

ПРИВАТНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО
«ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ»
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ УПРАВЛІННЯ, ЕКОНОМІКИ ТА
БІЗНЕСУ

Кафедра публічного адміністрування

Меняйло Євгеній Анатолійович
(прізвище, ім'я, по батькові студента в називному відмінку)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на тему: **«Моделі та інструменти розвитку місцевого самоврядування в
Україні в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови»**

Група ІНЗ-8-24-М1ПУА(2.0з)

Галузь знань: 28 Публічне управління та адміністрування

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

Рівень вищої освіти: другий (магістерський)

*Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання
ідей, результатів, текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело*

(підпис)

Меняйло Є.А.
(прізвище та ініціали)

Науковий керівник

Канд істор наук, доцент, Голець В.В.

(посада, науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали)

(підпис)

ПРИВАТНЕ АКЦІОНЕРНЕ ТОВАРИСТВО
«ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ»
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ УПРАВЛІННЯ, ЕКОНОМІКИ ТА
БІЗНЕСУ
Кафедра публічного адміністрування

Рівень вищої освіти:	<u>другий (магістерський) рівень</u>
Ступінь вищої освіти:	<u>магістр</u>
Галузь знань:	<u>28 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ</u>
Спеціальність:	<u>281 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ</u>
Освітня кваліфікація:	магістр з публічного управління та адміністрування

Завдання
на кваліфікаційну роботу здобувача

Меняйла Євгеній Анатолійович
(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема кваліфікаційної роботи:

Моделі та інструменти розвитку місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови

Керівник кваліфікаційної роботи

Кандидат історичних наук, доцент,

(посада, науковий ступінь, вчене звання)

Голець В.В.

(прізвище, ім'я, по батькові)

2. Термін подання здобувачем кваліфікаційної роботи на попередній захист 02.02.2026 року

3. Вихідні дані до кваліфікаційної роботи (рекомендовані науковим керівником та відповідним методичним забезпеченням (окремі аспекти роботи, обсяги роботи):

Сутність та еволюція місцевого самоврядування в Україні; Моделі місцевого самоврядування: порівняльно-теоретичний аналіз; Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування та децентралізації (2014–2025 рр.); Організаційна та управлінська спроможність громад під час війни; Фінансові інструменти та бюджетна спроможність громад у період війни; Дослідження спроможності територіальних громад Чернігівської області в умовах воєнного стану; Проблеми і виклики для місцевого самоврядування на Чернігівщині у воєнний період; Моделі післявоєнного відновлення громад: світовий та український досвід; Інструменти і механізми відбудови та розвитку громад; Рекомендації щодо зміцнення місцевого самоврядування України.

4. Необхідний графічний та аналітичний матеріал за темою дослідження:

рисунки, таблиці, графіки.

5. Календарний план виконання кваліфікаційної роботи

№ п/п	Назва етапів виконання кваліфікаційної роботи	Строки виконання		Примітки
		Планові	Фактичні	
1	2	3	4	5
	Вступ			
	Розділ 1.			
	Розділ 2.			
	Розділ 3.			
	Висновки			

6. Дата видачі завдання 15.09.2025 р.

Здобувач (ка) _____
(підпис)

Меняйло Є.А.
(прізвище та ініціали)

Науковий керівник _____
(підпис)

Голець В.В.
(прізвище та ініціали)

АНОТАЦІЯ

Меняйло Євгеній Анатолійович. «Моделі та інструменти розвитку місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови» – Рукопис.

Кваліфікаційна робота на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти – ПрАТ «ВНЗ «МАУП». – Київ, 2026.

Актуальність теми дослідження зумовлена глибокими трансформаціями системи місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану та необхідністю формування ефективних механізмів післявоєнної відбудови територіальних громад. Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації актуалізувала проблему управлінської, фінансової та інституційної спроможності органів місцевого самоврядування, що зумовлює потребу у вдосконаленні моделей і інструментів їх розвитку відповідно до сучасних безпекових, соціально-економічних і управлінських викликів.

Мета роботи полягає в обґрунтуванні напрямів удосконалення моделей та інструментів розвитку місцевого самоврядування в Україні з урахуванням особливостей функціонування територіальних громад у період воєнного стану та потреб післявоєнної відбудови.

