись, а торгівля та комерція обмежені. Місцева влада може заохочувати підприємців до створення нових

підприємств, надавати субсидії та податкові пільги вже існуючим, а також працювати над створенням сприятливого бізнес-середовища. Вказане допоможе зберегти рівень зайнятості та запобігти повному краху місцевої економіки.

По-третє, органи місцевого самоврядування повинні продовжувати відстоювати конституційні принципи, незважаючи на виклики, пов'язані з воєнним станом. Воєнний стан призвів до обмеження громадянських свобод, зокрема права на приватне життя, свободу слова та свободу зібрань. Місцеві органи влади повинні забезпечити, щоб ці обмеження були пропорційними та обмеженими за обсягом, а також щоб вони не порушували права людини. Вони також повинні працювати в напрямку прозорості та підзвітності, інформуючи свої громади про рішення, а також дії, що приймаються в умовах воєнного стану.

По-четверте, органи місцевого самоврядування повинні співпрацювати один з одним і з національними органами влади, щоб координувати свої дії у відповідь на війну. Обмін ресурсами, досвідом та інформацією може допомогти оптимізувати зусилля та мінімізувати дублювання. Національна влада також повинна надавати достатню підтримку органам місцевого самоврядування, визнаючи їхню вирішальну роль у збереженні згуртованості громади та наданні основних послуг.

Нарешті, органи місцевого самоврядування повинні планувати постконфліктну реконструкцію. Після завершення бойових дій Україна потребуватиме значних зусиль з відновлення, включаючи відбудову пошкодженої інфраструктури, житла та підприємств. Місцеві органи влади повинні співпрацювати з національними органами влади, міжнародними організаціями та донорами, щоб забезпечити фінансування та ресурси для проектів реконструкції. Вони також повинні взаємодіяти зі своїми громадами для визначення пріоритетних потреб і розробки інклюзивних планів, що відображають місцеві прагнення.

Таким чином, узагальнимо, що органи місцевого самоврядування в Україні стикаються з значними викликами у збереженні та посиленні своєї функціональності в умовах російсько-української війни. Однак, зосередившись на наданні основних послуг, сприянні економічній активності, дотриманні конституційних принципів, координації реагування та плануванні реконструкції, вони можуть суттєво змінити життя своїх громад на краще. Міжнародні партнери також можуть відігравати важливу роль в підтримці органів місцевого самоврядування, надаючи необхідні ресурси та експертизу, які допоможуть їм пережити цей складний період.

3.3. Оцінка ролі міжнародної допомоги та підтримки у підтримці структур місцевого самоврядування

Враховуючи важливість розширення повноважень органів місцевого самоврядування у постконфліктній відбудові, міжнародна допомога, а також й підтримка відіграли ключову роль у зміцненні потенціалу українських громад.

Після початку конфлікту міжнародна допомога стала рятівним колом для українських органів місцевого самоврядування, які борються з наслідками війни. Гуманітарні організації, включно із Організацією Об'єднаних Націй, Європейський Союз та різні неурядові організації (НУО), надали життєво необхідні ресурси, зокрема продовольство, медикаменти та житло, щоб полегшити страждання переміщеного населення та пом'якшити гуманітарну кризу. Крім того, фінансова допомога міжнародних донорів дозволила місцевій владі провести ремонт критично важливих об'єктів інфраструктури, відбудувати пошкоджені громадські об'єкти та відновити надання основних послуг, таких як водопостачання, електропостачання, а також охорона здоров'я [70].

Міжнародне співтовариство відіграло вирішальну роль у наданні допомоги Україні, як в плані гуманітарної допомоги, так і в плані підтримки економіки країни. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID), наприклад, надало значну допомогу Україні, включаючи доставку великих наметів органам місцевого самоврядування в 25 громадах для створення комунальних пунктів обігріву. Щоб допомогти задовольнити потреби України у воєнний час та закласти фундамент для успішного відновлення, USAID надало:

- 13 мільярдів доларів прямої бюджетної підтримки, допомагаючи Уряду України фінансувати основні державні послуги, такі як охорона здоров'я, освіта та реагування на надзвичайні ситуації;
- 1,4 мільярда доларів гуманітарної допомоги для порятунку життів та задоволення нагальних потреб українського народу;
- понад 800 мільйонів доларів допомоги на розвиток, щоб зміцнити енергетичну систему України, інститути влади, сільське господарство, малий бізнес та громадянське суспільство у воєнний час [73].

