

Міністерство освіти і науки України
Національний університет водного господарства та природокористування
Навчально-науковий інститут економіки та менеджменту
Кафедра державного управління, документознавства та інформаційної
діяльності

БАКАЛАВРСЬКА РОБОТА

за темою:

ПІДВИЩЕННЯ СТІЙКОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВІЙСЬКОВИХ ЗАГРОЗ І ВИКЛИКІВ

Виконав: студент 4 -го курсу,
групи ПУА-41

за спеціальністю 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Субот Д. О.

Керівник:
А.Ю. Якимчук

Рецензент

Рівне - 2022

Ім'я користувача:
Денис Олександрович Субот

Дата перевірки:
26.06.2022 23:13:57 EEST

Дата звіту:
26.06.2022 23:27:37 EEST

ID перевірки:
1011648925

Тип перевірки:
Doc vs Library

ID користувача:
2904

Назва документа: Бакалаврська.docx

Кількість сторінок: 92 Кількість слів: 18931

Кількість символів: 152664 Розмір файлу: 195.26 KB ID файлу: 1011515296

31.4% Схожість

Найбільша схожість: 7.26% з джерелом з Бібліотеки (ID файлу: 1849493)

Пошук збігів з Інтернетом не проводився

31.4% Джерела з Бібліотеки

995

Сторінка 94

2.54% Цитат

Цитати

10

Сторінка 95

Вилучення списку бібліографічних посилань вимкнене

0% Вилучень

Немає вилучених джерел

Національний університет водного господарства та природокористування

Навчально-науковий інститут економіки та менеджменту

Кафедра державного управління, документознавства та інформаційної діяльності

Освітньо-кваліфікаційний рівень – бакалавр

Спеціальність – 281 «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

В.о. завідувача кафедри державного управління,
документознавства та інформаційної діяльності

Л.Х. Тихончук _____

" ____ " _____ 2021 року

ЗАВДАННЯ

НА ДИПЛОМНУ РОБОТУ СТУДЕНТУ

Субот Денис Олександрович _____

1. Тема проекту (роботи) – «Підвищення стійкості територіальних громад в умовах сучасних військових загроз і викликів»

керівник проекту (роботи) - Якимчук Аліна Юріївна, професор, доктор економічних наук, затверджені наказом вищого навчального закладу від " ____ " _____ 2021 року No ____

2. Строк подання студентом проекту (роботи) _____

3. Вихідні дані до проекту (роботи) фундаментальні положення теорії державного управління, дослідження вітчизняних і зарубіжних учених, законодавчі та нормативні акти України та ЄС, дані статистичного обліку, спеціальна науковалітература та періодичні видання.

Зміст роботи. Розділ 1. Теоретико-методологічні основи функціонування територіальних громад в Україні в умовах військових загроз.

Розділ 2. Аналіз системи управління ТГ в воєнних умовах та характеристика їх соціально-економічного стану

Розділ 3. Впровадження кращого досвіду та інструментів задля підвищення рівня соціально-економічної стійкості громад в Україні

4. Графічний матеріал

5. Консультанти розділів проекту (роботи)

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
1	А.Ю. Якимчук, професор, д.е.н.		
2	А.Ю. Якимчук, професор, д.е.н.		
3	А.Ю. Якимчук, професор, д.е.н.		

6. Дата видачі завдання – 22.03.2022 – 26.06.2022 рр.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

N з/п	Назва етапів магістерської роботи	Строк виконання етапів проекту (роботи)	Примітка
1	Скласти план, знайти та підібрати матеріали та літературу для написання роботи		
2	Написати вступ		
3	Написати Розділ 1		
4	Написати Розділ 2		
5	Написати Розділ 3 та оформити список використаної літератури		
6	Написати висновок бакалаврської роботи		
7	Попередній захист бакалаврської роботи, здійснити виправлення та доопрацювання		

Студент _____ Субот Д. О.

Керівник роботи _____ А.Ю. Якимчук

Зміст

Вступ.....	5
Розділ 1. Теоретико-методологічні основи функціонування територіальних громад в Україні в умовах військових загроз.....	7
1.1. Сутність і значення територіальні громади у загальній стійкості держави.....	7
1.2. Нормативно-правове регулювання діяльності територіальних громад в умовах воєнного стану	14
1.3. Закордонний досвід позитивного впливу ТГ на загальну стійкість держави.....	22
Висновки до розділу 1.....	29
Розділ 2. Аналіз системи управління ТГ в воєнних умовах та характеристика їх соціально-економічного стану	31
2.1. Створення сил територіальної оборони, їх основні функції та особливості.....	31
2.2. Причини зниження стійкості громад в сучасних військово-економічних умовах.....	39
2.3. Перспективи удосконалення системи управління у громадах.....	44
Висновки до розділу 2.....	52
Розділ 3. Впровадження кращого о досвіду та інструментів задля підвищення рівня соціально-економічної стійкості громад в Україні	54
3.1. Особливості Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні	54
3.2. Особливості розвитку місцевого самоврядування на території Луганської та Донецької областей. Особливості економічного розвитку Донбасу до початку широкомасштабного вторгнення росії.....	62
3.3. Особливості фінансової децентралізації.....	70
Висновки до розділу 3.....	79
Висновки	81
Список використаних джерел	86
Додатки.....	90

Вступ

Актуальність теми. Сьогодні наша держава знаходиться у центрі світових подій. Слово «Україна» лунає з вуст ледь не від кожного політика у світі. Місцеве самоврядування в Україні за останні 8 років зазнало суттєвих змін, і навіть сьогодні це є один з пріоритетних напрямків державної політики.

Система місцевого самоврядування, особливо у воєнний час є досить неефективною, і цю проблему необхідно вирішувати. У воєнний час дається взнаки неграмотний розподіл функцій між органами державної влади і місцевого самоврядування.

Підвищення ефективності розвитку системи місцевого самоврядування на пряму залежить від удосконалення системи управління та якості досліджень і реформатувань територіальної організації

Крім того, в Україні ж величезні особливості місцевого самоврядування під час війни, створення, фактичне реформування органів влади, створення сил оборони, створення нових органів місцевого самоврядування

Це висуває вимоги у чіткому окресленні та закріпленні територіальної основи місцевого самоврядування, формуванні місцевих бюджетів у територіальних громадах, які є життєздатними, які готові забезпечувати громадянам високий рівень життя, можливість надання соціальних послуг при використанні саме місцевих бюджетів, широке залучення громадськості у вирішенні питань місцевого рівня.

Метою дипломної роботи є вивчення можливості удосконалення системи місцевого самоврядування під час воєнних дій та підвищення її рівня стійкості, а також удосконалення механізмів розвитку територіальної організації місцевого самоврядування та процесів децентралізації в Україні.

Для виконання мети дослідження можна чітко окреслити наступні **завдання**:

1. Дати визначення поняттям «місцеве самоврядування», «децентралізація влади», «територіальна громада», «фінансова незалежність»
2. Охарактеризувати нормативно-правову базу реформи місцевого самоврядування та знайти шляхи її вдосконалення
3. Визначити позитивний вплив закордонного досвіду на систему місцевого самоврядування в Україні
4. Знайти перспективи удосконалення управління у територіальних громадах
5. Дослідити особливості створення Сил територіальної оборони
6. Визначити проблеми місцевого самоврядування прифронтових регіонів, а також Донецької та Луганської областей у 2014-2022 роках
7. Окреслити плюси та мінуси реформи децентралізації в Україні

Об'єкт дослідження – сучасна основа місцевого самоврядування в Україні, стійкість сучасних територіальних громад та іноземні системи місцевого самоврядування

Предмет дослідження – характеристика сучасної законодавчої бази місцевого самоврядування та стійкості територіальних громад під час війни.

Теоретичною основою є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування», нормативно-правова база реформи децентралізації, Закон України «Про утворення військових адміністрацій», Закон України «Про територіальну оборону», Закон України «Про Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»

Робота складається з 3 вступу, 3 розділів, висновків до них, загальних висновків, списку використаної літератури та додатків.

Розділ 1. Теоретико-методологічні основи функціонування територіальних громад в Україні в умовах військових загроз.

1.1. Сутність і значення територіальні громади у загальній стійкості держави

У 2014 році, перед початком реформи, лише декілька регіонів в нашій державі були самодостатніми, тому в Україні з'явився значний дисбаланс між регіонами, а відповідно різними були якість життя і якість послуг, які отримували українці. Тому треба було обов'язково і якнайшвидше провести суттєві реформи в сфері державного управління, місцевого самоврядування та територіальної організації влади в нашій державі[8].

Реформа децентралізації передбачає добровільне об'єднання існуючих територіальних громад, фінансову децентралізацію та розширення прав і можливостей громад. Крім того, реформа децентралізації дала поштовх до створення та значного вдосконалення найближчого до мешканців державного інституту – місцевого самоврядування.

Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на принципах децентралізації, основні принципи якої були затверджені у 2014 році [12], а фактична реалізація почалася у 2015 році, є однією з найбільш результативних і найбільш помітних серед найважливіших стратегічних реформ. Вона націлена на створення дієвої системи місцевого самоврядування в Україні враховуючи європейський досвід розвитку місцевої демократії, делегування територіальним громадам повноважень та ресурсів, що могли б забезпечити місцевий економічний розвиток, надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг. Роль таких громад, які у період 2015-2020 рр. мали назву «об'єднані територіальні громади»(ОТГ) у забезпеченні інтересів мешканців громад в усіх сферах життя на території, на якій живуть

представники повинна була стати ключовою. Основна суть реформ - не зміцнення вертикалі управління в регіонах, а створення нових «центрів відповідальності» на місцях для регулювання суспільного життя мешканців громади та забезпечення місцевого економічного розвитку. До того ж у регіонах повинен був відбутись розподіл повноважень центральних органів управління та місцевого самоврядування, та фактично відповідне зміцнення повноважень самоврядування, наприклад самостійність у ухваленні та реалізації рішень, насамперед на нижчому рівні – рівні ОТГ [5]. Основою системи самоврядування в Україні сьогодні є територіальні громади (ТГ). Отже, в залежності від розвитку ТГ, та залежно від відіграваної ними ролі в економічному житті кожного регіону, кожного мешканця громади та України в цілому та наскільки правильно та обдумано буде проведено формування «спроможних» ТГ, і залежатиме майбутнє місцевого самоврядування в Україні та успіх реформ. Сьогоднішнє керування розвитком сіл, селищ та міст здійснюється через інститут місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування - це система організації влади на місцевому рівні, за якої місцеві громади набувають реальної можливості в різний спосіб самостійно і незалежно від держави вирішувати проблеми, що стосуються організації їх життєдіяльності.

Місцеве самоврядування є складним та різноманітним явищем, яке являє собою:

- основу з певними законами
- один з найголовніших аспектів у роботі та організації влади, а отже і необхідну сходинку у забезпеченні розвитку демократичного суспільства;
- форму демократії, адже згідно зі ст. 5 Конституції України, здійснення народом влади відбувається безпосередньо і через органи місцевого самоврядування [13]. В цьому аспекті органи місцевого самоврядування займають окреме місце в системі політичних координат і не мають входити до

складу державних механізмів, що надає можливості розглянути місцеве самоврядування як окремо визначену форму у реалізації приналежній народу влади;

- право окремої територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції України та інших нормативно-правових актів.

Основою місцевого самоврядування є територіальна громада – його первинний суб'єкт, тобто населення, яке, внаслідок природного розселення, мешкає на певній території й має право вирішувати свої інтереси місцевого рівня [9].

Реформа місцевого самоврядування передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад, щоб такі громади могли вирішувати необхідні їм питання місцевого значення за рахунок власних ресурсів.

Цілі та завдання реформи децентралізації влади в Україні:

1. Сформувати нову територіальну основу для діяльності органів влади шляхом:

- визначення адміністративно-територіального устрою базового рівня для формування на новій територіальній основі спроможних територіальних громад;
- визначення адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня як територіальної основи для діяльності органів державної влади;
- визначення засад адміністративно-територіального устрою України, порядку створення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів відповідно до європейських стандартів;
- створення та адміністрування Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України в рамках виконання нової бюджетної програми

“Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України”.

2. Сформувати ефективне місцеве самоврядування та оптимальну систему територіальної організації влади на новій територіальній основі шляхом:

- закріплення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні шляхом внесення відповідних змін до Конституції України.;
- розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, в тому числі щодо повноважень територіальних органів центральних органів виконавчої влади, їх підрозділів з урахуванням принципу субсидіарності та нової територіальної основи;
- впровадження збалансованої бюджетної моделі надходжень та витрат органів місцевого самоврядування на виконання власних та делегованих повноважень;
- переформатування місцевих державних адміністрацій відповідно до нової компетенції, основними повноваженнями яких буде забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян, виконання державних і регіональних програм, забезпечення координації (взаємодії) діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, здійснення адміністративного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування;
- розвитку форм міжмуніципального співробітництва, зокрема щодо створення та діяльності міських агломерацій;
- вирішення питання щодо відкритості та прозорості адміністрування місцевих податків і зборів органами місцевого самоврядування;

- створення сприятливих правових умов для залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень на місцях, розвиток форм місцевої демократії.
- створення та адміністрування Єдиного державного реєстру актів органів місцевого самоврядування в рамках виконання нової бюджетної програми “Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України”;
- створення та адміністрування Державного реєстру повноважень органів місцевого самоврядування в рамках реалізації нової бюджетної програми “Електронне урядування у сфері розвитку громад та територій України”[14].

Мета реформи – створення нового, ефективнішого місцевого самоврядування та нової системи територіальної організації влади для організації і підтримки функціонування повноцінного життєвого середовища для жителів громади, надання високоякісних та доступних публічних послуг, створення і реорганізацію інститутів прямої демократії, узгодження інтересів держави та громад.

Мешканці спроможних громад сьогодні вже не вирішують свої питання в районі чи області – тепер це вирішує влада на місцях: голова, депутати ради громади та її виконавчий комітет. Освіта, медицина, адміністративні послуги, дороги, освітлення, водопостачання, сміття, благоустрій, забудова і навіть безпека – тепер у повноваженнях територіальної громади. Саме влада громади, і більше ніхто, займається вирішенням більшості місцевих питань, має на це кошти і несе за це усе повну відповідальність.

Мешканці територіальних громад мають поруч ефективну спроможну владу, яку самі обирають і на діяльність якої можуть впливати. Як наслідок – в містах і селах громади доступніші та якісніші послуги, більш сприятливі умови життя.

За словами І. Бутко «територіальна організація влади як науково обґрунтована локалізація взаємопов'язаних просторових поєднань систем і форм організації влади, базується на нормативно-правовій і законодавчій основі та політичній моделі організації суспільства. Представниками суб'єктів територіальної організації влади у даному випадку виступають:

- територіальна громада
- район
- область
- агломерації поселень тощо»[7].

Територіальна організація суспільства має на меті застосування трьох різних видів структур: компонентної, просторової, або територіальної і функціонально-управлінської.

Особливістю компонентної структури територіальної організації суспільства і влади є комплексна внутрішня побудова територіальної організації суспільства з елементами елементами політичної соціально-економічної системи. До важливих компонентів слід віднести:

- територію
- природно-ресурсний потенціал у територіальній громаді
- населення та людські ресурси
- виробничі потужності
- існуючу інфраструктуру
- політико-організаційну систему.