У роботі використано такі **методи дослідження**: аналіз і синтез, узагальнення та систематизація, порівняльно-теоретичний аналіз, аналіз нормативно-правових актів і стратегічних документів, вторинний аналіз статистичних та аналітичних матеріалів, кейс-аналіз діяльності територіальних громад, а також якісні й елементи кількісних методів оцінювання управлінської та фінансової спроможності громад.

Ключові слова: *міське самоврядування, децентралізація, територіальні громади, воєнний стан, післявоєнна відбудова, публічне управління.*

ANNOTATION

Meniailo Yevhenii Anatoliiovych. “Models and Instruments for the Development of Local Self-Government in Ukraine under Martial Law and in the Post-War Recovery Period” – Manuscript.

Qualification thesis for obtaining the second (Master’s) level of higher education – PJSC “Higher Educational Institution “Interregional Academy of Personnel Management (IAPM)”. – Kyiv, 2026.

Relevance of the research topic is determined by profound transformations of the local self-government system in Ukraine under martial law and the urgent need to

form effective mechanisms for the post-war recovery of territorial communities. The full-scale armed aggression of the Russian Federation has significantly intensified the challenges related to managerial, financial, and institutional capacity of local self-government bodies, which necessitates the improvement of development models and instruments in accordance with current security, socio-economic, and governance challenges.

The purpose of the research is to substantiate directions for improving models and instruments for the development of local self-government in Ukraine, taking into account the specifics of territorial communities' functioning during martial law and the needs of post-war recovery.

The research applies the following **research methods**: analysis and synthesis, generalization and systematization, comparative and theoretical analysis, analysis of regulatory and legal acts and strategic documents, secondary analysis of statistical and analytical materials, case study of territorial communities' activities, as well as qualitative methods and elements of quantitative analysis for assessing managerial and financial capacity of communities.

Keywords: *local self-government, decentralization, territorial communities, martial law, post-war recovery, public administration.*

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ	8
ВСТУП	9
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	13
1.1. Сутність та еволюція місцевого самоврядування в Україні	13
1.2. Моделі місцевого самоврядування: порівняльно-теоретичний аналіз	22
1.3. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування та децентралізації (2014–2025 рр.)	28
Висновок розділу 1	35
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН, ІНСТРУМЕНТИ ТА ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	37
2.1. Організаційна та управлінська спроможність громад під час війни	37
2.2. Фінансові інструменти та бюджетна спроможність громад у період війни	43
2.3. Дослідження спроможності територіальних громад Чернігівської області в умовах воєнного стану	48
2.4. Проблеми і виклики для місцевого самоврядування на Чернігівщині у воєнний період	52
Висновок розділу 2	56
РОЗДІЛ 3. МОДЕЛІ ТА ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД	58
3.1. Моделі післявоєнного відновлення громад: світовий та український досвід	58
3.2. Інструменти і механізми відбудови та розвитку громад	64
3.3. Рекомендації щодо зміцнення місцевого самоврядування України	69
Висновок розділу 3	84

ВИСНОВКИ	85
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	88
ДОДАТКИ	99

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

АТУ – адміністративно-територіальний устрій
ВПО – внутрішньо переміщені особи
ВРУ – Верховна Рада України
ЄС – Європейський Союз
КМУ – Кабінет Міністрів України
МДА – місцева державна адміністрація
МТГ – міська територіальна громада
ОМС – органи місцевого самоврядування
ОРДЛО – окремі райони Донецької та Луганської областей
ОТГ – об’єднана територіальна громада
ПДФО – податок на доходи фізичних осіб
РДА – районна державна адміністрація
РФ – Російська Федерація
ТГ – територіальна громада
ЦНАП – центр надання адміністративних послуг

ВСТУП

Актуальність дослідження зумовлена значними трансформаціями системи місцевого самоврядування в Україні, які відбуваються в умовах воєнного стану та підготовки до післявоєнної відбудови. Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації істотно змінила умови функціонування територіальних громад, актуалізувавши питання їхньої управлінської, фінансової та інституційної спроможності. Органи місцевого самоврядування опинилися в ситуації підвищеної відповідальності за забезпечення життєдіяльності громад, координацію гуманітарної допомоги, відновлення зруйнованої інфраструктури та адаптацію управлінських рішень до кризових умов.