USAID підтримало уряд України у продовженні надання критично важливих державних послуг, виплаті заробітної плати державним службовцям, а також й наданні екстреної допомоги тим, хто її найбільше потребує.

Для підтримки урядів у реагуванні на гуманітарні потреби в Україні та приймаючих країнах УВКБ ООН закликає надати 993,3 мільйона доларів США. В Україні УВКБ ООН потребує 599 мільйонів доларів США для реалізації своєї Стратегії захисту та пошуку рішень до 2024 року, яка зосереджена на двох операційних пріоритетах:

- 1) надання життєво необхідної гуманітарної допомоги людям, котрі проживають в прифронтових та нещодавно відвойованих районах країни;
- 2) підтримка зобов'язань Уряду України щодо пошуку довгострокових рішень, економічного відновлення та реконструкції за допомогою підходів,

орієнтованих на конкретні райони та за участі громадськості, за підтримки організацій, що займаються питаннями розвитку, а також й інших суб'єктів [72].

Крім того, міжнародне співтовариство надало підтримку українським закладам охорони здоров'я, щоб відновити надання послуг, одночасно просуваючи прогрес у критично важливих реформах. Наприклад, програма Світового банку «Економічна стійкість» має на меті надати Україні підтримку у розмірі 2 мільярдів доларів США, зосереджуючись на вирішенні проблеми дефіциту людського капіталу, яка значно посилилася через війну. Ця програма також спрямована на підтримку економіки країни, зокрема ІТ-сектору, який був каталізатором економічних інновацій та зростання навіть під час нинішнього конфлікту [5].

Окрім безпосередньої допомоги, міжнародна допомога була спрямована на посилення спроможності українських органів місцевого самоврядування ефективно управляти та реагувати на постконфліктні виклики. Ініціативи з розбудови спроможності, реалізовані за сприяння міжнародних організацій та двосторонніх партнерів, надали місцевим посадовцям навички та знання, необхідні для вирішення складних управлінських питань, сприяння прозорості та взаємодії з громадами. Навчальні програми з ліквідації наслідків стихійних лих, вирішення конфліктів та демократичного врядування надали місцевим лідерам можливість очолити зусилля з відновлення та сприяти соціальній згуртованості в межах своєї юрисдикції [70].

Міжнародна допомога також відіграла вирішальну роль у сприянні демократичному врядуванню та підзвітності на місцевому рівні. Підтримка таких організацій, як Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) та Рада Європи, сприяла розвитку виборчих процесів, зміцненню місцевих інституцій та участі громадян у процесах прийняття рішень. Виступаючи за прозорість, інклюзивність та повагу до прав людини,

міжнародні партнери допомагають підтримувати демократичні принципи та зміцнювати легітимність структур місцевого самоврядування в Україні.

Незважаючи на ці зусилля, міжнародне співтовариство все ще може зробити більше для підтримки структур місцевого самоврядування в Україні. Однією з головних проблем, з якою стикаються ці структури, є брак ресурсів, у тому числі фінансових. Війна знизилася фінансову привабливість України, що ускладнює залучення іноземних інвестицій. Щоб вирішити цю проблему, уряд України запровадив спеціальні інвестиційні угоди, які передбачають державну підтримку до 30% капітальних витрат на інвестиції, державне фінансування будівництва відповідної інфраструктури, звільнення від сплати податку на прибуток підприємств (ППП) на строк до 10 років для більшості компаній, а також звільнення від сплати ППП для виробників електромобілів до 2036 року [73].

На додаток до зазначених механізмів, міжнародна спільнота може відігравати вирішальну роль у підтримці українського громадянського суспільства та незалежних журналістів. Вказані групи є важливими союзниками у просуванні належного врядування та боротьбі з корупцією, що є необхідними для післявоєнного відновлення та реконструкції країни. Технічна допомога та навчальні програми також можуть бути надані для підтримки боротьби з корупцією в країні. Крім того, міжнародне співтовариство може підтримувати енергетичну систему України, інститути управління, сільське господарство, малий бізнес і громадянське суспільство у воєнний час, водночас зосереджуючись на тому, що буде потрібно для відновлення і реконструкції.