Особливості територіальної структури у територіальній організації суспільства та влади - це склад, а також співвідношення та взаємне розміщення різних територіальних владних інститутів держави. Ці особливості визначають відносини всередині району та між районами на різних рівнях. Головні компоненти територіальної структури суспільства - це територіальні громади, райони, області, агломерації поселень. Територіальна структура органів влади

описує її просторову організацію і просторове поєднання (у взаємній локалізації, співвідношенні і взаємодії) територіальних центрів влади. Разом з тим, територіальна структура влади визначається як сукупністю її певним способом розміщених територіальних елементів, які є у складній взаємодії в процесі (та в результаті) розвитку і функціонування системи влади. Особливості функціонально-управлінської структури територіальної організації суспільства визначають ієрархію адміністративно-територіальному устрої території. Це – громади сіл, селищ, міст, районів, області, діяльність яких спрямована на забезпечення проведення державної регіональної соціально-економічної політики через безпосередній зв'язок стратегії і тактики громадської діяльності.

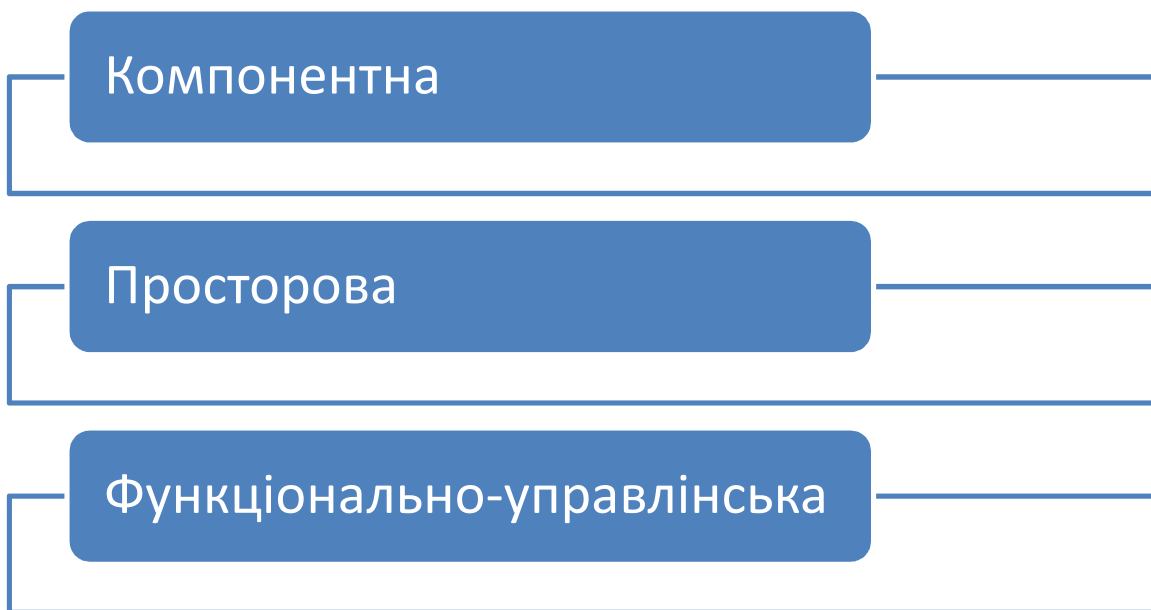


Схема 1. Різні види структури територіальної організації суспільства

Як стверджує Ю. Тодика, «загальна територіальна організація суспільства залежить від адміністративно-територіального поділу країни. Системою розгортання державної влади у просторі (просторовий каркас самоуправління суспільства) є адміністративно-територіальна організація суспільства. Ця система членування території відповідає системі органів державної влади.

Іншими словами, це привілейоване, інституційно зафіксоване районування державної території» [15].

Адміністративно-територіальний поділ є передбачає на меті індивідуальне багаторівневе районування, коли у кожної територіальної одиниці є територія, яка є частиною території більш високого рівня. Такі одиниці територіального поділу, в свою чергу, мають в собі центри, у яких знаходяться органи управління адміністративно-територіальних одиниць, що дає центрам особливий статус. Це, насамперед, ускладнює систему відносин в системі адміністративно-територіального поділу. Кожна одиниця адміністративно-територіального поділу має містити у своєму складі орган керування, який наділений певними повноваженнями, які поширюються лише на визначену територію. Без системи повноважень та органу, що їх здійснює, розмежування одиниць адміністративно-територіального поділу не має сенсу.

1.2. Нормативно-правове регулювання діяльності територіальних громад в умовах воєнного стану

Законними підставами реформ місцевого самоврядування є :

- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [16];
- Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [17];
- Методика формування спроможних територіальних громад[42].

Саме ці нормативно-правові акти визначають, як має проходити об'єднання територіальних громад, для того щоб громади стали спроможними приймати рішення у питаннях місцевого значення. Відповідно до затвердженої Методики, «спроможна територіальна громада – це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самотійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я,

соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративнотериторіальної одиниці». Тобто спроможною ТГ є громада, у якій джерел наповнення місцевого бюджету, інфраструктурних та кадрових ресурсів є достатньо для вирішення органами місцевого самоврядування громади питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах мешканців цієї територіальної громади. ТГ характеризують як базові адміністративно-територіальні одиниці та первинні ланки нового адміністративно-територіального устрою України. Об'єднані громади виникли внаслідок добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст. Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище міського типу, - селищною, центром якої визначено село, - сільською [18]. На рівні ОТГ зосереджуються значні природні, економічні та кадрові ресурси, що забезпечують ріст економіки, допомагають формувати ефективний управлінський вплив та підвищити рівень соціального достатку жителів громади. Тобто, об'єднана територіальна громада – це громада, яка здатна через певні органи місцевого самоврядування дати своїм жителям необхідний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, а також економічно-фінансові можливості розвитку [19]. Проводячи реформу системи місцевого самоврядування, Україна вирішила дати можливість громадам об'єднуватись добровільно, проте створила чітку систему стимулів та заохочень для громад, які вирішать об'єднатись. Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення прогресивного соціально-економічного розвитку територій, на яких проживають мешканці громади має супроводжуватися якісним і кількісним збільшенням ресурсно-фінансової бази. Тому зі змінами до Податково та Бюджетного кодексів у січні 2015 року органи місцевого самоврядування отримали більше коштів для підвищення економічної самостійності та спроможності самостійно вирішувати власні проблеми та труднощі. Об'єднані

громади отримали значно більше повноважень та ресурсів, які досі мали лише міста обласного значення, та фінансування місцевих бюджетів ОТГ, яке включає в себе 60% від ПДФО (податку на доходи фізичних осіб) Також на розвиток громади надходять всі кошти від податків:

- єдиного
- на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності
- на майно (нерухомість, земля, транспорт).

До того ж, бюджети ОТГ отримали прямі відносини з державним бюджетом (до 2015 року прямі міжбюджетні відносини мали лише бюджети районів, областей та міст обласного значення). Для виконання повноважень територіальної громади держава їм надає додаткові кошти:

- дотації,
- освітні субвенції
- медичні субвенції
- субвенції на розвиток інфраструктури громад тощо.

Нові зміни в законодавстві також надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет» . [6]

Окрім цього, держава стимулювала громади, що прийняли рішення добровільного об'єднання, додатково виділяючи кошти та сприяла залученню міжнародного інвестування для різноманітних важливих проектів. Самоврядна територіальна громада автономно розпоряджатиметься своїми фінансами, тому бюджетні кошти розподілятимуться раціональніше. Крім цього, рада громади визначатиме скільки їй потрібно службовців, призначатиме їм зарплати та ін. [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9_2020/56.pdf]

ОТГ, крім зростання власних фінансових можливостей, після започаткування політики децентралізації отримали додаткові інструменти забезпечення

власного економічного розвитку – і здійснення зовнішніх позик, і самостійне обирання установ для обслуговування коштів, що надходять з місцевих бюджетів відносно свого розвитку та власних надходжень бюджетних установ. Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику.

Після прийняття великої кількості законів про децентралізацію повноважень та регулювання земельних відносин громади також отримали право розпоряджатися землею за межами населених пунктів. Верховною Радою України прийнято закони, що дають можливість децентралізувати частину повноважень центральних органів виконавчої влади щодо надання базових адміністративних послуг: реєстрацію нерухомості, бізнесу, місця проживання особи – передавши їх на рівень місцевої влади. Напрацьовані законопроекти, повинні розмежувати повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, дозвілля, соціально-економічного розвитку, інфраструктури між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на кожному з територіальних рівнів адміністративно-територіального устрою України. [3]

Одним з головних законів, що визначають роботу місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», який був прийнятий у травні 2022 року.

Закон розширює повноваження голів села, селища, міста, поки діятиме воєнний стан та надає їм повноваження приймати рішення одноосібно щодо:

- ▶ демонтаж незаконно розміщених тимчасових споруд на земельних ділянках комунальної власності;
- ▶ огляд пошкоджених черех бойові дії будівель і споруд;

- ▶ знесення, за результатами обстеження, аварійно небезпечних будівель і споруд або тих, що становлять загрозу життю та здоров'ю мешканців територіальної громади.
- ▶ перерахування з місцевих бюджетів коштів на користь Збройних Сил України та для забезпечення роботи режиму воєнного стану
- ▶ створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ;
- ▶ боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;
- ▶ поводження з небезпечними відходами.

Крім того, законопроектом, зокрема пропонується:

- врегулювати питання діяльності військових адміністрацій населених пунктів;
- за умови утворення військової адміністрації населеного пункту, повноваження селищної\сільської\ міської рад, її виконавчих органів переймає військова адміністрація, а повноваження голови – начальник військової адміністрації;
- збільшення повноважень сільського, селищного, міського голови територіальної громади (де не ведуться бойові дії та не утворена військова адміністрація), який зможе одноособово приймати ряд рішень з питань бюджету, кадрових питань тощо;
- сільський, селищний, міський голова або керівник виконавчого органу одноособово в оперативному порядку може призначати осіб на посади: в органах місцевого самоврядування, а також керівників комунальних підприємств, установ, організацій сфери управління їх органу місцевого самоврядування;

- повноваження обласних (у разі окупації або оточення адміністративного центру області) та районних рад переймає обласна/районна військова адміністрація [20].

З початку повномасштабного вторгнення військ росії на територію України 24 лютого тимчасово припинили діяльність обласні та районні державні адміністрації. На їх базі були утворені відповідні військові адміністрації.

24 лютого президент України Володимир Зеленський підписав указ про утворення 25 обласних військових адміністрацій. Фактично обласні, Київська міська державні адміністрації набули статусу відповідних військових адміністрацій, а голови цих держадміністрацій — посади начальників військових адміністрацій.

Водночас, на базі існуючих районних державних адміністрацій утворили й відповідні районні військові адміністрації, а їхні голови стали начальниками РВА[21].

По суті, військові адміністрації виконують дуже важливу роль, адже можуть ухвалювати рішення, від яких залежить існування та проживання мешканців територіальних громад, наприклад про евакуацію, запровадження комендантської години і т.д.[22].

13 березня 2022 року Верховна Рада прийняла Закон «Про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану» (законопроект № 7153), згідно з яким, зокрема:

- 1) місцезнаходженням міністерств, інших центральних органів виконавчої влади є столиця України – місто Київ, якщо інше не визначено Кабінетом Міністрів України;
- 2) в умовах воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про

утворення військової адміністрації населених пунктів, має право за погодженням з керівником відповідної обласної військової адміністрації приймати низку важливих рішень;

3) у разі затвердження сільським, селищним, міським головою тимчасової структури органів місцевого самоврядування, працівники, посади яких не входять до тимчасової структури, увільняються від виконання посадових обов'язків на період її дії. У разі неможливості переведення на іншу роботу таким працівникам, незалежно від їх бажання, надається відпустка без збереження заробітної плати на час дії тимчасової структури. Тимчасова структура органів місцевого самоврядування діє не більше 30 днів після припинення або скасування воєнного стану;

4) в умовах воєнного стану сільський, селищний, міський голова, керівник виконавчого органу місцевого самоврядування має право призначати осіб на посади в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління відповідного органу місцевого самоврядування, та звільняти з них за погодженням з керівником відповідної обласної військової адміністрації;

5) у разі утворення військової адміністрації населеного пункту повноваження сільської, селищної або міської ради, її виконавчих органів протягом дії воєнного часу та 30 днів після його припинення або скасування здійснюються такою військовою адміністрацією;

6) у період воєнного стану ліквідація суб'єктів господарювання державного сектору економіки дозволяється виключно за погодженням з Кабінетом Міністрів України;

7) в умовах воєнного стану особи призначаються на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, комунальних підприємств, установ, організацій керівником державної служби або суб'єкта призначення,

сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради, начальником відповідної військової адміністрації без конкурсного відбору на підставі поданої заяви, заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад;

8) особа, яка претендує на зайняття на політичній посаді, посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівника суб'єкта господарювання державного сектору економіки, комунального підприємства, установи, організації, в умовах воєнного стану не подає декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, документ про підтвердження рівня володіння державною мовою та щодо такої особи у цей період не здійснюється спеціальна перевірка, передбачена Законом України «Про запобігання корупції», та перевірка, передбачена Законом України «Про очищення влади»;

9) протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення або скасування повноваження обласних та районних рад здійснюються відповідними обласними та районними військовими адміністраціями;

10) Кабінет Міністрів України в разі введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях приймає рішення з усіх питань, що потребують законодавчого врегулювання в умовах воєнного стану, з дотриманням ст. 64 Конституції України щодо обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, у тому числі рішення щодо визначення платників податку, об'єктів оподаткування, бази оподаткування, ставок податків, порядку обчислення податків, податкового періоду, строку та порядку сплати податків, строку та порядку подання податкової звітності, податкових пільг та порядку їх застосування;

11) в умовах воєнного стану Кабінет Міністрів України має право за поданням Прем'єр-міністра або особи, яка виконує його обов'язки, приймати рішення про відсторонення міністра від виконання обов'язків та призначення виконувача обов'язків міністра;

12) обласні військові адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних сил України визначають територіальні громади, на території яких ведуться бойові дії [23].

1.3. Закордонний досвід позитивного впливу ТГ на загальну стійкість держави

У різних державах виникали свої особливості під час розвитку систем місцевого самоврядування.

Франція. Франція не поспішаючи здійснювала реформи децентралізації, котрі, як правило, стосувалися розширення прав субнаціональної автономії, скорочення завдань центрального уряду, послаблення ролі префектур і створення автономного регіонального рівня. В загальному, адміністративна реформа у цій державі полягала у фактичній ліквідації адміністративної та фінансової залежності; передачі влади від регіональних і департаментських префектів головам виборних рад; перетворенні регіонів у повноправні органи місцевої влади, що обираються на загальних виборах[1]

Загалом, державна політика Франції у сфері децентралізації була спрямована на розмежування повноважень центральної та місцевої влади, створення основних аспектів управлінського впливу у делегуванні певних питань на місцеві органи влади. Науковець А. Ткачук також зазначає про важливі реформи у Франції 1982–1983 рр. Автор зазначає, що в цей період було прийнято пакет законодавчих актів про децентралізацію державної влади, за якими місцеве самоврядування вийшло на якісно новий рівень, хоча конституція країни має лише 4 статті, що стосуються місцевого самоврядування, а сама Франція є централізованою державою [10].