Проблемна ситуація полягає у суперечності між зростаючою роллю місцевого самоврядування як ключового суб'єкта публічного управління та обмеженістю адаптованих моделей і інструментів його розвитку в умовах війни та післявоєнної реконструкції. Наявні теоретичні підходи і практичні механізми, сформовані в період мирного розвитку та децентралізаційної реформи 2014–2020 років, не повною мірою відповідають новим викликам безпекового, соціально-економічного та управлінського характеру. Це, у свою чергу, зумовлює дефіцит науково обґрунтованих рішень щодо трансформації моделей місцевого самоврядування та застосування ефективних інструментів розвитку громад у післявоєнний період, що визначає високу теоретичну й практичну значущість обраної теми.

Об'єктом дослідження є система місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови.

Предметом дослідження є моделі та інструменти розвитку місцевого самоврядування в Україні, що застосовуються в умовах воєнного стану та формуються для забезпечення післявоєнного відновлення територіальних громад.

Метою магістерської роботи є обґрунтування напрямів удосконалення моделей та інструментів розвитку місцевого самоврядування в Україні з урахуванням викликів воєнного стану та потреб післявоєнної відбудови територіальних громад.

Завдання дослідження:

- проаналізувати теоретико-методологічні засади становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- здійснити порівняльно-теоретичний аналіз основних моделей місцевого самоврядування у вітчизняній та зарубіжній практиці;
- дослідити нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування та децентралізації в Україні у 2014–2025 роках;
- проаналізувати організаційну, управлінську та фінансову спроможність територіальних громад в умовах воєнного стану;
- оцінити інструменти функціонування та розвитку місцевого самоврядування на прикладі територіальних громад Чернігівської області;
- виявити основні проблеми та виклики для місцевого самоврядування регіону в умовах воєнного періоду;
- узагальнити світовий та український досвід післявоєнного відновлення громад;
- розробити практичні рекомендації щодо зміцнення місцевого самоврядування України в післявоєнний період.

Наукова новизна результатів магістерської роботи полягає в тому, що було здійснено повноцінний аналіз моделей розвитку місцевого самоврядування в Україні з урахуванням одночасного впливу воєнного стану та потреб післявоєнної відбудови територіальних громад. Також було запропоновано удосконалити підходи до класифікації інструментів розвитку місцевого самоврядування шляхом їх систематизації відповідно до управлінських, фінансових та інституційних викликів воєнного періоду. Дістали подальшого

розвитку наукові положення щодо ролі місцевого самоврядування як ключового суб'єкта післявоєнного відновлення на основі аналізу досвіду територіальних громад Чернігівської області.

Теоретична основа. Фундаментальні положення теорії публічного управління та адміністрування, концепції місцевого самоврядування і децентралізації, теорії регіонального розвитку, кризового та відновлювального управління. У роботі використано наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених, присвячені моделям місцевого самоврядування, фінансовій автономії територіальних громад, інституційній спроможності органів публічної влади, а також нормативно-правові акти України й міжнародні документи у сфері місцевого самоврядування та регіонального розвитку.

Методологічна база дослідження. До теоретичних методів дослідження відноситься аналіз і синтез, узагальнення та систематизація, порівняльний аналіз тощо. До методів збору емпіричної інформації віднесено вторинний аналіз статистичних та аналітичних матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування та міжнародних програм; аналіз офіційних звітів, стратегічних документів і програм розвитку територіальних громад; кейс-аналіз для дослідження практики функціонування територіальних громад Чернігівської області в умовах воєнного стану. Для обробки наукових даних використано якісні методи аналізу, а також елементи кількісного аналізу статистичних показників фінансової та організаційної спроможності громад.

Теоретична значущість дослідження полягає в поглибленні наукових уявлень про особливості функціонування та розвитку місцевого самоврядування в умовах воєнного стану й післявоєнної відбудови, а також у розвитку теоретичних положень щодо моделей і інструментів управління територіальним розвитком.

Практична значущість отриманих результатів полягає в можливості їх використання органами місцевого самоврядування при розробці стратегій розвитку територіальних громад, програм післявоєнного відновлення,

удосконаленні управлінських і фінансових механізмів діяльності громад, а також у навчальному процесі під час викладання дисциплін з публічного управління та адміністрування.