Незважаючи на значний прогрес, на шляху ефективного надання міжнародної допомоги українським органам місцевого самоврядування залишаються проблеми. Бюрократичні перепони, логістичні обмеження та безпекові ризики на територіях, що постраждали від конфлікту, перешкоджають своєчасному та справедливому розподілу допомоги. Крім

того, еволюційний характер конфлікту та мінлива геополітична динаміка створюють постійні виклики для підтримки довгострокових зусиль у сфері розвитку. Однак серед цих викликів криються можливості для інновацій, співпраці та розбудови стійкості. Міжнародні донори, місцеві органи влади та представники громадянського суспільства повинні продовжувати працювати разом, щоб подолати перешкоди та використати нові можливості для сталого розвитку та розбудови миру в Україні [72].

Таким чином, можемо узагальнити, що міжнародна допомога відіграє життєво важливу роль у підтримці українських органів місцевого самоврядування в умовах російсько-українського конфлікту. Надаючи необхідні ресурси, реалізуючи ініціативи з розбудови спроможності та сприяючи демократичному врядуванню, міжнародні партнери підвищили стійкість та ефективність місцевих органів влади у реагуванні на виклики війни та відбудови.

ВИСНОВКИ

Таким чином, за результатами проведеного дослідження було досягнуто мету роботи, яка полягала у тому, щоб охарактеризувати вплив війни на децентралізацію в Україні та функціонування місцевого самоврядування, надати практичні рекомендації стосовно перспектив розвитку цих процесів. Підтвердження зазначеного виступають відповіді на завдання, які були поставлені на початку роботи:

1. Було встановлено, що реформа децентралізації в Україні націлена на перерозподіл функцій, повноважень, бюджетних коштів та людських ресурсів від центральних органів державної влади до органів місцевого самоврядування. Метою децентралізації є створення сприятливого середовища для громадян, забезпечення якісних та доступних послуг, активізація участі громадян у місцевому управлінні та формування розвиненого громадянського суспільства. Важливим пріоритетом є також наближення влади до громадян та залучення їх до управління справами держави. Суть реформи полягає в чіткому розмежуванні функцій та повноважень між виконавчою владою та органами місцевого самоврядування. Ключові завдання реформи визначені в Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, з-поміж котрих забезпечення доступності і якості публічних послуг, оптимальний розподіл повноважень між органами влади, окреслення обґрунтованої територіальної бази і створення необхідних умов задля виконання повноважень місцевими органами самоврядування.

2. Було з'ясовано, що політика децентралізації та законодавчі зміни стали ключовими інструментами у зміцненні місцевого самоврядування та розвитку територіальних громад в Україні. Ці кроки спрямовані на перерозподіл функцій, повноважень та ресурсів від центральних органів до органів місцевого самоврядування, що сприяє підвищенню ефективності та

прозорості у владних структурах. Реформа місцевого самоврядування передбачає об'єднання територіальних громад з метою оптимізації використання ресурсів та забезпечення ефективного розвитку. Однак важливою передумовою для успішної реалізації цієї політики є чітко визначені критерії та ліміти для об'єднання громад, з урахуванням вимог до доступності та оперативності надання адміністративних послуг. Зміни в законодавстві в сфері децентралізації надають місцевим органам влади більшу автономію та відповідальність за прийняття рішень у місцевих питаннях.

3. Було визначено, що війна та воєнний стан суттєво вплинули на управління територіальними громадами в Україні. Уряд створив спеціальні військові адміністрації для управління справами окупованих територій, що призвело до децентралізації влади та прийняття рішень на місцевому рівні. У період воєнного стану ОТГ продемонстрували високу ефективність у взаємодії з органами державної влади, військовими формуваннями та громадськими організаціями для забезпечення та захисту прав, свобод і добробуту населення громад. Ця успішна співпраця заклала підґрунтя для проведення адміністративно-територіальної реформи та запровадження нових принципів публічного управління.