У Конституції Франції досить мало законів про місцеве самоврядування як систему об'єднання населених пунктів та їх мешканців. У ст. 72 Конституції Франції визначено, що територіальними колективами Республіки є:

- комуни;
- департаменти;
- регіони;
- колективи зі спеціальним статусом;
- заморські колективи.

Усі інші територіальні одиниці створюються у законодавчо визначеному порядку. Вищезазначені колективи вільно керуються виборними органами у межах своїх повноважень, прописаних у законах. Представники Уряду в департаментах і територіях відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів [24].

Нормативно-правове регулювання місцевого самоврядування Франції забезпечується Законом 82-213 «Про права і свободи комун, департаментів та регіонів» від 02 березня 1982 р. Закон розмежовує повноваження муніципалітетів, відомств, регіонів і держави у сфері розподілу державних ресурсів і передаванні державних коштів місцевим органам влади. Також у законі є інформація про місцеві органи влади, проведення виборів і законний статус обраних органів влади, умови співпраці між різними формами місцевого самоврядування, такими як муніципалітети, округи й регіонаи, а також рівень участі громадян у місцевому житті [25].

Основними та найменшими одиницями у системі територіального устрою Франції є комуни. Це єдина адміністративно-територіальна одиниця, де немає чіткого центрального органу влади. Повноваження комун прописані у основному законі 1984 р. [2]. Ці адміністративно-територіальні одиниці зазвичай невеликих розмірів та невеликою кількістю населення. У більше ніж

90% комун населення не перевищує 2000 осіб. Проте, як виняток, зустрічаються і комуни з населенням понад 500 000 людей.

Місцевими органами влади є ради муніципалітету. Їх кількість залежить безпосередньо від кількості населення в комунах. Ці органи є виборними та налічують від 9 до 109 членів. Вони обираються на основі прямої демократії з принципом таємного голосування. Право вибору мають не лише громадяни комуни, а й взагалі іноземці, громадяни інших країн-членів Європейського союзу. Головна умова – постійне проживання на території комуни. Схожий досвід можна запровадити і в Україні, адже так як наша держава відкрито заявляє про своє європейське майбутнє, то схожий закон, згідно з яким виборцями можуть бути не тільки громадяни, а й іноземці, які постійно проживають на території, є досить важливим та повинен бути прийнятим. Оскільки особи, котрі постійно й безперервно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, мають право брати участь у виборах місцевих органів влади, так беручи участь у суспільному й державному житті регіону [26].

Польща. Сучасний адміністративно-територіальний поділ Польщі був запроваджений у 1999 року. Він, як і в Україні, виник після запровадження адміністративної реформи, що впровадила трирівневу структуру адміністративно-територіального устрою «воєводство-повіт-гміна». Делеговані даним одиницям повноваження не перетинаються та доповнюють одне одного.

Згідно законодавства Польщі, ланками адміністративно-територіального устрою є воєводство, повіт та гміна.

Воєводство (пол. *województwo*) – адміністративно-територіальна одиниця, що є найвищою ланкою місцевого самоврядування у Польщі. Воєводське самоврядування визначає політику регіону, а відповідно займається питаннями, які не можуть бути вирішені на рівні повіту та гміни. Організація діяльності воєводств регулюється законом «Про воєводське самоврядування».

Найважливішими завданнями воєводського самоврядування є проведення власної воєводської політики, ухвалення стратегій розвитку регіону, участь у реалізації завдань, що стоять перед державою в цілому, а також укладання контрактів регіонів з урядом. Це забезпечує бюджети воєводства грошовими надходженнями.

Повіти (пол. powiat) є середньою ланкою самоврядування в Польщі, яка утворюється з кількох гмін. В Польщі 314 сільських повітів і 66 міських (міста на правах повіту). Містом на правах повіту є місто, якщо в ньому мешкає понад 100 000 жителів, а також місто, що з 31 грудня 1998 року перестало бути центром воєводства.

Гміна – (пол. gmina) базова ланка польського самоврядування, це – найменша адміністративна одиниця у Польщі. В середньому кожна гміна налічує 5 тис. осіб. Функціонування гмін врегульоване законом «Про гмінне самоврядування». Фактично – це самоврядна громада мешканців певної території. Гміна може бути сільською (не має у своєму складі жодного міста), місько-сільською (до складу гміни входить місто та кілька сіл) або міською (гміна, що міститься в адміністративних кордонах міста або т. зв. гміна зі статусом міста).

До компетенції гміни належать усі публічні справи місцевого значення, до яких належать такі сфери, як міське господарство, освіта, культура, комунальні послуги, охорона здоров'я, охорона громадського порядку та ін [27].

Всі три ланки адміністративно-територіального поділу Польщі незалежні між собою з фінансової точки зору і діють на принципах субсидіарності та гарантованих доходів, що є схожими принципами з українським законодавством про місцеве самоврядування. Проте, кожна адміністративно-територіальна одиниця має свої завдання. Так, гміни повинні дбати про комунальне господарство та економічний розвиток, надання на місцевому рівні громадських послуг, землекористування, дошкільні заклади, основну школу,

гімназії, осередки охорони здоров'я, заклади культури, бібліотеки, гмінні дороги. Повіти відповідають за: адміністративні послуги, громадські послуги на місцевому понадгмінному рівні, публічну безпеку, спеціальні школи, повітові лікарні, повітові заклади, заклади культури та музеї, повітові дороги. Воєводства – за регіональний розвиток, громадські послуги на регіональному рівні, розвиток ринку праці, вищі школи, воєводські лікарні, театри, регіональні музеї, воєводські дороги[28].

Крім того, законодавство про місцеве самоврядування Польщі передбачає можливий поділ на допоміжні територіальні одиниці які є меншими та зазвичай складаються з одного міста, частини міста чи кількох міст. Деякі з міст можуть взагалі бути суто допоміжними одиницями, розташованими на території певної гміни. Буває таке, що допоміжні адміністративно-територіальні одиниці діляться на одиниці нижчого рівня. Прикладом цього є Варшава, у якій райони, що є допоміжними одиницями можуть ділитись на, як би це не звучало «допоміжні одиниці допоміжних одиниць», або ж навіть мікрорайони чи села.

У Законі взагалі не зазначено правил розмежування таких одиниць. Часом вони мають межі, які взагалі не збігаються з межами статистичних ділянок та районів.

Так, наприклад, §50 Статуту м. Кракова визначає, що «Місто Краків поділяється на райони, як допоміжні підрозділи. Райони включають території, що виділяються завдяки їх територіальному розташуванню в місті, місцевим традиціям та соціально-економічним зв'язкам, що забезпечують здатність виконання публічних завдань, доручених районам через раду м. Кракова»[43].

Взагалі, гміна може і не ділитись. Кожна гміна сама визначає ділитись чи ні. Єдина для поділу є Варшава, адже було прийнято так званий Варшавський закон, який передбачає обов'язкове утворення допоміжних адміністративно-територіальних одиниць, що називаються «районами».

Принципи, за якими утворюються, об'єднуються чи скасовуються допоміжні одиниці у складі гміни, визначаються її статутом. Для того, щоб утворити допоміжні одиниці, потрібно спочатку провести консультацію з мешканцями або ж отримати їх ініціативу, а потім ухвалити рішення так званою радою гміни. Так, статут м. Познань визначає, що ініціатива мешканців повинна отримувати підтримку щонайменше 10% мешканців території майбутнього мікрорайону, які мають активне виборче право до органів мікрорайону.

Рада гміни затверджує правила організації та регламентує діяльність допоміжних одиниць адміністративно-територіального устрою, що називається статутом. Для цього теж потрібно провести консультації з мешканцями гміни. Також статут може визначати поділ допоміжних одиниць на ще менші.

Німеччина. Місцеве самоврядування Німеччини є успішним прикладом реалізації так званої «континентальної системи» місцевого самоврядування у межах федеративного адміністративно-територіального устрою Німеччини. Саме засади федералізації у поєднанні з демократією, що засновані на конституційних нормах Основного закону надали широкі повноваження органів місцевого самоврядування і певну незалежність місцевого самоврядування загалом [29].

ФРН - це держава з настільки розвиненою демократизацією органів влади і настільки широкими сферами діяльності місцевого самоврядування, що організація влади на території Німеччини Основним законом країни фактично не регулюється. Сучасний правовий статус адміністративно-територіальних одиниць, порядок утворення та функціонування одиниць місцевого самоврядування зазначається в першу чергу конституціями та законодавством окремих земель, що є по суті найбільшим адміністративно-територіальними одиницями. Саме тому структура органів місцевого самоврядування і їх повноваження в різних землях Німеччини можуть суттєво різнитися [30].

Законодавча влада на території федеральних земель здійснюється представницькими органами, які як правило мають назву «ландтаги» (у дослівному перекладі – «земельні парламенти»). У спеціальних містах-землях вони можуть називатися по-іншому – як-от «громадські збори» в Бремені і Гамбурзі, «палата представників» в Берліні. Вони, за винятком Баварії мають однопалатну структуру і обираються на чотири або на п'ять років. «Баварський сенат (верхня палата) утворюється на основі представництва соціальних, господарських, культурних і громадських корпорацій; сенатори обираються на шість років, і кожні два роки сенат оновлюється на 1/3. У разі військового стану минулі терміни повноважень народних представництв земель продовжуються до шести місяців після закінчення вказаного стану» [32].

Більшість представництв, окрім Бундестагу, федеральних земель мають право заявити про достроковий саморозпуск або можуть розпуститись за рішенням виборців. Для цього проводиться додатковий референдум. Повноваження та функції, що виконують парламенти земель, а також їхня внутрішня структура досить схожі на ті, які властиві Бундестагу. У містах-землях ці органи здійснюють повноваження місцевого міського самоврядування.

Найменшою одиницею адміністративно-територіального устрою федеральних земель є громади, або общини. По суті, на них покладаються всі завдання публічної влади, але не ті, які особливим розпорядженням переходять до повноважень іншого органу влади [31].

Аналогічним є і статус громадських союзів. Право громад і їх союзів на самостійне управління своїми справами гарантується державою, яка обмежує свій нагляд лише забезпеченням відповідності такого управління законам.

Крім того, управлінням громад та громадських союзів можуть бути делеговані і державні завдання, що повинні вирішуватись відповідно до правил центральних органів держави. Держава повинна забезпечувати належне фінансування громад та громадських союзів, аби ті могли виконувати завдання,

були спроможними, а також надати їм джерела певних доходів під відповідальність громади чи громадського союзу, якими ці утворення можуть вільно користуватись.

Громадами є сільські населені пункти або їх групи і міста. Міста-землі Берлін і Гамбург є одночасно громадами. Відповідають вони за розвиток інфраструктури суспільного транспорту, туризму, житлового будівництва, шкіл і дошкільних закладів, доріг, лікарень, театрів, бібліотек, музеїв, соціальних і спортивних установ. Вони можуть встановлювати і стягувати визначені законом податки і збори. У сільській місцевості громади об'єднані повітами, які мають своє самоврядування.

Всього у ФРН 543 повіти, зокрема, 117 міст поза повітами [Федеральний статистичний центр ФРН [11].

Висновки до розділу 1

Реформа децентралізації передбачає добровільне об'єднання існуючих територіальних громад, фінансову децентралізацію та розширення прав і можливостей громад. Крім того, реформа децентралізації дала поштовх до створення та значного вдосконалення найближчого до мешканців державного інституту – місцевого самоврядування.

Основою місцевого самоврядування є територіальна громада – його первинний суб'єкт, тобто населення, яке, внаслідок природного розселення, мешкає на певній території й має право вирішувати свої інтереси місцевого рівня.

Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення прогресивного соціально-економічного розвитку територій, на яких проживають мешканці громади має супроводжуватися якісним і кількісним збільшенням ресурсно-фінансової бази.

Адміністративно-територіальний поділ є передбачає на меті індивідуальне багаторівневе районування, коли у кожній територіальній одиниці є територія, яка є частиною території більш високого рівня. Такі одиниці територіального поділу, в свою чергу, мають в собі центри, у яких знаходяться органи

управління адміністративно-територіальних одиниць, що дає центрам особливий статус. Це, насамперед, ускладнює систему відносин в системі адміністративно-територіального поділу. Кожна одиниця адміністративно-територіального поділу має містити у своєму складі орган керування, який наділений певними повноваженнями, які поширюються лише на визначену територію. Без системи повноважень та органу, що їх здійснює, розмежування одиниць адміністративно-територіального поділу не має сенсу.

ОТГ, крім зростання власних фінансових можливостей, після започаткування політики децентралізації отримали додаткові інструменти забезпечення власного економічного розвитку – і здійснення зовнішніх позик, і самостійне обирання установ для обслуговування коштів, що надходять з місцевих бюджетів відносно свого розвитку та власних надходжень бюджетних установ. Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику.

У різних державах виникали свої особливості під час розвитку систем місцевого самоврядування, які іноді є дуже схожими до особливостей розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Розділ 2. Аналіз системи управління ТГ в воєнних умовах та характеристика їх соціально-економічного стану

2.1. Створення сил територіальної оборони, їх основні функції та особливості.

Сили територіальної оборони (ТрО), як відокремлений рід сил ЗСУ були створені 1 січня 2022 року на підставі Закону України «Про основи національного спротиву». До прийняття закону ТрО фактично була у складі Сухопутних військ та здійснювала свої функції через військові комісаріати.

Система територіальної оборони передбачала створення окремих штабів тероборони на базі ОДА ТА РДА, начальниками таких штабів призначалися військові комісари (або їх заступники). До 2012 року у складі Збройних Сил були фактично відсутні спеціальні ВЧ (військові частини), призначені для виконання сьогоднішніх функцій територіальної оборони. До виконання завдань тероборони могли залучатися частини Нацгвардії (Внутрішніх військ), полки охорони Державної спеціальної служби транспорту (що формуються в особливий період), підрозділи міліції та СБУ.

Сьогодні сили територіальної оборони – окремий рід сил Збройних Сил України, на який покладається організація, підготовка та виконання завдань територіальної оборони. Безпосереднє керівництво територіальною обороною здійснюється Головнокомандувачем ЗСУ через Командувача Сил територіальної оборони [33].

Сьогодні сили територіальної оборони мають такі завдання:

1. Вчасне та швидке реагування на порушення безпеки на території України та захист населення до моменту прибуття військових чи угруповання об'єднаних сил, які спеціально навчені для ведення воєнних(бойових) дій, аби

дати збройну відсіч ворогу, що проявляє агресію на території України, а також захист території України

2. Участь у охороні державного кордону та посилення його захисту

3. Захист цивільних, території, довкілля, навколишнього середовища та майна громадян від надзвичайних ситуацій, спричинених збройною агресією проти України, ліквідація наслідків війни

4. Підготовка до національного спротиву українців

5. Забезпечення умов для нормальної роботи органів влади та інших органів держави, а також органів місцевого самоврядування та органів військового управління під час ведення бойових дій

6. Охорона та оборона стратегічних об'єктів і ліній комунікації, та інших необхідних об'єктів інфраструктури, визначених КМУ та об'єктів обласного, районного, сільського, селищного, міського значення, районного у містах рад, сільських, селищних, порушення функціонування та виведення з ладу яких становлять загрозу для життєдіяльності населення.