Структурно магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 74 сторінки, список використаних джерел налічує 92 найменування, додатки подано на 2 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Сутність та еволюція місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування в Україні поєднує в собі елементи народовладдя, публічного управління та територіальної організації влади [1]. Його сутність полягає у визнанні за територіальними громадами реальної здатності самостійно та під власну відповідальність вирішувати питання місцевого значення, спираючись на власні інститути, матеріально-фінансові ресурси та правові гарантії [2].

У науковому дискурсі місцеве самоврядування не має єдиного універсального визначення. Більшість науковців сходяться на тому, що місцеве самоврядування слід розглядати як одну з фундаментальних засад демократичного конституційного ладу, яка забезпечує децентралізацію публічної влади та наближення управлінських рішень до населення [2]. Даний підхід наслідує загальноєвропейську традицію, за якою ефективність державного управління безпосередньо залежить від рівня автономії місцевих спільнот та їх участі у вирішенні суспільно значущих питань.

Формування моделі місцевого самоврядування у її нинішньому вигляді відбувалося поступово, із суттєвими перервами, суперечностями та тривалими періодами стагнації, що значною мірою пояснює глибину й масштаб реформи, розпочатої після 2014 року (дод. А). Після проголошення незалежності України у 1991 році було закладено правові передумови для відновлення інституту місцевого самоврядування як самостійного рівня публічної влади [3]. У 1996 році з прийняттям Конституції України місцеве самоврядування отримало конституційне визнання та статус однієї з основ демократичного ладу [4]. Основний Закон закріпив принципи самостійності територіальних громад,

визначив їх як первинних суб'єктів місцевого самоврядування та окреслив загальні засади розмежування повноважень між місцевим самоврядуванням і державною владою. Та попри наявність конституційних норм і прийняття базових законодавчих актів, фактичний розвиток місцевого самоврядування в Україні тривалий час залишався обмеженим. Система територіальних громад характеризувалася надмірною подрібненістю, слабкою фінансовою базою та залежністю від рішень центральних органів влади. Значна частина громад не мала достатніх ресурсів і кадрового потенціалу для виконання власних і делегованих повноважень, що призводило до формального характеру місцевого самоврядування та зниження якості публічних послуг [5].

Упродовж 1990-х – початку 2010-х років українська модель місцевого самоврядування фактично поєднувала елементи декларованої децентралізації з реальною централізацією управлінських і фінансових рішень [6]. Місцеві бюджети залишалися фінансово залежними від державного бюджету, система міжбюджетних трансфертів не створювала стимулів для розвитку територій, а розподіл повноважень між рівнями влади був нечітким і суперечливим. За таких умов місцеве самоврядування не виконувало свого головного призначення, тобто формування й підтримки належного життєвого середовища та забезпечення доступних і якісних публічних послуг для населення.

Необхідність глибокої трансформації системи місцевого самоврядування стала очевидною у зв'язку з накопиченням структурних проблем регіонального розвитку, зростанням соціально-економічних диспропорцій між територіями та низьким рівнем довіри громадян до влади. Дані передумови зумовили запуск у 2014 році реформи децентралізації, яка фактично стала новим етапом еволюції місцевого самоврядування в Україні [6].

Розпочата у 2014 році реформа децентралізації була зорієнтована на глибоку трансформацію системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Ключовим орієнтиром реформи стало формування спроможних територіальних громад, які мають необхідні ресурси й

повноваження для самостійного розв'язання питань місцевого значення, стимулювання соціально-економічного розвитку та забезпечення належного рівня публічних послуг. Методологічною основою цього процесу виступила Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, у якій було окреслено пріоритетні завдання: чітке розмежування компетенцій між різними рівнями влади, зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів, підвищення якості й доступності публічних послуг, а також активізацію участі населення в ухваленні управлінських рішень. Реалізація зазначених положень супроводжувалася прийняттям комплексу нормативно-правових актів, зокрема законів про добровільне об'єднання територіальних громад, міжмуніципальне співробітництво та державну регіональну політику, а також внесенням істотних змін до Бюджетного та Податкового кодексів України [7].