4. Було встановлено, що органи місцевого самоврядування в Україні стикаються з багатогранними викликами в умовах триваючого конфлікту з Російською Федерацією. Ці виклики підкреслюють нагальну потребу в комплексних реформах і стратегічних ініціативах, спрямованих на зміцнення стійкості, посилення співпраці та пом'якшення негативних наслідків конфлікту для громад. Вирішуючи наявні проблеми в комплексі та сприяючи тіснішій співпраці між місцевими органами влади, національними інституціями та міжнародними партнерами, Україна зможе пройти через складні випробування до більш стабільного та процвітаючого майбутнього для всіх своїх громадян.

5. Було з'ясовано, що стійкість представляє спроможність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, організацій ідентифікувати, установ, готуватися, реагувати на загрози, адаптуватися до змін безпекового середовища, підтримувати стає функціонування до, в ході та після настання кризової ситуації з метою збереження функціонування та подальшого розвитку. Ключові фактори стійкості громад під час війни: більша частка власних бюджетних надходжень, довший досвід управління, більша кількість громад-партнерів, більша залученість громади.

6. Було визначено, що реалізація ініціатив з децентралізації в умовах російсько-української війни в Україні стала критично важливою стратегією для розширення прав і можливостей місцевих громад, підвищення ефективності управління та зміцнення стійкості в умовах несприятливих обставин. Незважаючи на виклики, спричинені конфліктом, зусилля з децентралізації дають змогу місцевим органам влади адаптуватися, співпрацювати та ефективно задовольняти потреби свого населення. У подальшому стійка прихильність децентралізації у поєднанні зі стратегічною підтримкою та розподілом ресурсів матиме вирішальне значення для зміцнення структур місцевого самоврядування та сприяння сталому розвитку в регіонах України, що постраждали від конфлікту, який триває.

7. Було встановлено, що неможливо переоцінити ключову роль місцевої влади у постконфліктній відбудові в умовах воєнного стану. Перебуваючи на передовій управління та надання послуг, місцеві органи влади слугують основою для координації зусиль з відбудови громад, відновлення інфраструктури та поживлення економічної діяльності. Їх активна участь у налагодженні співпраці з переміщеним бізнесом, створенні можливостей для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб та мобілізації ресурсів для проектів реконструкції є важливим фактором у зміцненні стійкості та відновленні. Крім того, виділення значних коштів

міжнародними партнерами підкреслює важливість залучення місцевого населення до процесу відновлення. Надання територіальним громадам і громадськості можливості приймати активну участь в прийнятті рішень і моніторингу діяльності за допомогою цифрових технологій забезпечує прозорість, підзвітність і залучення громадян, прокладаючи шлях до всеосяжного та інклюзивного відновлювального процесу.

8. Було з'ясовано, що органи місцевого самоврядування в Україні стикаються із значними викликами у збереженні та посиленні своєї функціональності в умовах російсько-української війни. Однак, зосередившись на наданні основних послуг, сприянні економічній активності, дотриманні конституційних принципів, координації реагування та плануванні реконструкції, вони можуть суттєво змінити життя своїх громад на краще. Міжнародні партнери також можуть відігравати важливу роль в підтримці органів місцевого самоврядування, надаючи необхідні ресурси та експертизу, які допоможуть їм пережити цей складний період.

9. Було узагальнено, що міжнародна допомога відіграє життєво важливу роль у підтримці українських органів місцевого самоврядування в умовах російсько-українського конфлікту. Надаючи необхідні ресурси, реалізуючи ініціативи з розбудови спроможності та сприяючи демократичному врядуванню, міжнародні партнери підвищили стійкість та ефективність місцевих органів влади у реагуванні на виклики війни та відбудови. Надалі постійна співпраця та координація між міжнародними донорами, місцевими органами влади та громадянським суспільством матимуть вирішальне значення для вирішення наявних проблем, в тому числі відновлення і відбудови після війни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Балінський В. В. Реформа децентралізації влади в Україні: сучасний стан та перспективи подальшого впровадження. *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2019. №4 (68). С. 63-69.
2. Безгін В. Країна громад в умовах війни. Яким був 2022-й для децентралізації та місцевого самоврядування. *LB.ua*. 2022. URL: https://lb.ua/news/2022/12/28/540561_kraina_gromad_umovah_viyni_yakim_buv.html (дата звернення: 03.03.2024)
3. Борщевський В., Василиця О., Матвеев Є. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони*. 2022. №2. С 30-35.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.
5. Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління. *OECD Publishing*. Paris, 2023. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/a5a7939d-uk> (дата звернення: 04.03.2024)
6. Глазов О. М. Удосконалення співробітництва територіальних громад: дис. ... на здоб. ступ. док. філос. за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Полтавський державний аграрний університет, Полтава, 2023. 227 с.
7. Глизнер С. В. Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні. *Політикус*: наук. журнал. 2019. № 1. С. 36-40.
8. Голови українських громад зустрілися з представниками уряду ФРН. *Децентралізація*. 21.04.2023. URL: <https://decentralization.ua/news/16450> (дата звернення: 05.03.2024)
9. Грицяк І. А. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Київ : Вид-во УАДУ, 1997. 487 с.