7. Створення можливостей для оперативного (стратегічного) розгортання сил (військ) та їх перегрупування

8. Забезпечення виконання рішень щодо тимчасової заборони або обмеження руху транспорту і пішоходів в межах зон чи районів надзвичайних ситуацій чи ведення бойових дій а також поблизу таких районів.

9. Участь у забезпеченні заходів громадської безпеки і порядку в населених пунктах.

10. Забезпечення роботи правового режиму воєнного стану у випадку його введення на усій території України або в окремих її місцевостях, контроль за виконання спеціальних заходів та заборон

11. Участь у боротьбі з диверсійно-розвідувальними силами, іншими збройними формуваннями агресора (противника) та не передбаченими законами України воєнізованими або збройними формуваннями.

12. Участь в інформаційних заходах, спрямованих на підвищення рівня обороноздатності держави та на протидію інформаційним операціям агресора (противника).

Одним словом, в усіх областях України територіальна оборона формувалася до початку повномасштабного вторгнення російської армії. Сили спротиву розгортались наступним чином – спершу в областях було сформовано батальйони сил ТрО лише в окремих районах, а вже потім було утворення формувань ТрО у громадах на добровільній основі.

Підрозділи ТрО комплектувалися у плановому порядку. На офіційних веб-сторінках обласних державних адміністрацій подана інформація про норми ЗУ «Про основи національного спротиву», у положенні якого закріплена процедура створення територіальної оборони. Із того часу на рівні громад розпочалися як системне налагодження управління штабами, закріплення відповідальних органів, так і черговий порядок прийому осіб до бойових частин. Зокрема, прийом здійснювався на базі Територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, які на сьогодні замінюють собою радянську систему військових комісаріатів.

Окрім цього, 11 лютого 2022 року був проведений Конгрес місцевих і регіональних влад, у якому взяли участь Президент, центральні органи влади та органи місцевого самоврядування. Під час заходу обговорювалися процедурні особливості побудови ефективної моделі територіальної оборони і національного спротиву – зокрема, щодо повної взаємодії влади всіх рівнів і зони відповідальності. Таким чином, формування сил національного спротиву та система управління територіальною обороною були важливими й

актуальними питанням для всіх регіонів України, особливо після набуття чинності ЗУ «Про основи національного спротиву».

Також проводилася активна інформаційна політика у регіонах щодо ролі територіальної оборони та важливості спротиву у кожному місті, селищі, селі, тим самим підвищувався рівень мотивації мешканців до здійснення оборони своїх територій. Чітке розуміння мешканцями громад системи оборони сприяло формуванню добровольчих груп та можливості для громадян, які мають цивільний статус, у добровільному порядку долучатися до тероборони.

Системна комунікація органів влади всіх рівнів також дозволила забезпечити і зосередити увагу керівників місцевих органів влади на тому, що в кожному батальйоні територіальної оборони мають бути приміщення для зберігання зброї, боєприпасів та інших документів. Відповідно, органи місцевого самоврядування у процесі підготовки та комплектування батальйонів, добровольчих формувань мали змогу підготувати фінансово-економічну та майнову частини.

Вчасне формування груп територіальної оборони у регіонах сприяло початку проведення масових вишколів з резервістами та військовозобов'язаними Сил територіальної оборони із залученням громадян за адміністративно-територіальним принципом. Знову ж таки чітка комунікація органів влади на всіх рівнях сприяла проведенню таких заходів.

Тому станом на лютий 2022 року загалом комплектування підрозділів територіальної оборони відбувалося за графіком. Найгірший стан виконання плану спостерігався у Києві та Київській області, Маріуполі, Одесі, Рівному. Також батальйони територіальної оборони в 13 прикордонних областях були укомплектовані не менше ніж на 70%. Попередньо планувалося до кінця березня довести цей показник до 90%. Крім того, на кінець березня планувалося мати не менше 70% резервістів, що проходять службу в батальйонах тероборони. Відповідно, повне комплектування територіальної оборони

відбувалося вже в умовах війни, оскільки 24 лютого росія здійснила повномасштабне вторгнення в Україну.

У зв'язку з цим громади зіштовхнулися із викликами, які пов'язані як із необхідністю оперативної організації оборони своїх території, так і потоком внутрішньо переміщених осіб, які масово почали виїжджати у західні регіони України з міст, де ведуться активні бойові дії. На основі проведеного пілотного дослідження шляхом опитування представників органів місцевого самоврядування виокремлено наступні виклики, пов'язані із організацією територіальної оборони:

1. Тривалість процедури офіційного затвердження сил спротиву не дозволяла швидко мобілізувати осіб. Належне юридичне закріплення територіальної оборони вимагає довготривалого процесу – від ініціювання з нижчого рівня до затвердження на рівні центральної влади. Це вплинуло на інші проблеми, з якими зіштовхнулися громади в організації сил спротиву на своїх територіях.
2. Системність координації діяльності добровольчих батальйонів, військових адміністрацій, правоохоронних органів. Зокрема, у деяких областях створено незліченна кількість блокпостів, які виконують роль як спостережні, проте діють як добровольчі формування. Така некоординована діяльність впливає на логістику для доставки гуманітарної допомоги та інші транспортні потреби мешканців. Наприклад, станом на 10 березня 2022 року на Львівщині встановлено 544 блокпости. І їхню кількість зменшать до 100, оскільки більшість із них збудовані самовільно та перешкоджають руху екстрених служб та гуманітарних вантажів. Таке упорядкування є важливим на території тих областей, які знаходяться далеко в тилу, адже їхня роль у період воєнного стану – якісно та швидко доставляти необхідні харчі, ліки та амуніцію українцям та воїнам у регіони, де триває активна боротьба з агресором.

3. Ідентифікація певних груп як добровольчих формувань. Офіційне затвердження добровольчих формувань вимагає часового ресурсу, і відповідно добровольчі формування у деяких громадах діють без юридичного закріплення, що викликає труднощі у їхній ідентифікації. Це також ускладнює роботу працівників правоохоронних органів та силових структур. Для цього громадам необхідно погодити посвідчення для бійців добровольчих формувань територіальної оборони, а також карточки на зброю. Адже посвідчення буде підтверджувати те, що особа дійсно входить до складу добровольчих формувань територіальної оборони та має право носити зброю і виконувати завдання (наприклад, охороняти об'єкти, патрулювати тощо).

4. У повному обсязі територіальна оборона у регіонах була сформована у середньому в кінці лютого-початку березня, тобто у період бойових дій. На цьому етапі громади зіштовхнулися із проблемою забезпечення всім необхідним озброєнням, швидкого розподілу завдань, організації навчання для добровольців та видачі їм зброї. Для цього необхідно було вносити низку змін до бюджетів громад для закупівлі всіх матеріально-технічних засобів та мобілізувати сили в тилу, зокрема волонтерські.

5. Забезпечення приміщенням для розміщення підрозділів територіальної оборони. Представники органів місцевого самоврядування зазначали про те, що на місцях виникали труднощі як з коштами, так і з розміщенням підрозділів тероборони у посиленому режимі на початку війни. Адже деякі приміщення громад вимагали ремонту та великих капіталовкладень.

6. Порядок організації, забезпечення та проведення підготовки добровольчих формувань територіальних громад до виконання завдань територіальної оборони передбачає навчання осіб. І це очевидно, оскільки добровольчі групи формуються із цивільних осіб, які не мають військового досвіду. Підготовка членів добровольчих формувань здійснюється на добровільній основі у визначений час. Індивідуальна підготовка проводиться за предметами навчання з членами добровольчих формувань. Колективна

підготовка (забезпечення злагоджених дій добровольчих формувань) здійснюється безпосередньо командиром добровольчого формування за територіальним принципом. Після завершення колективної підготовки проводиться тактичне навчання. Деякі регіони, які укомплектували територіальну оборону у повному обсязі у період війни, визначали місця, де мали проводитися такі навчання. І вони організовувалися паралельно із процедурою юридичного закріплення цих формувань. Тобто громада, яка хотіла сформувати свій добровольчий батальйон, подавала списки і зв'язувалася безпосередньо із керівником територіальної оборони. Ті особи, які вступали до лав добровольчих формувань, залучалися до навчання, незважаючи на відсутність офіційного членства у цих формуваннях.

7. Забезпечення добровольчих батальйонів зброєю. Процедура офіційного затвердження та узаконення добровольчих батальйонів є необхідною для передачі зброї на місця. Проте на рівні громад виникали труднощі в отриманні зброї, зокрема її видавали у ті регіони, де ситуація загострена та ведуться бойові дії. Тому у деяких областях повне комплектування добровольчих батальйонів відбувалося силами самих мешканців громади, які мали власну зброю, та волонтерськими організаціями.

8. Соціальні гарантії для добровольців. На членів добровольчих формувань під час їх участі у заходах підготовки добровольчих формувань, а також виконання ними завдань територіальної оборони поширюються гарантії соціального і правового захисту, які передбачені ЗУ «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей». І право на таку допомогу має родина військовослужбовця і родина добровольця, який уклав контракт. Норми КЗпП також передбачають, що на час виконання державних або громадських обов'язків, якщо за чинним законодавством України ці обов'язки можуть здійснюватися у робочий час, працівникам гарантується збереження місця роботи, посади і середнього заробітку. Таким чином, на час виконання завдань територіальної оборони зберігається місце роботи і

надаються соціальні гарантії. Знову ж таки, у деяких громадах створені самовільні добровольчі формування, які допомагають правоохоронним органам підтримувати правопорядок, охороняти об'єкти інфраструктури тощо. Якщо такі громадяни не укладали контракти у підрозділі добровольчих формувань територіальних громад, гарантії, передбачені законодавством, на них не поширюються. Проте представники органів місцевого самоврядування зазначали, що спостерігаються практики, коли роботодавці самостійно приймали рішення про збереження за добровольцями місця роботи та заробітку. Навіть якщо цей доброволець не уклав контракт, але долучається до оборони своєї території.

Звичайно, створення сил територіальної оборони громад є допоміжною силою до Збройних Сил України. Функції цих сил є як превентивними, так і оборонними. Адже, по-перше, розгортання територіальної оборони є одним із способів запобігання зовнішній агресії, оскільки українська армія готова до раптового вторгнення у певний регіон. По-друге, територіальна оборона впливає на підтримку і контроль порядку та безпеки в тилу, адже кожне місто, селище, село стає захищеним. Це дозволяє концентрувати сили армії на пріоритетних напрямках, що створює нову якість оборони, адже сотні тисяч цивільних громадян підготовлені і можуть захищати свої території.

Сама процедура формування територіальної оборони, яка закріплена законодавчо, є чіткою та розподіленою на етапи, адже передбачає залучення як військових, так і цивільних осіб. Проте на практиці громади зіштовхуються із труднощами у реалізації цієї процедури. Тому це вимагає рішень, що повинні супроводжуватися чітким розподілом обов'язків на рівні органів місцевого самоврядування, військових адміністрацій, центральних органів влади. Ті регіони, де не ведуться активні бойові дії, налагодили систему координації саме таким шляхом – лінія управління вибудувалася обласними військовими адміністраціями, які координують виконання правових заходів воєнного стану у

регіоні. Відповідно, такий підхід сприяв вирішенню проблем, що стосуються реалізації сил спротиву у громадах:

1. напрацьований чіткий алгоритм для швидкого отримання необхідних документів для зарахування до лав територіальної оборони;
2. узгоджено механізм оперативного проходження особами всіх необхідних перевірок для вступу до територіальної оборони;
3. відбувається системна співпраця та постійна комунікація сільських, селищних, міських голів громад із керівниками військових адміністрацій, адже саме громади на своєму рівні ініціюють створення добровольчих формувань;
4. створено волонтерські штаби. Волонтери проводять активну діяльність щодо забезпечення територіальної оборони всім необхідним: харчовими продуктами, медичними засобами, бронежилетами тощо. Окрім цього, волонтери залучаються до доставки гуманітарної допомоги своїми транспортними засобами;
5. налагоджена співпраця із центральними органами влади та міжнародними партнерами. Зокрема, Міністерство розвитку громад та територій системно ініціюють зустрічі представників органів місцевого самоврядування та обговорюють найбільш критичні проблеми громад у воєнний період. Окрім цього, за підтримки гуманітарного штабу з координації гуманітарної допомоги Офісу Президента України створено платформу Співдія, де передбачено об'єднання волонтерських та державних ініціатив для гуманітарної допомоги в час війни.

2.2. Причини зниження стійкості громад в сучасних військово-економічних умовах

Воєнний час об'єднує українців все тісніше. Сьогодні в Україні фактично зник поділ на соціальні верстви, політичні сили, професійні об'єднання і навіть групи за інтересами. Практично всі, в єдиному пориві працюють на виконання спільного завдання – викинути загарбників за межі нашої держави.

Водночас патріотичний порив людей та емоційний підйом національної єдності, які рухають українців до швидкої перемоги, не повинні руйнувати основи того ж здорового раціоналізму, що є необхідною запорукою не лише досить ефективного управління сьогоднішньою військовою логістикою, але й небезпідставно вважається одним з важливих аспектів майбутньої швидкої та правильної повоєнної відбудови України та якнайшвидшого відновлення її економіки.

Зокрема одним з найбільш важливих завдань такої грамотної раціональності є налагодження правильно скоординованих взаємодій між головними органами державної влади та місцевим самоврядуванням з обов'язковим урахуванням такого принципу як субсидіарність. Особливо важливо це сьогодні, під час війни, коли всі сходинки владної ієрархії природно, але все ж занадто тяжіють до централізації управлінських рішень. Тому найважливіша мета сьогодні - визначити першочергові, необхідні для виконання завдання, які повинні обов'язково виконуватись органами місцевого самоврядування усіх регіонів і територіальних громад, задля того, щоб, з одного боку, повноцінно забезпечити їх абсолютну ефективність в раціональному управлінні ресурсним потенціалом відповідних територій, а з іншого, налагодити правильну координацію діяльності всіх важливих владних інституцій з метою своєчасного забезпечення нагальних потреб фронту та відновлення економіки.

Насамперед у цьому контексті слід безпосередньо звернути увагу на серйозні проблеми релокації (переміщення) бізнесу та, відповідно, переміщення цивільного працездатного населення зі східних, часом навіть окупованих регіонів країни до її центральної та західної частин. Саме тут перед усіма органами місцевого самоврядування постає найбільша кількість пов'язаних з сьогоднішньою війною викликів. Передусім мова йде про максимальну необхідність своєчасного налагодження злагодженої роботи з обласними та районними військовими адміністраціями щодо повноцінного забезпечення тимчасовим розміщенням переміщених підприємств і внутрішньо релокованих

людей. У найближчій перспективі також може з'явитись проблема створення необхідних умов для досить довгострокового перебування тих, хто, можливо, вирішить залишитися в тих місцях, куди «переїдуть підприємства» на тривалий період або й назавжди.

Саме тому, найпершим завданням місцевої влади повинна стати організація дієвої системи моніторингу внутрішнь переміщених осіб та переміщених бізнесів, включаючи їх класифікацію на декілька основних категорій: 1) транзитні особи (ті, хто зовсім ненадовго оселився в нових територіальних громадах: від декількох днів до декількох місяців, а потім планують переїжджати в інші громади чи регіони, або до країн ЄС); 2) групи тимчасового перебування (приблизний термін проживання людини на території громади – від декількох місяців до року (залежно від швидкості завершення воєнних дій та можливості повернення додому загалом); 3) переселенці, що мають у планах постійну зміну свого місця проживання, або здійснення безповоротного переміщення свого підприємства зі Сходу або Півдня країни у Центр чи на Захід.