У практичній площині реформа призвела до утворення об'єднаних територіальних громад, наділених розширеним колом повноважень і прямими міжбюджетними відносинами з державою. Запровадження фінансової децентралізації забезпечило зростання власних доходів місцевих бюджетів, посилило інвестиційний потенціал громад і сприяло підвищенню рівня їх управлінської самостійності. Одночасно було запроваджено нові механізми регіонального розвитку, зокрема конкурсне фінансування проєктів, прозорі процедури відбору та електронні інструменти публічного контролю.

Місьцеве самоврядування та децентралізація – це взаємопов'язані, але не тотожні категорії. Їхній зв'язок має функціональний і інституційний характер, оскільки децентралізація виступає механізмом реалізації місцевого самоврядування, тоді як саме місьцеве самоврядування є результатом і водночас середовищем дії децентралізаційних процесів [8]. Місьцеве самоврядування можна трактувати насамперед як самостійну форму публічної влади, що здійснюється територіальними громадами безпосередньо або через утворені ними органи. У цьому розумінні місьцеве самоврядування є формою реалізації

народовладдя на локальному рівні та водночас інституційною основою демократичного устрою держави. Разом із тим, місцеве самоврядування доцільно розглядати і як систему управління територіальним розвитком, яка включає в себе організацію публічних послуг, управління комунальною власністю, формування і виконання місцевих бюджетів, соціальну підтримку населення та забезпечення економічного розвитку громад.

У науковій літературі децентралізація розглядається як механізм передачі частини владних повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності від центрального рівня державного управління до органів місцевого самоврядування. Концептуально вона ґрунтується на подоланні надмірної концентрації управлінських рішень у центрі та формуванні таких умов, за яких територіальні громади набувають спроможності самостійно визначати пріоритети власного розвитку [9]. У цьому контексті децентралізація постає не як самодостатня мета, а як ефективний інструмент удосконалення системи публічного управління й підвищення рівня добробуту населення [10].

Взаємозв'язок місцевого самоврядування і децентралізації полягає в тому, що децентралізація створює інституційні та ресурсні умови для реального функціонування місцевого самоврядування, а місцеве самоврядування виступає практичним втіленням децентралізованої моделі управління. Без децентралізації місцеве самоврядування залишається формальним, обмеженим у повноваженнях і фінансово залежним від держави. Без розвиненого місцевого самоврядування децентралізація перетворюється на технічний перерозподіл функцій без належної демократичної легітимації [11; 12]. Особливо показовим цей взаємозв'язок став у період воєнного стану. Завдяки результатам децентралізації органи місцевого самоврядування змогли оперативно реагувати на виклики війни, забезпечувати життєдіяльність громад, підтримувати внутрішньо переміщених осіб, координувати волонтерські ініціативи та взаємодіяти з військовими адміністраціями [13; 14].

Таким чином, децентралізація усе частіше розглядається як основа розвитку місцевого самоврядування та важливий чинник демократичного врядування. Передача повноважень і ресурсів на місцевий рівень дає змогу громадам самостійно вирішувати питання, що безпосередньо стосуються їхнього повсякденного життя, та відповідати за якість надання публічних послуг [8]. У європейській практиці децентралізація є невід'ємною складовою функціонування місцевого самоврядування і розглядається як показник зрілості демократичної політичної системи [16].

У широкому розумінні децентралізація – це перерозподіл владних повноважень між державою та органами місцевого самоврядування на користь останніх [17]. Мова йде не лише про формальне розмежування компетенцій, а й про надання громадам реальних можливостей управляти фінансовими ресурсами та організовувати власну діяльність. У вузькому значенні децентралізація обмежується передачею окремих функцій за збереження важливої ролі центральної влади у визначенні загальних напрямів державної політики [18].

Українські науковці, зокрема О. Оболенський, В. В. Ткаченко, В. Л. Яцюк тощо, підкреслюють, що децентралізація створює умови для формування дієвого публічного управління, орієнтованого на потреби територіальних громад. Її ефективність пов'язується з дотриманням принципів відкритості, підзвітності та відповідальності місцевої влади перед жителями громад [19]. За цих умов дедалі більшим стає вплив територіальних громад, які мають достатні повноваження й ресурси для самостійного надання публічних послуг та реалізації місцевих ініціатив з урахуванням потреб свого розвитку [20].