10. Даркович А., Савісько М. Фактори стійкості громад під час війни. Дослідження впливу економіки, управління та залученості. *Вокс Україна*. 12.09.2023. URL: <https://voxukraine.org/factory-stijkosti-gromad-pid-chas-vijny-doslidzhennya-vplyvu-ekonomiky-upravlinnya-ta-zaluchenosti> (дата звернення: 06.03.2024)
11. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад.: О.Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. 111 с.
12. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / відп. ред. Н. Р. Нижник; Кол.авт.: В. Б. Авер'янов, І. А. Грицяк, С. Д. Дубенко та ін. Київ: Вид-во УАДУ, 1997. 448 с.
13. Держстат покращив оцінку падіння ВВП України за 2022 рік. *Фінансовий клуб*. 29 грудня 2023. URL: <https://finclub.net/ua/news/derzhstat-pokrashchuv-otsinku-padinnia-vvp-ukrainy-za-2022-rik.html#:~:te0%B4%20%D0%B3%D1%80%D0%BD> (дата звернення: 07.03.2024)
14. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.
15. Децентралізація. Короткий словник політологічних термінів. URL: <http://politics.ellib.org.ua/encyclopedia-term-311.html> (дата звернення: 08.03.2024)
16. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навч. посіб. для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ : ПРООН/ МПВСР, 2007. 269 с.
17. Дорожня карта реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. *Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України*. 7.11.2023. URL: <https://mtu.gov.ua/news/34881.html> (дата звернення: 09.03.2024)
18. Загальна інформація. *Децентралізація*. 2024. URL: <https://decentralization.ua/about> (дата звернення: 10.03.2024)

19. Загурська-Антонюк В. Ф. Сучасні тенденції децентралізації державної влади та їх реалізація в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. №2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1391> (дата звернення: 19.03.2024).
20. Колишко Р. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. *Вісник КНУ*. 2003. Вип. 27. С. 201.
21. Круглашов А., Бурега В. Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2021. №9(2). С. 68-76.
22. Куницький О. Саміт Україна-ЄС у Києві: як пройшов, про що домовились. *DW*. 03.02.2023. URL: <https://www.dw.com/uk/samit-ukrainaes-pid-cas-vijni-ak-projsov-pro-so-domovilis/a-64608109> (дата звернення: 09.03.2024)
23. Ломачинська І. А., Чуркіна І. Є. Децентралізація місцевих бюджетів в Україні: виклики в період війни. *Міжнародний науковий журнал «Грааль науки»*. 2022. № 20. С. 29–31.
24. Лукеря І., Ткачук А. Реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади. *Реанімаційний Пакет Реформ*. URL: <https://rpr.org.ua/groups-rpr/04detsentralizatsiya/> (дата звернення: 10.03.2024)
25. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. 3-тє вид. переробл. та допов. Київ: Атіка, 2009. 608 с.
26. Мартищенко С. Л. Проблемні питання здійснення адміністративно-територіальної реформи децентралізації влади в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2023. №(1). С. 64-69.
27. Матвієнко А. С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2010. 23 с.

28. Миколок А. В. Робота органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Таврійський науковий вісник*. Серія: Публічне управління та адміністрування. 2022. № 2. С. 67–73. С. 70.