Кожна із вищезазначених трьох категорій переміщених громадян і підприємств має свої потреби та певні особливості, які органам місцевого самоврядування тих територіальних громад, в яких вони знаходяться, слід брати до уваги при формуванні поточних планів та довгострокових планів розвитку. Так, наприклад, для людей першої категорії потрібно тільки створити нормальні умови їх тимчасового проживання, наприклад забезпечити доступ до належного побутового обслуговування, продовольчого забезпечення та мережі Інтернет. Як правило, найбільш повно це можна забезпечити у середніх та великих за розмірами містах, наприклад у районних та обласних центрах, а також у містах, які знаходяться близько до кордону з країнами-членами Європейського Союзу .

Друга категорія (ті, хто планує проживати в нових громадах терміном до одного року) потребує до себе куди більшої уваги від влади. По-перше, час їх очікуваного перебування, фактичного проживання у громаді є, як правило,

значно більшим ніж у переселенців першої категорії, тому потрібно докласти додаткових зусиль для створення хороших житлових і побутових умов, а також ці фактично нові мешканці громади, нехай навіть і тимчасові (включаючи підприємців) роблять свій, іноді навіть доволі великий внесок в господарський та економічний розвиток громади, особливо якщо це спеціалісти, фахівці у важливих спеціальностях. Деякі з них взагалі можуть вирішити залишитись у новій громаді на триваліший період, або й взагалі залишитись тут жити назавжди, тим самим переходячи у третю категорію переміщених осіб. Саме тому особи, які тимчасово проживають у новій для себе громаді, є надзвичайно важливими для місцевої влади, тому розміщення таких людей варто було б поєднувати з підприємствами, куди потенційно вони можуть працевлаштуватись (в тому числі враховуючи перспективи відновлення роботи потужностей переміщених на нову територію підприємств). Для цього можуть бути використані як існуючі гуртожитки та хостели (де є така можливість), так і будуватись нове тимчасове житло на околиці міста чи в сільській місцевості. В деяких випадках, наприклад, коли існує варіант продовження часу проживання до декількох років, має сенс навіть започаткування будівництва не тимчасово, а постійного житла, яке повинно бути у комунальній власності (пізніше буде можливість використовувати його як соціальне або передати під сімейні гуртожитки без права приватизації).

І, наостанок, представники третьої групи (переселенці та підприємці, які по певних причинах не планують повертатися), потребують найбільшої уваги. Якщо річ йде про підприємців, то місцевій владі громад і регіонів, куди переїхали особи, які належать до цієї групи, варто точно визначитися з пріоритетними напрямками підприємницької активності, які відповідатимуть стратегічним цілям розвитку певної громади чи регіону, і матимуть першочергову підтримку від їх органів місцевого самоврядування. По-друге, для таких видів бізнесу вже сьогодні слід започаткувати роботу з формування адекватної виробничої інфраструктури, наприклад шляхом створення

промислових, індустріальних, технологічних і наукових парків, промислових зон тощо. І, по-третє, варто створити дієвий механізм взаємоузгодженої релокації підприємств та їх потенційних працівників. Для цього слід передбачити будівництво нових житлових будинків у місцях можливої локалізації нових промислових об'єктів та індустріальних парків, а також започаткувати розвиток об'єктів відповідної соціальної, інженерної та маркетингової інфраструктури.

У цьому сенсі можна навіть вести мову про формування низки нових поселень, які матимуть певну промислову спеціалізацію (насамперед в інноваційних секторах сучасної машинобудівної індустрії та ВПК), або ж агроіндустріальну спрямованість (передусім у переробці аграрної продукції, її зберіганні, розгортанні мереж сільськогосподарської логістики тощо).

Оптимізація процесів просторового розосередження релокованих підприємств і внутрішньо переміщених осіб тісно пов'язана з модернізацією стратегій соціально-економічного розвитку тих регіонів і територіальних громад, які їх приймають. Крім того, у вказаних стратегіях слід зображати пріоритетні напрями формування продовольчих резервів на території громади та основні заходи з нівелювання актуальних для неї безпекових ризиків, зокрема з урахуванням досвіду, набутого Україною за час війни. Передусім це стосується створення якісної системи територіальної оборони та налагодження ефективних взаємодій з командуванням військових частин щодо розміщення на території громади належним чином захищених складів та логістичних потужностей, які в перспективі можна буде використовувати у воєнних цілях.

І нарешті ще однією важливою функцією територіальних громад та органів їх місцевого самоврядування, яка актуалізується в умовах воєнного стану, є посилення співпраці з донорськими організаціями європейських держав щодо розбудови та модернізації інфраструктури відповідних громад, а також підготовки до реалізації проєктів їх повоєнного соціально-економічного розвитку. Адже в умовах ведення бойових дій на півдні та сході нашої держави,

європейські партнери в основному переорієнтувалися на військову підтримку нашої держави та надання допомоги біженцям, що були вимушені виїхати до їхніх держав. Це створило певний «інституційний вакуум» в площині формування засад повоєнного соціально-економічного розвитку України, зокрема в контексті інтеграції нашої держави до ЄС та адаптації на вітчизняний суспільний ґрунт сучасних європейських цінностей. Як наслідок, після завершення активної фази війни, особливо якщо вона затягнеться на певний період, ми можемо опинитися в ситуації, коли значна частина українського суспільства та представників влади виявляться не готовими до переходу на «мирні рейки». Це загрожує поширенням так званого «афганського синдрому», коли для багатьох людей життя в умовах постійної небезпеки, активних бойових дій та підготовки до чергових військових операцій виявляється більш природним, ніж мирне існування, з усіма його побутовими, фінансовими та соціальними проблемами (особливо коли влада не здатна вчасно налагодити безболісного переходу до повоєнного життя).

Саме тому вже сьогодні Україні слід посилювати співпрацю з європейськими партнерами (як із владними інституціями, так і з інститутами громадянського суспільства) щодо розгортання низки нових програм та проєктів, спрямованих на підготовку наших владоможців і співгромадян до повоєнного етапу соціально-економічного розвитку. І саме територіальні громади та органи їх місцевого самоврядування повинні виступити у цьому питанні одними з першочергових ініціаторів, особливо якщо мова йде про громади та регіони, які віддалені від зони бойових дій, але розташовані поруч із кордоном з ЄС.

2.3. Перспективи удосконалення системи управління у громадах

На жаль, за більше ніж 30 років в Україні все ще не було створено максимально ефективної та діючої системи місцевого самоврядування. Навіть через 30 років і навіть після проведення реформи місцевого самоврядування, розподіл на територіальні громади має покращуватись з кожним днем, з кожним місяцем, з

кожним роком. На даному етапі потрібно переглянути розмежування функцій органів публічної влади на різних рівнях.

Сучасна база нормативно-правових актів, що стосується місцевого самоврядування потребує серйозного вдосконалення саме сьогодні, адже під час війни та після закінчення військових дій актуальність і досконалість бази законів, що регулюють місцевого самоврядування є надзвичайно важливим аспектом у розвитку нашої держави загалом. Особливо актуальними проблемами у сьогоднішній системі місцевого самоврядування є правильне визначення способу розмежування повноважень місцевих органів. Наша держава рухається до Європейського союзу, тому ця проблема є просто мегаактуальною.

Найперше, що треба зробити – проаналізувати міжнародний досвід проведення децентралізаційних реформ та почерпнути найкращі аспекти у країн Заходу, аби територіальні громади у рамках законодавства про місцеве самоврядування.

Необхідно звернутись до Європейської хартії місцевого самоврядування, яка описує це поняття як «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ» [34]. Таке ж визначення, а саме «самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України» прописано і у Конституції України[35].

Безумовно, існує необхідність у серйозній деталізації механізмів системи місцевого самоврядування, створення нової системи оцінки ефективності діяльності громад, а також потрібно посилювати зв'язки з громадськістю, адже це необхідно у рамках тієї ж Європейської хартії про місцеве самоврядування.

Сьогодні система місцевого самоврядування уже пережила свій перший етап, були створені територіальні громади зі своїми місцевими органами влади, але треба не забувати той факт, що саме сьогодні вона набуває своєї важливості у ефективному управлінні державою. І у сьогоднішній системі, яка начебто

з'явилась недавно, досі існує безліч невирішених питань і проблем, які потрібно вирішити, аби максимально підвищити ефективність управління, аби розвивався сам механізм управління та його функціонування.

Подані питання є вкрай важливими, адже сьогодні Україна перебуває на тій сходинці розвитку, коли грамотне управління територією та територіальними громадами стає максимально актуальним, тому потрібно вивчати і удосконалювати механізми керування. Крім того, потрібно пам'ятати, що місцеве самоврядування у територіальних громадах, це в першу чергу жителі громади, і вони, як ніхто інший, кожного днястикаються з наслідками самоврядування, як позитивними так і негативними, а отже змінюється їх ставлення і до влади, не лише до місцевої, а і до державної влади.

Правильна робота механізмів системи керування громадами позначається і на роботі усіх державних механізмів, адже місцеве самоврядування є важливою ланкою у вертикалі влади в державі, адже, по суті, систему місцевого самоврядування можна розглянути як один з прикладів прямої демократії в Україні, нехай і не завжди на великій території. Проте суб'єктами такої демократії є населення територіальних громад, які лиш хочуть комфортних умов життя для себе та своїх дітей.

Крім того, ефективність роботи системи місцевого самоврядування безпосередньо позначається на всьому механізмі держави, тому що до сфери компетенції цієї інституції віднесено великий масив державних справ, як до однієї з ключових ланок, що являє собою “низовий і особливо демократичний підвид державного управління, суб'єктом якого виступають мешканці поселень та адміністративних територій, а сенсом слугують проблеми комплексного облаштування місця проживання людей” та “комплексне політико-правове явище, окремий вид публічної влади, принцип її організації на місцях, згідно з яким взаємовідносини центру і регіонів будуються на засадах правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії місцевих органів влади, а також гарантоване державою конституційне право територіальних громад сіл,

селищ, міст самостійно вирішувати питання місцевого значення і територіальну самоорганізацію громадян України”[<http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web2.pdf>]

Правильне керування територіальними громадами є надзвичайно важливим аспектом життя людей з тієї причини, що місцеве самоврядування, на жаль, не може саморегулюватись та відчуває на собі вплив певних обставин та проблем, і крім того, сьогодні, в умовах воєнного стану просто неможливо передбачити усі ризики, з якими може стикнутись система місцевого самоврядування, і саме тому у кожній територіальній громаді надзвичайно потрібен голова та керівний орган, а також механізм управління, через який це саме управління буде здійснюватись на території певної громади.

Як і позитивні, так і негативні сторони цього механізму прямо відображуються на житті людей-членів територіальної громади, а також, наприклад підприємців чи суб’єктів господарювання на території громади.

Адже кожне підприємство сьогодні не лише приносить податок в бюджет, а й дає певну кількість робочих місць, і тому воно повинно мати соціально-орієнтований та соціально-організований характер.

Акцентування на проблемах розвитку як і системи місцевого самоврядування, так і на проблемах держави загалом спонукає політиків та науковців до вдосконалення управлінських механізмів та підвищення ефективності їх роботи.

Саме слово «механізм» перекладається з грецької мови як «машина», «зброя». Є декілька значень цього слова:



Усі ці визначення, безумовно, визначають поняття “механізм”, але будь-яке з них, як і всі визначення в цілому, не є на 100% точним поняттям “механізм управління”. Гуманітарні науки дали велику кількість визначень із категорії “механізм управління”, але більшість з них є неточними, мають недоліки, та не описують всеціло певні риси систем місцевого самоврядування.

Якщо ж далі говорити про недоліки законодавства щодо місцевого самоврядування, то не зважаючи на те, що нам вдалось закріпити і певною мірою реалізувати систему місцевого самоврядування, навіть не зважаючи на те, що вона була конституційно закріплена, були визначені основні її положення щодо функціонування та організації такої системи, постало питання

про подальше удосконалення організації місцевої влади, для забезпечення її збалансованості, ефективності та погодженості. Сьогодні в Україні базовим законом, що регулює управління територіальними громадами є Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Проте, цей закон є наслідком, результатом певного політичного компромісу, тому, на жаль, він не досконалий. Тим більше, що в ньому прописані положення, які є контраверсійні тією чи іншою мірою до певних законів Конституції України та Європейської Хартії про місцеве самоврядування, тому ці положення досі є внутрішньо неузгодженими, від чого різко падає чинність такого закону, особливо це помітно у фінансово-бюджетній сфері

Сутність місцевого самоврядування в Законі України “Про місцеве самоврядування” , як вже зазначалось вище, визначається досить чітко. Це є “гарантоване державою право і реальна можливість територіальної громади – жителів села, селища, міста, самостійно, або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”. Проте, у цьому законі не сказано, в чийх інтересах здійснюється місцеве самоврядування, на відміну від Європейської хартії про місцеве самоврядування, де чітко вказано, що “органи місцевого самоврядування діють в інтересах місцевого населення”. А ще, згідно зі Всесвітньою декларацією про місцеве самоврядування, місцеві органи влади, що представляють інтереси територіальної громади, мають не тільки право на самоврядування та самостійного вирішення питання місцевого значення, а й певні обов’язки перед жителями громади та перед всією системою влади. Це є ще одним аспектом недосконалості сучасної системи самоврядування в Україні. Тобто, по факту, ВРУ прийнявши саме таке формулювання поняття «місцеве самоврядування» фактично позбавила місцеві органи і посадових осіб будь-яких обов’язків, а саме таких, в яких повинно було б бути зазначено, що вони зобов’язані вести суспільні діла перш за все в інтересах населення.

Окресливши дані серйозні недоліки, можна зрозуміти, що стан справ у кожному суб'єкті місцевого самоврядування, у кожній територіальній громаді буде визначатись декількома факторами, а саме:

- баланс політичних сил у громаді,
- вплив голів громади
- вплив губернаторів,
- свідомість і можливості депутатів.

Виходить так, що, на жаль, ступінь задоволення та підтримки населенням роботи органів влади на місцях не відображає і не відображатиме ефективності місцевого самоврядування. Крім того, величезний вплив на подальший розвиток не лише системи місцевого самоврядування, а й демократії у нашій державі має можливе включення до системи місцевого самоврядування суспільних недержавних громадських організацій. Згідно Закону України “Про місцеве самоврядування”, на жаль такі організації не вважаються елементами системи місцевого самоврядування, хоча в усьому світі вони визнаються впливовою силою в суспільному розвитку. Проте Конституцією та іншими нормативно-правовими актами України визначено, що в першу чергу жителі територіальних громад, а саме сіл, селищ та міст та і весь народ в цілому беруть участь у керуванні громадою прямо, самостійно та безпосередньо, і уже в другу чергу – опосередковано, через органи місцевого самоврядування чи через органи державної влади. Саме тому громадські недержавні неприбуткові організації – це не окремий вид демократії, а спосіб громадян брати участь у політичному житті села, селища, міста, і він є невід’ємним елементом сучасної системи місцевого самоврядування.