У науковому дискурсі децентралізацію насамперед трактують як розширення реальної спроможності місцевого самоврядування. Політичний її вимір пов'язаний із перенесенням процесу ухвалення рішень на рівень громади, що виявляється у виборності місцевих органів влади та залученні мешканців до формування й реалізації локальної політики [21]. Адміністративна децентралізація забезпечує управлінську автономію місцевих виконавчих

структур, які здійснюють свої повноваження в межах визначеної компетенції без постійного втручання з боку центральних органів влади [18]. Фінансова складова створює економічну основу діяльності місцевого самоврядування, надаючи громадам можливість формувати бюджети, розпоряджатися ресурсами, управляти комунальним майном і впроваджувати програми розвитку територій [22; 23]. Інституційна децентралізація доповнює ці процеси через зміцнення місцевих установ та організацій, орієнтованих на задоволення управлінських і соціальних потреб громади [20].

Процеси децентралізації в Україні спираються на систему принципів, закріплених у національному законодавстві та міжнародних актах, зокрема в Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Україною у 1997 році [24]. Одним із базових принципів є субсидіарність, відповідно до якої управлінські функції виконуються на тому рівні, де це найближче до громадянина та найефективніше з погляду практичної реалізації. Децентралізація ґрунтується на автономії територіальних громад, що надає органам місцевого самоврядування право самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах законодавства. Фінансова самостійність громад, заснована на власних бюджетних доходах, створює основу для планування місцевого розвитку [22]. Ефективність місцевого самоврядування, разом із тим, залежить від інституційної спроможності громад і підзвітності місцевої влади перед населенням [18].

Зазначені принципи були закладені в Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, ухвалену Кабінетом Міністрів України у 2014 році (розпорядження № 333-р) [25]. Відповідно до цього документа, децентралізація в Україні орієнтована на створення спроможних територіальних громад, здатних самостійно забезпечувати мешканців якісними публічними послугами та визначати пріоритети власного розвитку.

У світовій практиці децентралізація реалізується через різні моделі, що відрізняються ступенем передання повноважень від центральної влади до місцевого рівня [26]. Найбільш повноцінною із них є деволюція, яка передбачає передачу органам місцевого самоврядування повноважень, ресурсів і відповідальності та була покладена в основу реформи децентралізації в Україні у 2014–2020 роках [18]. Вивчення міжнародного досвіду дозволяє констатувати, що ефективні системи місцевого самоврядування ґрунтуються на поєднанні автономії громад і фінансової самостійності, що простежується в моделях Польщі, Німеччини, Швеції та Франції [16; 19; 27]. Результативність децентралізації визначається не лише обсягом переданих повноважень, а й спроможністю місцевих інституцій реалізовувати їх на практиці [28].

Як вже зазначалось вище, конституційне закріплення місцевого самоврядування в Україні відбулося з прийняттям Конституції 1996 року, яка визнала і гарантувала його як самостійний інститут публічної влади. Відповідно до статті 7 Основного Закону, місцеве самоврядування визнається і гарантується державою, що означає його рівноправне співіснування з державною владою в системі публічного управління [4]. На відміну від суто адміністративних моделей управління, українська конституційна модель передбачає не підпорядкованість місцевого самоврядування державним органам, а їхню взаємодію в межах визначеної компетенції. Базове розуміння сутності місцевого самоврядування закріплено у статті 140 Конституції України, відповідно до якої воно визначається як гарантоване право територіальної громади, зокрема жителів села, селища або міста, самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України [4]. З огляду на це, саме територіальна громада постає первинним носієм місцевого самоврядування, тоді як утворені нею органи мають похідний характер. Органи місцевого самоврядування виконують функцію інституційного втілення волі громади та здійснюють свої повноваження від її імені [2].