29. Місцеве самоврядування в умовах війни: підсумки за червень. *UPLAN*. 04.07.2022. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriaduvannia-v-umovakh-viiny-pidsumky-za-cherven/> (дата звернення: 11.03.2024)

30. Місцеве самоврядування в умовах війни: підсумки за період від 24 лютого до 30 квітня. 02.05.2022. *UPLAN*. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/mistseve-samovriaduvannia-v-umovakh-viiny-pidsumky-za-period-vid-24-liutoho-do-30-kvitnia/> (дата звернення: 12.03.2024)

31. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу: аналіт. доп. / В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін. ; за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с.

32. Мороз В. О. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні: законодавче регулювання та проблеми реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 4. С. 396-398.

33. Найбільш нагальні законопроекти для децентралізації, які поставила на паузу війна, мають бути винесені на розгляд найближчим часом – Олена Шуляк. *Слуга народу*. 06.12.2023. URL: <https://sluga-narodu.com/naybilsh-nahalni-zakonoproiekty-dlia-detsentralizatsii-iaki-postavyla-na-pauzu-viyna-maiut-buty-vyneseni-na-rozghliad-nayblyzhchym-chasom-olena-shuliak/> (дата звернення: 13.03.2024)

34. «Новий європейський Баухаус»: Єврокомісія започатковує програму для відбудови України. *Укрінформ*. 16.03.2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-vidbudova/3683363-novij-evropejskij-bauhaus-evrokomisia-zapocatkovue-programu-dla-vidbudovi-ukraini.html> (дата звернення: 14.03.2024)

35. Олександр Кубраков: Три ключові напрямки роботи в сфері децентралізації: завершення реформи, посилення спроможності громад та регіональний розвиток. *Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України*. 19.03.2024. URL: <https://mtu.gov.ua/news/35423.html> (дата звернення: 15.03.2024)

36. Пирого І. С., Пирого М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. Серія ПРАВО. 2023. Вип. 77. Ч. 1. С. 117-123.

37. План дій з розробки Програми комплексного відновлення територій громад – експертні пропозиції. *Децентралізація*. 20.05.2023. URL: <https://decentralization.ua/news/16609> (дата звернення: 16.03.2024)

38. Припхан І. І., Щур Р. І. Економічні та конституційно-правові аспекти публічного управління територіальними громадами в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2023. Т. 2. № 19. С. 280–288.

39. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 17.03.2024)

40. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 18.03.2024)

41. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16.04.2020 №562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> (дата звернення: 19.03.2024)

42. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 №2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 20.03.2024)

43. Про внесення змін у додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 728: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.08.2020 № 996-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 21.03.2024)

44. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 22.03.2024)

45. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 23.03.2024)

46. Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 01.04.2022 № 397. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.03.2024)

47. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.03.2024)

48. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 26.03.2024)

49. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України; Концепція від 27.09.2021 № 479/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/479/2021#n11> (дата звернення: 27.03.2024)

50. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 №1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 28.03.2024)

51. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 29.03.2024)

52. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 30.03.2024)

53. Реформа децентралізації. *Урядовий портал*. 2024. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 20.03.2024)

54. Самусь Ю. Мінвідновлення презентувало проєкт дорожньої карти реалізації реформи децентралізації. 14.11.2023. *United Nations Development Programme*. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/press-releases/minvidnovlennya-prezentovalo-proyekt-dorozhnoyi-karty-realizatsiyi-reformy-detsentralizatsiyi> (дата звернення: 21.03.2024)

55. Сербіна А., Козіна В., Бризіцький М. Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації (посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад). Київ, 2019. URL: <https://decentralization.ua/uploads/library/file/436/25.08.2019.pdf> (дата звернення: 22.03.2024)

56. Серьогіна С. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади». *Право. Вісник. Додаток до журналу «Право України»*. Київ : Ін Юре, 2015. С. 42-43.