Крім того, важливо те, що владу в Україні, згідно з Конституцією тримає в руках весь народ, а не окрема його частина, як наприклад територіальна громада. Перше що потрібно зробити – перейняти вдалий досвід країн-членів ЄС, де місцеве самоврядування має лише правову, організаційну та фінансову

автономію у сфері державної влади, а не є відокремленою ланкою влади. Але, кожна одиниця системи місцевого самоврядування, кожна територіальна громада повинна мати своїх представників на всіх рівнях влади, і тому треба і надалі покращувати законодавство.

Суттєвим недоліком законодавчої бази про місцеве самоврядування є фактична відсутність Закону України “Про право комунальної власності”, який розроблено дуже давно, але досі фактично не прийнято. Важливим кроком до вдосконалення системи місцевого самоврядування є правильне та грамотне, а головне – законодавчо обґрунтоване правове регулювання статусу об’єктів комунальної власності та фактичне завершення формування цієї форми власності. Саме це дасть змогу створити систему справжнього самоврядування. Сьогодні прийняття такого закону є вкрай необхідним кроком, і територіальні громади повинні володіти не лише рухомим і нерухомим майном, а й землею та природними ресурсами. Саме так можна вирішити економічні проблеми багатьох територіальних громад. Ухвалення Закону про право комунальної власності в Україні дасть можливість визначити природу спільної власності територіальних громад, зокрема тієї, що перебуває в управлінні обласних і районних рад. Це дасть змогу усунути численні конфлікти, які сьогодні мають місце між органами місцевого самоврядування первинного рівня і обласними і районними радами в сфері управління комунальною власністю. Для того, щоб удосконалити розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, щоб правильно розбудовувати систему надання якісних послуг населенню, в першу чергу потрібно:

З метою удосконалення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, розбудови системи та інфраструктури надання якісних адміністративних і соціальних послуг населенню необхідно:

- Правильно встановити завдання, які повинні виконувати органи місцевого самоврядування, а які повинні виконувати місцеві органи виконавчої влади у сфері надання соціальних та адміністративних послуг, а також

прийняти певні закони для розмежування владних повноважень у всіх сферах надання таких послуг

- Зважаючи на Концепцію реформування місцевого самоврядування та організації влади на території територіальних громад потрібно вдосконалити принципи реформування таких галузей як освіта, охорона здоров'я та інших «соціальних» галузей

- Створити та впровадити певні нормативи якості послуг, що отримує населення у соціальній сфері. Ці послуги повинні бути стандартизовані державою

- Сформувати чітку та прозору систему надання адміністративних послуг.

- Підвищити якість надання різного роду підтримки територіальним громадам для створення в них центрів надання адміністративних послуг.

Висновки до розділу 2

Сьогодні сили територіальної оборони – окремий рід сил Збройних Сил України, на який покладається організація, підготовка та виконання завдань територіальної оборони. Безпосереднє керівництво територіальною обороною здійснюється Головнокомандувачем ЗСУ через Командувача Сил територіальної оборони.

В усіх областях України територіальна оборона формувалася до початку повномасштабного вторгнення російської армії. Сили спротиву розгортались наступним чином – спершу в областях було сформовано батальйони сил ТрО лише в окремих районах, а вже потім було утворення формувань ТрО у громадах на добровільній основі.

Воєнний час об'єднує українців все тісніше. Сьогодні в Україні фактично зник поділ на соціальні верстви, політичні сили, професійні об'єднання і навіть групи за інтересами. Практично всі, в єдиному пориві працюють на виконання спільного завдання – викинути загарбників за межі нашої держави.

Найпершим завданням місцевої влади повинна стати організація дієвої системи моніторингу внутрішнь переміщених осіб та переміщених бізнесів, включаючи їх класифікацію на декілька основних категорії: 1) транзитні особи (ті, хто зовсім ненадовго оселився в нових територіальних громадах: від декількох днів до декількох місяців, а потім планують переїжджати в інші громади чи регіони, або до країн ЄС); 2) групи тимчасового перебування (приблизний термін проживання людини на території громади – від декількох місяців до року (залежно від швидкості завершення воєнних дій та можливості повернення додому загалом); 3) переселенці, що мають у планах постійну зміну свого місця проживання, або здійснення безповоротного переміщення свого підприємства зі Сходу або Півдня країни у Центр чи на Захід.

На жаль, за більше ніж 30 років в Україні все ще не було створено максимально ефективної та діючої системи місцевого самоврядування. Навіть через 30 років і навіть після проведення реформи місцевого самоврядування, розподіл на територіальні громади має покращуватись з кожним днем, з кожним місяцем, з кожним роком. На даному етапі потрібно переглянути розмежування функцій органів публічної влади на різних рівнях.

Найперше, що треба зробити – проаналізувати міжнародний досвід проведення децентралізаційних реформ та почерпнути найкращі аспекти у країн Заходу, аби територіальні громади у рамках законодавства про місцеве самоврядування.

Розділ 3. Впровадження кращого о досвіду та інструментів задля підвищення рівня соціально-економічної стійкості громад в Україні

3.1. Особливості Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

Закордонний досвід формування системи місцевого самоврядування є надзвичайно важливим для України, адже його можна перейняти, аби оптимізувати адміністративно-територіальний устрій. Сьогодні як факт сприймається те, що без удосконалення організації місцевого самоврядування неможливо побудувати кардинально нову систему публічного управління.

Очевидно, що деякі положення Конституції щодо місцевого самоврядування, а особливо що стосуються матеріальної та фінансової незалежності, на жаль, впровадити не вдалось. Звісно, Конституцією передбачено існування комунальної власності як окремої форми власності та місцевих бюджетів для забезпечення хоч якоїсь самостійності територіальних громад, але суттєво це не допомогло децентралізувати бюджетну систему та реалізувати задекларований у Бюджетному кодексі України принцип формування бюджетів «знизу – догори».

Причинами невдалої реалізації такого принципу формування бюджетів є серйозна недостача грошових ресурсів територіальних громад, аби вони могли формувати самостійно свої місцеві бюджети. Ну а ще причиною невдачі є те, що територіальних громад в Україні існує надто багато (трохи менше 30000), тому розрахунок настільки великої кількості місцевих бюджетів суттєво ускладнюється.

Для вирішення даної проблеми можна застосувати укрупнення територіальних громад, об'єднавши їх. Але Конституція України закріплює право на об'єднання лише для сусідніх сіл, селищ, міст, тому це не завжди може спрацювати.

Таким чином, крім того, що є об'єктивні причини недостатнього забезпечення ресурсами територіальних громад, через що реалізація вищезазначених конституційних норм сильно ускладнюється, є ще й формально-юридичний аспект проблеми.

Те, що юридичний аспект проблеми є вкрай важливим підтверджує фактична невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування на сьогодні. Враховуючи передбачені Конституцією складові територіального устрою України (АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища, села) та її положення щодо визначення місцевого самоврядування, можна зробити висновок: здійснення місцевого самоврядування охоплює лише межі населених пунктів. Питання про те, під чією юрисдикцією повинна перебувати територія між населеними пунктами, залишається відкритим.

Лишається відкритим питання про те, кому повинна підпорядковуватись територія між населеними пунктами. Щоб вирішити цю проблему, було запроваджено базову територіальну одиницю – територіальну громаду, що включає в себе як і територію населеного пункту, так і певну визначену територію поряд з ним. З одного боку це дозволило забезпечити правильну концепцію місцевого самоврядування, а також укрупнити громади і забезпечити їх спроможність.

Суть найважливіших проблем у місцевому самоврядуванні України було описано у Концепції реформування місцевого самоврядування, яка була ухвалена постановою КМУ від 1 квітня 2014 року. У Концепції сказано, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних

і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях [36].

У Концепції наголошено на основних проблемах правового, фінансово-економічного, інституційно-функціонального, кадрового й суспільно-політичного характеру.

На даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;

- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;
- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави [36].

Ключове із завдань реформи, яка спрямована покращення рівня життя людей за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад, є зміни у системі адміністративно-територіального устрою з метою формування якісно нового суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади на базовому рівні адміністративно-територіального устрою, яка має необхідні правові, фінансові, інші ресурсні можливості для надання повноцінних публічних послуг та забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людей у селі, селищі, місті.

Крім цього, Концепція визначає шляхи до розв'язання вищезазначених проблем:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;
- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;
- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;
- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;
- максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Реалізація Концепції здійснюється двома етапами.

На першому підготовчому етапі (2014 рік) передбачається:

- у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;
- розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення

населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;
- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;
- законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;
- здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;
- визначити Мінрегіон головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;
- провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;
- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції.

На другому етапі реалізації Концепції (2015-2017 роки) передбачається:

- уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;
- провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;
- провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;
- удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Реалізація Концепції сприятиме:

- посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;
- доступності публічних послуг, підвищенню їх якості;
- впровадженню механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;
- запровадженню стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;

- створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;
- формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;
- соціально-економічному розвитку територіальних громад і регіонів;
- стимулюванню економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;
- визначенню чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущенню наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня;
- утворенню виконавчих органів обласних та районних рад;
- зміні статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;
- забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими

держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Також Концепцією передбачені певні завдання, необхідні для виконання (див. додаток А)

3.2. Особливості розвитку місцевого самоврядування на території Луганської та Донецької областей. Особливості економічного розвитку Донбасу до початку широкомасштабного вторгнення росії.

До 2014 року Донецька та Луганська області були історично одними з найбільш індустріально та економічно розвинутих регіонів в Україні, проте через збройну агресію росії дуже багато підприємств припинили свою діяльність, населення почало мігрувати як і на територію України, так і на територію російської федерації. Це призвело до суттєвого скорочення валового продукту, експорту продукції, що виготовлялася в регіоні а також значно зріс рівень безробіття, від чого достаток населення та спроможність місцевих бюджетів виконувати економічно та соціально важливі функції різко впали. Якби не війна, то валовий регіональний продукт 2018 року у Донецькій області міг би становити 252 млрд грн, або бути у 2,3 рази більшим, а в Луганській області – 113 млрд грн, або у 4,2 рази більшим. У доларовому еквіваленті різниця могла б становити 9,3 та 4,2 млрд дол. США [37].

Частка ВВП України, що припадала на Донецьку та Луганську області від початку XXI століття до фактичної окупації великої частини території цих областей становила в середньому відповідно 12% для Донецької області, що було дуже великим показником, адже більшу частку ВВП мав лише Київ, та 4% для Луганської області, що дозволило їй посісти шосту сходинку.

Що стосується територій, що залишились під контролем України, то упродовж 2014-2018 рр. частка Донецької області у ВВП країни сягала лише 6%, що рівно вдвічі менше, ніж було до російської збройної агресії, а от частка Луганської області впала настільки, що вона зараз займає 23 місце серед 24

регіонів України, випереджаючи лише, і то несуттєво, Чернівецьку область. Частка Луганської області у сьогодишньому ВВП України ледь перевищує 1%.

Якщо ж враховувати кількість населення, то ВВП на душу населення у Донецькій області опустилось з 3 на 21 місце, а Луганщина взагалі посідає останню сходинку, хоча до 2014 року вона була в цьому рейтингу десятою.

Донеччині та Луганщині пощастило мати величезну кількість природних ресурсів у надрах, тому ще за радянських часів саме на території цього регіону семимильними кроками розвивалася промисловість. Якщо визначити, які ж корисні копалини займали 1 місце серед видобутку, то очевидно, що це була паливноенергетична сировина (кам'яне вугілля, метан вугільних родовищ, газ вільний). На другому місці ж були неметалічні корисним копалинам, зокрема будівельній, гірничо-хімічній, нерудній сировині для металургії тощо.

У 2014-2022 роках критичними сферами для підконтрольних Україні територій Донецької та Луганської областей були:

- Бізнес середовище
- Промисловість, торгівля та ланцюжки вартості
- Енергетика
- Транспортна інфраструктура
- Екологія та довкілля.
- Житло, комунальні послуги та соціальна інфраструктура
- Освіта та ринок праці та ін.

Якщо говорити про бізнес, то звісно ж, після збройної агресії РФ умови ведення бізнесу отримали найбільшу шкоду. У регіон просто-напросто не хотіли інвестувати, тому що інвестори розуміли, що у будь-який момент їх підприємство може бути повністю знищене. Ну і крім того, регіон стало значно важче підключити до електромережі а в Україні і так були суттєві проблеми з підключенням до електромережі), також проблемами, типовими для України є висока, фактично обтяжлива ставка податків, а також не найкраще правовладдя,

високий рівень корупції, корумповані несправедливі суди, відсутній доступ до кредитів та інших видів фінансування. Інвестиції, які приходять в регіони почали залучати через комерційний кредит з можливістю відстрочення платежу.

До 2014 року Донецький регіон і так був один з найдепресивніших регіонів у країні, а окупація великої частини області ще більше поглибила депресивний стан та знизила попит на багато товарів, вироблених на території Донецької області, адже, фактично, у Донецькому регіоні знаходились найбільші гравці ринку праці, а зараз вони змушені припинити свою діяльність. Також причинами поглиблення депресивного стану є звільнення працівників та фактична відсутність нових інвестицій, поганий розвиток малого бізнесу.

Великою проблемою також є те, що підприємства, які залишились на території, підконтрольній Україні, так чи інакше до 2014 року поставляли свою продукцію до рф, тому їм важко переорієнтуватись на нові ринки. В Україні низький попит на їх продукцію, а щоб вивозити її, скажімо, до країн ЄС, або навіть до інших регіонів держави потрібно повністю переглянути логістику, маркетинг, врахувати всі безпекові ризики. Тому регіон випускав на експорт продукцію з низькою доданою вартістю, переважно сировину — копалини та продукцію металургії. Нові напрями торгівлі та підприємства не з'являються, хоча рівень концентрації бізнесу залишається високим. Наявні у регіоні індустріальні парки, створені для стимулювання нових інвестицій, так і не запрацювали.

Потужності електростанцій сьогодні значно зменшені штучно, адже вони були розраховані на велику промисловість, і в їх роботі на всі 100% сьогодні просто немає потреби, тому значно підвищений тариф на розподіл електроенергії та зменшений попит на вугілля. рф захопила луганську теплоелектростанцію, яка раніше закупляла вугілля у росії і від якої залежало енергопостачання значної частини області.

Навіть враховуючи те, що вугільна генерація відіграватиме важливу роль в енергетичному балансі України ще багато років, немає сумнівів, що її частка знижуватиметься через заміщення маневрових потужностей газом та зростання частки енергії з відновлювальних джерел, що спричинить зниження попиту на вугілля та закриття шахт. При цьому шахти зазвичай є містотвірними підприємствами, від яких залежить економіка всього населеного пункту, тож їхнє закриття потребуватиме серйозного адміністративного та фінансового ресурсу.

Значною статтею доходів після втрати регіоном значних промислових потужностей може стати виготовлення та продаж сільськогосподарської продукції, а також її переробка, навіть не зважаючи на те, що чималі території сьогодні окуповані, а ще більші – заміновані. Так, на контрольованих Україною територіях Донецької та Луганської областей в 2019 році було вироблено 5,1% сільськогосподарської продукції в Україні, зокрема 5,3% продукції рослинництва та 4,3% продукції тваринництва. Головними сільськогосподарськими культурами, вирощеними в регіоні були озима пшениця та соняшники, на жаль, це мабуть одні з небагатьох культур, які можна вирощувати, не зважаючи на нестачу водних ресурсів і брак ефективної системи поливу. Також великий потенціал для розвитку має переробка сільськогосподарських культур, проте це вже справа часу, бо на території Донбасу перероблявся лише соняшник, а інші культури експортувались. Причиною цього є відсутність обладнання для переробки та не настільки велика вигода від переробки. Логістика (залізнична та автомобільна) досить дорога і є вузьким місцем для сільського господарства регіону. Проведення земельної реформи, яка сама по собі є непростим завданням, на території регіону ускладнюється через збройну агресію РФ.