Зазначене положення дає змогу констатувати, що існує переважання в українській моделі місцевого самоврядування громадівської теорії, відповідно до якої громада розглядається як самостійний носій муніципальної влади, що має власні інтереси, відмінні від інтересів держави. На відміну від державницької теорії, яка трактує місцеве самоврядування як одну з форм організації державного управління на місцях, громадівський підхід акцентує увагу на автономності місцевих спільнот і їх праві самостійно визначати напрями свого розвитку. Дана концептуальна установка визначає сучасне розуміння місцевого самоврядування в Україні як інституту, що поєднує демократичну участь громадян із професійним публічним управлінням. Разом із тим українська модель не є чисто громадівською. У ній поєднуються елементи різних теоретичних підходів, що зумовлено необхідністю забезпечення єдності державної політики, дотримання національних стандартів та виконання делегованих повноважень. Це проявляється у закріпленні за органами місцевого самоврядування як власних, так і делегованих державою повноважень, а також у функціонуванні місцевих державних адміністрацій, які представляють виконавчу владу на регіональному рівні [2].

Сутність місцевого самоврядування розкривається також через його функціональне призначення. У сучасних умовах воно виконує не лише представницьку функцію, забезпечуючи участь громадян у вирішенні локальних питань, а й управлінську, соціальну та економічну функції (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Функціональне призначення місцевого самоврядування в Україні

Функція місцевого самоврядування	Характеристика	Прояви в діяльності органів місцевого самоврядування
Представницька	Полягає у забезпеченні представництва інтересів територіальної громади та участі жителів у вирішенні питань місцевого значення. Спрямована на реалізацію принципів народовладдя.	Проведення місцевих виборів; діяльність місцевих рад; громадські слухання; місцеві ініціативи; електронні петиції; бюджети участі; консультації з громадськістю.

Продовження таблиця 1.1

Управлінська	Спрямована на організацію та здійснення публічного управління на місцевому рівні шляхом прийняття рішень, планування та координації розвитку території. Забезпечує реалізацію власних і делегованих повноважень.	Розробка стратегій розвитку громад; ухвалення програм соціально-економічного розвитку; управління комунальними підприємствами й установами; забезпечення надання адміністративних послуг.
Соціальна	Орієнтована на задоволення соціальних потреб населення та забезпечення доступності базових публічних послуг. Сприяє соціальній стабільності й підвищенню якості життя в громаді.	Організація роботи закладів освіти, охорони здоров'я, культури; соціальний захист населення; підтримка вразливих груп; надання допомоги внутрішньо переміщеним особам.
Економічна	Пов'язана зі створенням умов для економічного розвитку територіальної громади та формування її фінансово-ресурсного потенціалу.	Управління комунальною власністю; формування і виконання місцевих бюджетів; залучення інвестицій; підтримка малого і середнього підприємництва; розвиток інфраструктури.

Джерело: побудовано автором на основі [2].

Самостійність громад неможлива без наявності власних і закріплених джерел доходів, права формувати місцеві бюджети та розпоряджатися фінансовими ресурсами. Саме тому в теорії та практиці місцеве самоврядування розглядається як фінансово автономний рівень публічної влади, здатний не лише виконувати делеговані функції, а й ініціювати власні проєкти розвитку. Недостатність фінансової бази або надмірна залежність від трансфертів з державного бюджету фактично зводить самоврядування до формального рівня управління.

Таким чином, з погляду правової природи, місцеве самоврядування в Україні є самостійним конституційно-правовим інститутом, що має власну систему норм, принципів і гарантій. Цей інститут перебуває на стадії активного розвитку та трансформації, що зумовлено як внутрішніми реформами, так і зовнішніми викликами, зокрема воєнною агресією та необхідністю післявоєнної відбудови. Чинне законодавство не завжди забезпечує належний баланс між

автономією громад і державним контролем, а окремі норми мають фрагментарний або суперечливий характер.

1.2. Моделі місцевого самоврядування: порівняльно-теоретичний аналіз

Становлення й подальший розвиток місцевого самоврядування як одного з базових інститутів громадянського суспільства зумовлює потребу в чіткому осмисленні теоретичних моделей, за допомогою яких розкривається його правова природа та визначається зміст діяльності органів і посадових осіб місцевого рівня. Такі моделі дають змогу простежити, яким чином у різних правових системах вирішується питання співвідношення місцевого самоврядування з державною владою – чи постає воно як автономна публічна влада територіальної громади, чи як форма децентралізованого державного управління, або ж як поєднання обох підходів. Актуалізується потреба в оновленні підходів до організації місцевого самоврядування відповідно до зростаючих запитів особи, територіальних громад і суспільства загалом. При цьому йдеться не лише про вдосконалення управлінських процедур, а передусім про формування такої моделі локального управління, за якої відбувається узгоджена взаємодія інститутів громадянського суспільства, створюються умови для демократичних перетворень і гарантується реальне здійснення муніципальних прав і свобод [29].