57. Собенко Н. Децентралізація – на часі: Шмигаль назвав пріоритети для громад. *Суспільне Новини*. 07.11.2023. URL: <https://susplne.media/611619-decentralizacia-na-casi-smigal-nazvav-prioriteti-dla-gromad/> (дата звернення: 23.03.2024)

58. Степанюк Я. Громада, дружня до бізнесу: як і для чого громадам працювати над проєктами з підтримки та розвитку підприємництва? 31.10.2023. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.ua/news/17577?page=2> (дата звернення: 24.03.2024)

59. Стійкість громад: проблеми та рішення у прогнозуванні та реагуванні на кризи та загрози, спричинені повномасштабною війною. Звіт про дослідження. *Центр соціологічних досліджень, децентралізації та регіонального розвитку KSE Інституту*. Лютий 2023. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/03/KSE-Institute-zvit-iz-doslidzhennya-Stii--kist-gromad.-Hanns-Final.pdf> (дата звернення: 25.03.2024)

60. Стійкість та згуртованість українського суспільства під час війни. Періодичний звіт на основі моніторингових матеріалів з обраних регіонів України. Випуск 8. Липень – серпень 2023 року. Український незалежний центр політичних досліджень. Київ. Вересень 2023. 36 с. URL: http://ucipr.org.ua/images/files/1897/65de0edc7be786.99205981_file.pdf (дата звернення: 26.03.2024)

61. Сторонянська І. З., Патицька Х. О. Адміністративно-фінансова децентралізація: цілі реформи та результати першого етапу. *Регіональна економіка*. 2019. № 1. С. 3–13.

62. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації). *Міжнародний центр перспективних досліджень*. URL: https://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf (дата звернення: 27.03.2024)

63. Територіальні громади. *Децентралізація*. 2024. URL: <https://decentralization.ua/newgromada> (дата звернення: 28.03.2024)

64. Чернописький П. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект. Харків, 2018. 235 с.

65. Шемшученко Ю. Всеукраїнський форум учених правознавців «Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації

влади». Право. Вісник. Додаток до журналу «Право України». Київ : Видавничий Дім Ін Юре, 2015. С. 22-25.

66. Що впливає на стійкість громад під час війни, – дослідження. *Texty.org.ua*. 19.09.2023. URL: <https://texty.org.ua/fragments/110678/showplyvaye-na-stijkist-hromad-pid-chas-vijny-doslidzhennya/> (дата звернення: 29.03.2024)

67. Klau G. W., Weiskircher R. Robustness and Resilience. In: Brandes, U., Erlebach, T. (eds). *Network Analysis. Lecture Notes in Computer Science*. 2005. Vol 3418. P. 417-437.

68. Melnyk V., Kriuchkov N., Shchur R. Peculiarities of forming total revenues of united territorial communities in Ukraine under current conditions of transforming the system of public finances. *Financial and Credit activity-problems of theory and practice*. 2020. Vol. 2 Issue 33. P. 215-222.

69. Norris F. H., Stevens S. P., Pfefferbaum B., Wyche K. F., Pfefferbaum R. L. Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness. March 2008. Vol. 41. Issue 1-2. P. 127-150. URL: <https://doi.org/10.1007/s10464-007-9156-6> (дата звернення: 30.03.2024)

70. One Year Later: Helping Ukraine Win the War and Build Lasting Peace. *USAID*. February 2023. URL: <https://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/feb-2023-one-year-later-helping-ukraine-win-war-and-build-lasting-peace> (дата звернення: 20.03.2024)

71. Plan and Prepare for Disasters. Department of Homeland Security. 28.06.2022. URL: <https://www.dhs.gov/plan-and-prepare-disasters> (дата звернення: 21.03.2024)

72. Ukraine Crisis Response Plan 2024. *Global Crisis Response Platform*. February 12, 2024. URL: <https://crisisresponse.iom.int/response/ukraine-crisis-response-plan-2024> (дата звернення: 22.03.2024)

73. Ukraine situation. *UNHCR*. 2024. URL: <https://reporting.unhcr.org/operational/situations/ukraine-situation> (дата звернення: 23.03.2024)

74. What Makes Ukraine Resilient in the Asymmetric War? A Study of Local Governments' Emergency Responses. Institute for European, Russian and *Eurasian Studies*. 2023. URL: <https://ieres.elliott.gwu.edu/project/what-makes-ukraine-resilient-in-the-assymmetric-war-a-study-of-local-governments-emergency-reponses/> (дата звернення: 24.03.2024)

75. 2022 Country Reports on Human Rights Practices: Ukraine. *State.gov*. 2023. URL: <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/ukraine/> (дата звернення: 25.03.2024)