Також проблемою регіону є сьогоднішній стан транспортної інфраструктури. Сьогодні вона, фактично, зруйнована, особливо там, де велися активні бойові дії, жахливий стан мережі автомобільного та залізничного сполучення суттєво

піднімає ціну на перевезення, а також збільшує час перевезення, обмежує мобільність робочої сили всередині областей. Крім того, проблемою було те, що люди, які інвестували гроші у локальні підприємства або бізнес-партнери не могли комфортно та швидко дістатись до регіону. Керченський міст був збільшив ризики морського транспортування та відповідно транскордонної торгівлі через Маріупольський порт. Авіасполучення у регіоні взагалі втрачене. Водночас більшість питань розширення вузьких місць транспортної інфраструктури вже мали відповіді, а деякі транспортні проєкти були на стадії підготовки ТЕО.

Величезною проблемою для життя людей Донбасу та України в цілому є те, що Донецька та Луганська області є найбільш промисловими регіонами України та Європи. На території цих областей були сконцентровані більшість підприємств гірничодобувної, металургійної та хімічної промисловості, енергетики та важкого машинобудування, які разом створили значне навантаження на довкілля. Станом на 2010 24% від викидів шкідливих речовин на території всієї країни припадало саме на цей регіон. А уже в 2019 році ця цифра сягнула аж 33%. Те, що ґрунти забруднені важкими металами є фактично катастрофою, а крім цього у регіоні значний рівень вітряної та водної ерозії ґрунтів. По цих показниках Донбас б'є усі антирекорди в Україні. Рівень забезпечення звичайною прісною, питною водою є найменшим серед усіх регіонів, а зношеність інфраструктури призводить до непотрібних втрат води під час транспортування. Однією з небезпек ведення бойових дій на території Донецької та Луганської областей є наслідки для природного середовища під час аварій великих промислових підприємств та шахт.

Рівень життя людей на території областей виконує функцію забезпечення лояльності населення як щодо політики, так і щодо запобігання міграції та збереження і залучення кадрів. Населення регіону зменшилося через збройну агресію РФ та тимчасову окупацію і продовжує скорочуватися катастрофічними темпами через демографічні процеси, зокрема міграцію.

Регіон втрачає молодь: якщо у 2013 році населення віком 15-29 років становило 26%, то у 2019-му лише 19%. Водночас зростає частка людей пенсійного віку. Внутрішньо переміщені особи (ВПО) ситуацію не рятують, адже серед них майже половина — пенсіонери. Найбільша проблема для мешканців регіону — відсутність доступного якісного житла: у Донецькій області за 2019 рік побудували 120 кв. м нового житла на 10 тис. людей, у Луганській — 37 кв. м проти 1677 кв. м у середньому по Україні. Старий житловий фонд поганої якості, програми створення та підтримки ОСББ не працюють, а комунікації та мережі зношені. Збройна агресія РФ та особливості розташування мереж зумовлюють постійні операційні ризики для водо- та теплопостачання. Найскладніший випадок — КП «Вода Донбасу», мережа якого проходить через тимчасово окуповані території і від якої повністю залежить водопостачання півдня Донецької області[<https://freeradio.com.ua/pivdenndonbaskyi-vodohin-probyly-obstrilamy-voda-donbasu/>]. Соціальні мережі — дошкільна та шкільна освіта, медичні послуги — розбалансовані через збройну агресію РФ, багато закладів на лінії розмежування пошкоджено через бойові дії. Більшість закладів охорони здоров'я третинної ланки залишилися на тимчасово окупованих територіях, тому мешканці змушені або перетинати лінію розмежування у бік непідконтрольних уряду територій, або користуватися послугами закладів сусідніх областей.

Важливою проблемою Донецької та Луганської області є занепад ринку праці, освіти та загроза сильного зменшення населення. Роботодавці регіону неодноразово заявляли, що молодих спеціалістів, вчорашніх випускників вишів суттєво бракує. Абсолютно нормальним для цього регіону є те, що величезна частка людей, майже у 2 рази більша за середню в Україні працює у сфері виробництва, у промисловості, а от у сфері сільського господарства задіяно ледь не у півтора-два рази менше людей, ніж у середньому по країні.

У Донецькій області рекордні темпи розвитку безробіття, чого, до речі, не можна сказати про Луганщину. Показники безробіття очікувано вищі за решту областей країни, але перенавчання не надто популярне: люди традиційно віддають перевагу важкій роботі за велику зарплатню та не схильні шукати себе в інших сферах чи у малому бізнесі. Регіону потрібні кадри із професійно-технічною освітою, проте наявні заклади не можуть забезпечити її належну якість. Вишів, разом із тими, що є переміщеними з тимчасово окупованих територій, достатньо для задоволення попиту на вищу освіту, проте її якість не відповідає вимогам роботодавців. Заклади освіти всіх рівнів у регіоні незаповнені.

Сприйняття поточного стану економіки Донецької та Луганської областей зовнішніми стейкхолдерами здебільшого сфокусоване на негативних наслідках збройної агресії РФ у регіоні. Серед аудиторій, із чийм сприйняттям регіону варто працювати — прямі іноземні інвестори як донори економіки та потенційний двигун її зростання; міжнародні фінансові інституції; український бізнес, більш обізнаний із регіоном, який може потенційно інвестувати або розширювати торгівлю із локальними підприємствами; українські та іноземні медіа; внутрішньо переміщені особи та населення решти областей. Усі вони сприймають регіон крізь призму безпекової ситуації, логістики, базових умов життя, можливостей працевлаштування та пошуку працівників, платоспроможного локального попиту та іміджу місцевої влади [38].

На території Донбасу, як і окупованій, так і близькій до лінії фронту не проходять вибори, населення фактично не виїжджає зі своїх домівок, крім молоді, яка мігрує з територій через низький рівень життя, велика кількість людей у регіоні не має доступу до культурного продукту (прокату сучасного кіно, художніх виставок, театральних постанов, концертів популярних виконавців тощо), а також до українських медіа (через кодування супутникового сигналу від січня 2020 року, неякісне покриття території телерадіомовленням у прифронтових населених пунктах).

Деякі групи населення регіону, які живуть на тимчасово окупованих територіях, поблизу кордону чи поблизу лінії фронту продовжують споживати російський культурний та інформаційний продукт, дивитись російські новини чи російські фільми, які цілеспрямовано формують негативне ставлення місцевого населення до влади України та її Збройних сил. Це провокує конфлікти на місцях між цивільним населенням і військовими, а також суттєво ускладнює спілкування між владою та людьми і впровадження рішень уряду на місцях.

Система військово-цивільних адміністрацій на рівні областей (Донецька обласна військово-цивільна адміністрація, Луганська обласна військово-цивільна адміністрація) працює за іншими правилами, ніж решта України [39]. Таким чином, бізнесу і потенційним інвесторам потрібно додатково інвестувати зусилля та ресурси для того, щоб розібратися з окремими правилами та регулюванням у регіоні. До того ж ці правила можуть швидко, радикально і непередбачувано змінюватися. Для середньо- та довгострокових проєктів це суттєвий ризик.

Недоліком є не розуміння інвесторами, що через війну втратили величезні свої фінансові активи державної політики у фіксуванні та компенсації збитків і можливості доєднатись до претензії до російської федерації. Сьогодні такі люди не можуть поки що і розраховувати на компенсації чи пільги від уряду України. Для них це величезна перепона для інвестицій у регіон чи навіть надання банківських кредитів. Крім того, на життя регіону впливали наявність контрольних пунктів в'їзду-виїзду в зону антитерористичної операції. Згідно з інформацією Державної прикордонної служби, щомісяця до початку обмежень, пов'язаних із пандемією, через п'ять КПВВ (чотири у Донецькій області і один у Луганській) здійснювали перетин понад 1 млн людей. Проблемою залишається відсутність належного правового регулювання статусу КПВВ, погане технічне облаштування та відсутність належної інфраструктури пунктів перетину

На тимчасово окупованій території залишилися найбільші заклади освіти та медицини. Переміщені навчальні заклади відновлюють свою діяльність, проте їхня матеріально-технічна база майже повністю втрачена, обміну студентами між регіонами не відбувається, до вишів вступають лише місцеві жителі та молодь з тимчасово окупованих територій. Мешканці підконтрольних територій для отримання кваліфікованої медичної допомоги та діагностики часто були вимушені їздити на тимчасово окуповану територію або до решти областей України. З огляду на це залучення робочої сили до регіону — дуже складне завдання, адже соціальна інфраструктура та безпечне місто — важливий чинник в ухваленні рішення про переїзд.

3.3. Особливості фінансової децентралізації.

Головною ознакою наявності демократії у будь-якій цивілізованій державі є наявність ефективного та дієвого інституту місцевого самоврядування. Кожна громада має право самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах чинної законодавчої бази.

Місцеві бюджети повинні стати найважливішою фінансовою складовою, будь якої системи місцевого самоврядування що уможливило б реалізацію потреб громади у соціально-економічному розвитку. Проте становлення та подальший розвиток міжбюджетних відносин в Україні ускладнюються відсутністю дієвих організаційних, правових, фінансових методів та інструментів забезпечення самостійності місцевих бюджетів, які б відповідали спрямованості на децентралізацію фінансових ресурсів, сприяючи розвитку як окремої територіальної громади, так і держави в цілому.

З інформаційних джерел відомо, що ресурси – це сукупність природних, соціальних і інтелектуальних сил, які можуть використовуватись для створення матеріальних благ та надання послуг.

Стаття 142 Конституції України встановлює, що «матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно,

доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад, сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [40].

Наявні ресурси на території громади можна представити у вигляді схеми [41]

Власність

- трудові ресурси
- історико-архітектурні надбання
- комунальне рухоме і нерухоме майно

Природні ресурси

- земля
- водні ресурси
- ліси
- надра

Фінанси

- позабюджетні джерела
- кошти юридичних і фізичних осіб
- доходи місцевих бюджетів
- бюджети розвитку
- кредитні та страхові кошти
- цінні папери

Нематеріальні активи

- інформаційні системи
- інтелектуальна власність
- стратегії розвитку території
- довго- та короткострокові програми соціально-економічного розвитку
- управлінські схеми
- кадри
- система організації контролю та моніторингу виконання рішень органів місцевого самоврядування, проектів, програм

На жаль, більшість керівників органів місцевого самоврядування в Україні думають про те, що найважливішим аспектом управління територіальною громадою є фінанси. Проте, це не зовсім так. Деякі з керівників сьогодні цілком ефективно використовують можливості комунальної власності та комунальні ресурси. Проте зовсім мало використовуються такі компоненти розвитку громад як соціальна, комунікативна складова, або іншими словами, нематеріальні активи.

Невід’ємною складовою децентралізації публічного управління є фінансова децентралізація, яка є своєрідним мірилом: рівня демократичності та компетентності публічної адміністрації; адекватності політичної системи до суспільних очікувань; рівня довіри до органів місцевого самоврядування та рівня сприйняття державною владою потреб суспільства загалом та органів місцевого самоврядування зокрема; якості контролю у публічній сфері та відповідальності; зрештою, вона є оцінкою адекватності адміністративно-територіального устрою держави [4].

В першу чергу, фінансова децентралізація – комплексне поняття, що включає в себе процедуру передачі можливостей формування і використання регіональних ресурсів, наприклад:

- накопичених у місцевих бюджетах коштів
- позабюджетних фондів
- інших фінансових ресурсів
- коштів суб’єктів господарювання
- грантових проектів та програм та ін..

Фінансова децентралізація, по суті, забезпечує незалежність у фінансовому плані для того, щоб органи місцевого самоврядування могли самостійно вирішувати питання, виконувати функції управління на території,

де діють їх повноваження у інтересах усіх членів громади, а також дає певний поштовх до залучення цих членів громади у забезпеченні високого соціально-економічного розвитку громади.

Проаналізувавши сьогоднішні податкове та бюджетне законодавства, а також проаналізувавши ці ж законодавства, які діяли декількома роками раніше, неможливо не відмітити що фінансова децентралізація в Україні поділяється на 4 етапи, кожен з яких має прогрес у певних аспектах.

1 етап

- Прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування», ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування:
 - створення передумов розвитку принципів децентралізму;
 - запровадження бюджетного федералізму
 - визначення фінансової та матеріальної баз місцевих органів самоврядування

2 етап

- Прийняття Бюджетного кодексу України:
 - прозоре бюджетне регулювання дохідної частини місцевих бюджетів
 - удосконалення організації міжбюджетних відносин
 - розмежування видаткових повноважень між рівнями влади, враховуючи принцип субсидіарності

3 етап

- Нова редакція Бюджетного кодексу України. Прийняття Податкового кодексу України

4 етап

- Змінено положення Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України стосовно формування дохідної бази місцевих бюджетів:
 - перегляд повноважень органів місцевого самоврядування та триває конституційна реформа
 - функціонування місцевих фінансів в умовах мілітаризації економіки
 - зростання доходів місцевих бюджетів внаслідок розширення дохідної бази

Проаналізувавши зміни у структурі доходів місцевих бюджетів можна побачити, що найважливішими є податок на доходи фізичних осіб, з яких громади отримують 60% та місцеві податки. Крім того, тепер до місцевих бюджетів надходять деякі загальнодержавні податки, тим більше що після реформи місцевого самоврядування і надання громадам широких повноважень у фінансовій сфері, важливість таких податків відчутно зросла.

У процесі реалізації реформи децентралізації зазнала суттєвих змін система міжбюджетних відносин, сьогодні вона відіграє важливу роль у забезпеченні дієвості її реалізації. Так, близько половини загальної суми надходжень місцевих бюджетів формується завдяки міжбюджетним трансфертам. Використання принципу субсидіарності передбачає вирівнювання регіональних диспропорції за допомогою системи міжбюджетних трансфертів, яка ґрунтується на механізмі горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Цей процес, на нашу думку, є дещо суперечливим, оскільки покриття видатків місцевих бюджетів коштами дотацій та субсидій з державного бюджету ставить їх у залежність від центру та послаблює стимулюючий вплив відцентрових процесів на зацікавленість місцевих громад у підвищенні ефективності діяльності та продуктивності праці. З іншого боку, на перших етапах децентралізації наявність значних відмінностей у фінансовій спроможності регіонів, що є однією з основних причин її запровадження, обумовлює об'єктивну необхідність підтримки слабших громад. Крім того, перекладання повноважень з центру на місця вимагає відповідних джерел фінансового забезпечення переданих видатків.

Під час децентралізації, згідно з законодавчою базою, утворилася абсолютно нова ланка місцевих бюджетів – бюджети ОТГ. Першою проблемою було неграмотне розмежування доходів і видатків між бюджетами територіальних громад та окремих районів, адже бюджети ОТГ мають більші

можливості. Територіальні громади отримали повноваження та ресурси, співставні з ресурсами міст обласного значення.

Однією з основних переваг вважається отримання ОТГ 60 % податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), який є основним джерелом наповнення бюджетів. Було також розширено джерела формування доходів місцевих бюджетів за рахунок: зміни нормативів зарахування ПДФО; зарахування плати за надання адміністративних послуг місцевого значення до місцевих бюджетів; збільшення нормативу зарахування екологічного податку; зарахування єдиного податку до загального фонду місцевих бюджетів; розширення бази оподаткування майнових податків.

Бюджети ОТГ перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом і почали отримувати дотації та субвенції. Для ОТГ також передбачена передача земель із державної власності у їхню комунальну власність.

Як свідчать статистичні дані, запроваджені у 2015 році перші кроки фінансової децентралізації забезпечили суттєве зростання місцевих бюджетів (табл.)

Рік	Власні доходи загального фонду місцевих бюджетів, млрд. грн.
2014	68,6
2015	98,2
2016	146,6
2017	192,7
2018	234,1
2019	275

З таблиці бачимо, що зростання власних доходів загального фонду місцевих бюджетів за період 2014-2019 років склало 4,3 рази. Тобто фінансова

децентралізація, в цілому, була досить успішною. Сьогодні лише необхідно встановити доходи і видатки для бюджетів новостворених сільських, селищних, міських громад в обсягах, які були у містах обласного значення та ОТГ.

Незважаючи на певну недосконалість моделі (наявність негативних явищ, як мультиколінеарність факторів, незначущість деяких коефіцієнтів, невелика кількість досліджень), можна побачити, що податкові надходження місцевих бюджетів, які мають забезпечувати фінансову самостійність, позитивно впливають на децентралізацію, а отже, пріоритетні. Натомість міжбюджетні трансфerti негативно впливають як на фінансову децентралізацію, так і на фінансову незалежність. За результатами проведеного дослідження можна підсумувати, що найбільше впливають на процеси децентралізації податкові надходження, а саме, ПДФО як найбільша складова місцевих бюджетів, а надходження від податків і зборів, незважаючи на значне збільшення обсягів, мають значно меншу питому вагу, а тому суттєво не впливають на процеси децентралізації. Спостерігається негативний вплив децентралізації видатків, оскільки місцеві бюджети не здатні покрити видатки власними доходами, а тому потребують значних обсягів міжбюджетних трансфертів, що знижує фінансову самостійність органів місцевої влади.

Покращення фінансової самостійності регіонів можливе за рахунок підвищення податкового потенціалу, відшукування нових джерел надходжень, наприклад, за рахунок розвитку муніципальної позики, активне залучення громад до оптимізації управління фінансовими ресурсами, зокрема стосовно підвищення прозорості бюджетного процесу. Важливу роль у стимулюванні збільшення надходжень відіграє збільшення кількості бюджетоутворюючих підприємств на рівні регіонів і розробка місцевих програм стимулювання та підтримки фермерства, малого й середнього бізнесу. Сприяння ділової активності в регіонах дозволить створити нові робочі місця, що, у свою чергу, має позитивний соціальний ефект, проте важливо одночасно мінімізувати тінізацію економіки. Також значну увагу слід приділити усуненню корупційної

складової, оскільки навіть при зростанні власних доходів і, відповідно, збільшенні фінансової самостійності місцевих бюджетів, процеси фінансової децентралізації не будуть ефективними в контексті зростання якості соціальних послуг та посиленні регіонального розвитку

Висновки до розділу 3

Закордонний досвід формування системи місцевого самоврядування є надзвичайно важливим для України, адже його можна перейняти, аби оптимізувати адміністративно-територіальний устрій. Сьогодні як факт сприймається те, що без удосконалення організації місцевого самоврядування неможливо побудувати кардинально нову систему публічного управління.

Суть найважливіших проблем у місцевому самоврядуванні України було описано у Концепції реформування місцевого самоврядування, яка була ухвалена постановою КМУ від 1 квітня 2014 року. У Концепції сказано, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

До 2014 року Донецький регіон і так був один з найдепресивніших регіонів у країні, а окупація великої частини області ще більше поглибила депресивний стан та знизила попит на багато товарів, вироблених на території Донецької області, адже, фактично, у Донецькому регіоні знаходились найбільші гравці ринку праці, а зараз вони змушені припинити свою діяльність. Також причинами поглиблення депресивного стану є звільнення працівників та фактична відсутність нових інвестицій, поганий розвиток малого бізнесу.

Головною ознакою наявності демократії у будь-якій цивілізованій державі є наявність ефективного та дієвого інституту місцевого самоврядування. Кожна громада має право самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах чинної законодавчої бази.

Місцеві бюджети повинні стати найважливішою фінансовою складовою, будь якої системи місцевого самоврядування що уможливило б реалізацію потреб громади у соціально-економічному розвитку. Проте становлення та подальший розвиток міжбюджетних відносин в Україні ускладнюються відсутністю дієвих організаційних, правових, фінансових методів та інструментів забезпечення самостійності місцевих бюджетів, які б відповідали спрямованості на децентралізацію фінансових ресурсів, сприяючи розвитку як окремої територіальної громади, так і держави в цілому.

Невід'ємною складовою децентралізації публічного управління є фінансова децентралізація, яка є своєрідним мірилом: рівня демократичності та компетентності публічної адміністрації; адекватності політичної системи до суспільних очікувань; рівня довіри до органів місцевого самоврядування та рівня сприйняття державною владою потреб суспільства загалом та органів місцевого самоврядування зокрема; якості контролю у публічній сфері та відповідальності; зрештою, вона є оцінкою адекватності адміністративно-територіального устрою держави.

Висновки

Реформа децентралізації передбачає добровільне об'єднання існуючих територіальних громад, фінансову децентралізацію та розширення прав і можливостей громад. Крім того, реформа децентралізації дала поштовх до створення та значного вдосконалення найближчого до мешканців державного інституту – місцевого самоврядування.

Основою місцевого самоврядування є територіальна громада – його первинний суб'єкт, тобто населення, яке, внаслідок природного розселення, мешкає на певній території й має право вирішувати свої інтереси місцевого рівня.

Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення прогресивного соціально-економічного розвитку територій, на яких проживають мешканці громади має супроводжуватися якісним і кількісним збільшенням ресурсно-фінансової бази.

Адміністративно-територіальний поділ є передбачає на меті індивідуальне багаторівневе районування, коли у кожній територіальній одиниці є територія, яка є частиною території більш високого рівня. Такі одиниці територіального поділу, в свою чергу, мають в собі центри, у яких знаходяться органи управління адміністративно-територіальних одиниць, що дає центрам особливий статус. Це, насамперед, ускладнює систему відносин в системі адміністративно-територіального поділу. Кожна одиниця адміністративно-територіального поділу має містити у своєму складі орган керування, який наділений певними повноваженнями, які поширюються лише на визначену територію. Без системи повноважень та органу, що їх здійснює, розмежування одиниць адміністративно-територіального поділу не має сенсу.

ОТГ, крім зростання власних фінансових можливостей, після започаткування політики децентралізації отримали додаткові інструменти забезпечення власного економічного розвитку – і здійснення зовнішніх позик, і самостійне обирання установ для обслуговування коштів, що надходять з місцевих

бюджетів відносно свого розвитку та власних надходжень бюджетних установ. Децентралізовано повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства, органам місцевого самоврядування надано право самостійно визначати містобудівну політику.

У різних державах виникали свої особливості під час розвитку систем місцевого самоврядування, які іноді є дуже схожими до особливостей розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Сьогодні сили територіальної оборони – окремий рід сил Збройних Сил України, на який покладається організація, підготовка та виконання завдань територіальної оборони. Безпосереднє керівництво територіальною обороною здійснюється Головнокомандувачем ЗСУ через Командувача Сил територіальної оборони.

В усіх областях України територіальна оборона формувалася до початку повномасштабного вторгнення російської армії. Сили спротиву розгортались наступним чином – спершу в областях було сформовано батальйони сил ТрО лише в окремих районах, а вже потім було утворення формувань ТрО у громадах на добровільній основі.

Воєнний час об'єднує українців все тісніше. Сьогодні в Україні фактично зник поділ на соціальні верстви, політичні сили, професійні об'єднання і навіть групи за інтересами. Практично всі, в єдиному пориві працюють на виконання спільного завдання – викинути загарбників за межі нашої держави.

Найпершим завданням місцевої влади повинна стати організація дієвої системи моніторингу внутрішнь переміщених осіб та переміщених бізнесів, включаючи їх класифікацію на декілька основних категорії: 1) транзитні особи (ті, хто зовсім ненадовго оселився в нових територіальних громадах: від декількох днів до декількох місяців, а потім планують переїжджати в інші громади чи регіони, або до країн ЄС); 2) групи тимчасового перебування

(приблизний термін проживання людини на території громади – від декількох місяців до року (залежно від швидкості завершення воєнних дій та можливості повернення додому загалом); 3) переселенці, що мають у планах постійну зміну свого місця проживання, або здійснення безповоротного переміщення свого підприємства зі Сходу або Півдня країни у Центр чи на Захід.

На жаль, за більше ніж 30 років в Україні все ще не було створено максимально ефективної та діючої системи місцевого самоврядування. Навіть через 30 років і навіть після проведення реформи місцевого самоврядування, розподіл на територіальні громади має покращуватись з кожним днем, з кожним місяцем, з кожним роком. На даному етапі потрібно переглянути розмежування функцій органів публічної влади на різних рівнях.

Найперше, що треба зробити – проаналізувати міжнародний досвід проведення децентралізаційних реформ та почерпнути найкращі аспекти у країн Заходу, аби територіальні громади у рамках законодавства про місцеве самоврядування.

Закордонний досвід формування системи місцевого самоврядування є надзвичайно важливим для України, адже його можна перейняти, аби оптимізувати адміністративно-територіальний устрій. Сьогодні як факт сприймається те, що без удосконалення організації місцевого самоврядування неможливо побудувати кардинально нову систему публічного управління.

Суть найважливіших проблем у місцевому самоврядуванні України було описано у Концепції реформування місцевого самоврядування, яка була ухвалена постановою КМУ від 1 квітня 2014 року. У Концепції сказано, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого

самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях.

До 2014 року Донецький регіон і так був один з найдепресивніших регіонів у країні, а окупація великої частини області ще більше поглибила депресивний стан та знизила попит на багато товарів, вироблених на території Донецької області, адже, фактично, у Донецькому регіоні знаходились найбільші гравці ринку праці, а зараз вони змушені припинити свою діяльність. Також причинами поглиблення депресивного стану є звільнення працівників та фактична відсутність нових інвестицій, поганий розвиток малого бізнесу.

Головною ознакою наявності демократії у будь-якій цивілізованій державі є наявність ефективного та дієвого інституту місцевого самоврядування. Кожна громада має право самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах чинної законодавчої бази.

Місцеві бюджети повинні стати найважливішою фінансовою складовою, будь якої системи місцевого самоврядування що уможливило б реалізацію потреб громади у соціально-економічному розвитку. Проте становлення та подальший розвиток міжбюджетних відносин в Україні ускладнюються відсутністю дієвих організаційних, правових, фінансових методів та інструментів забезпечення самостійності місцевих бюджетів, які б відповідали спрямованості на децентралізацію фінансових ресурсів, сприяючи розвитку як окремої територіальної громади, так і держави в цілому.

Невід'ємною складовою децентралізації публічного управління є фінансова децентралізація, яка є своєрідним мірилом: рівня демократичності та компетентності публічної адміністрації; адекватності політичної системи до суспільних очікувань; рівня довіри до органів місцевого самоврядування та рівня сприйняття державною владою потреб суспільства загалом та органів місцевого самоврядування зокрема; якості контролю у публічній сфері та

відповідальності; зрештою, вона є оцінкою адекватності адміністративно-територіального устрою держави.

Список використаних джерел

1. Агранофф Р. Напрямки адміністративної реформи / Р. Агранофф // Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2005. – С. 467–488.]
2. Ашлей П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов / под. ред. В.Ф. Дерюжинского. – СПб. : Изд-во О.Н. Поповой, 1910. – 308 с.
3. Бесчастний В.М. Соціальна політика держави в галузі освіти / В.М. Бесчастний // Інвестиції : практика та досвід. – 2009. – №19. – С. 42-43.
4. Бориславська О., Заверуха І., Школик А. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Центр політико-правових реформ. Київ, 2012. 212 с.
5. Білуха Л. А. Поняття територіальної громади та спроможної територіальної громади. Теорія та практика державного управління. 2017. № 1 (56). С. 1-6.
6. Булах Т.М. Шляхи поліпшення ресурсного забезпечення розвитку підприємництва в сфері послуг / Т.М. Булах // Формування ринкових відносин в Україні, 2017. – № 1. – С. 66-69.
7. Бутко І. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – 1992. – №3. – С. 38-41.
8. Глущенко С.В. Інвестиційні послуги банків: зарубіжна практика та українські перспективи / С.В. Глущенко // Фінанси України, 2007. – № 5. – С. 96-104.
9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97 від 21 трав. 1997 р. ВВР України. 1997. № 24. Ст. 170.

10. Ткачук А. Децентралізація, що зміцнює державу: особливості місцевого самоврядування у Французькій республіці / А. Ткачук // Місцеве самоврядування. – 1997. – № 1–2. – С. 84–89.
11. www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Navigation/
12. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
13. <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-i>
14. <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
15. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави : монографія / за ред. Ю. М. Тодики і В. А. Шумілкіна. – Х. :Одіссей, 2004. – 392 с.
16. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
17. <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/Konceociya.pdf>
18. https://wiki.legalaid.gov.ua/index.php/%D0%9F%D0%BE%D1%80%D1%8F%D0%B4%D0%BE%D0%BA_%D0%B4%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D0%BE%D0%B1%E2%80%99%D1%94%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4
19. <https://decentralization.gov.ua/questions/27>

[D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97_%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B8_%D0%97%D0%B1%D1%80%D0%BE%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D1%81%D0%B8%D0%BB_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8](#)

34. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
35. <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-xi>
36. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
37. <https://ces.org.ua/how-much-did-donetsk-and-luhansk-oblasts-lose-due-to-the-armed-conflict-with-russia/>
38. <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2021/04/UA2002-Diagnostic-report-on-the-current-state-of-Donbas-February-2021.pdf>
39. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
40. <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-xi>
41. <https://eprints.kname.edu.ua/35679/1/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%20%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%86%D1%96%D0%B9%20%D0%9F%D0%90.pdf>
42. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>
43. http://www.polskawliczbach.pl/miasta_o_najwiekszej_powierzchni_w_pol_sce

Додатки

Додаток А.

Завдання реформи

Забезпечення доступності та якості публічних послуг

Публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення:

- територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;
- належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру);
- відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання;
- професійності надання публічних послуг.

Крім того, необхідно забезпечити безперервну освіту посадових осіб місцевого самоврядування.

Досягнення оптимального розподілу повноважень

між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади

Доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення:

- місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);
- розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення;
- планування розвитку території громади;
- вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);
- благоустрою території;
- надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);
- організації пасажирських перевезень на території громади;
- утримання вулиць і доріг у населених пунктах;
- громадської безпеки;
- гасіння пожеж;
- управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;
- надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб;
- розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);
- надання соціальної допомоги через територіальні центри;

- надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з:

- санітарно-епідеміологічного захисту;
- соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг);
- казначейського обслуговування;
- реєстрації актів цивільного стану.