Теоретичні моделі місцевого самоврядування в різних правових системах сформувалися під впливом провідних концепцій: громадівської, державницької, концепції муніципального дуалізму та інших. Наслідком цього стало виникнення кількох практичних парадигм організації та функціонування самоврядних інститутів, які відрізняються за уявленнями про сутність місцевого самоврядування, обсяг його компетенції та характер взаємодії з державною владою [8]. У сучасних державах ці відмінності закріплюються у законодавстві,

включно з конституційними нормами, що визначають межі автономії місцевої влади й інструменти державного контролю [30].

У цьому контексті слушною є думка про те, що при оцінюванні місця місцевого самоврядування в політичній системі ключовим питанням залишається те, чи розглядається воно як складова державного механізму, чи як самостійний рівень публічної влади. Дана дилема дозволяє виокремити декілька цілісних моделей, які окреслюють сучасний етап конституційного та муніципального розвитку. Так, однією з найбільш впізнаваних є англосаксонська модель, історично сформована у Великій Британії та поширена в США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії й інших державах англосаксонської правової традиції [29]. Її визначальні риси зводяться до максимальної автономії місцевих органів у межах компетенції, прямо закріпленої законом, та до відсутності на місцях постійних повноважних представників центрального уряду, які б здійснювали щоденну «опіку» над місцевими виборними органами [31]. Для цієї моделі характерне позитивне правове регулювання: органи місцевого самоврядування діють у межах того, що прямо дозволено законом [32]. Формальна ієрархія підпорядкування «нижчих» органів «вищим» у системі місцевого самоврядування відсутня, а державний контроль реалізується опосередковано через суди та профільні міністерства. У деяких країнах із цією моделлю окремі посадові особи можуть обиратися безпосередньо населенням, що також підкреслює персоніфіковану демократичну легітимацію локальної влади [8].

Найпоширенішою у світі є романо-германська (континентальна, французька) модель, притаманна більшості європейських держав, а також значній частині країн Африки й Азії. Її концептуальна основа полягає у поєднанні місцевого самоврядування з елементами державного управління на місцях. Для цієї моделі характерні різні ступені підконтрольності та підпорядкованості нижчих рівнів вищим, а також існування інструментів адміністративного нагляду з боку держави. Континентальна модель має кілька поширених варіантів: у одних країнах поряд із виборними органами діють державні представники з

контрольними повноваженнями (крім базового рівня), в інших при цьому самоврядування розвинене переважно на «природному» низовому рівні, тоді як регіональний рівень забезпечується державними адміністраціями; можливий і варіант, коли на регіональному рівні виборні органи виконують здебільшого представницькі функції [8]. Загалом у межах цієї логіки місцеве самоврядування виступає як форма місцевої публічної влади, що діє в межах, визначених державою, та забезпечується реальними матеріально-фінансовими ресурсами [29].

У доктрині також виділяють іберійську модель (Іспанія, Португалія та низка держав Латинської Америки), яка за своєю природою є наближеною до континентальної, але має принципову особливість: на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою існують виборні представницькі органи та ключові посадові особи, які очолюють виконавчі структури [8]. Спеціально призначені центральною владою уповноважені представники, як правило, не створюються, проте обраний керівник може водночас отримувати статус представника держави на відповідній території, що забезпечує механізми державного контролю [29].

Окремо також прийнято виділяти так звану «радянська» модель, яка наразі має переважно історико-теоретичне значення. У її основі лежить принцип домінування представницьких органів та жорстка ієрархія підпорядкування, за якої місцеві ради та їхні виконавчі органи сприймаються як частина єдиної системи державних органів. У такій конструкції місцевий рівень фактично виконує функцію реалізації рішень центральної влади, а самостійне розв'язання питань місцевого значення територіальними громадами істотно звужується або нівелюється [29].

Так, наразі теоретичні моделі місцевого самоврядування, зокрема англосаксонська, континентальна, іберійська та «радянська», розрізняються наступним чином: уявленням про сутність місцевого самоврядування, змістом і межами компетенції органів місцевого рівня, характером взаємовідносин із

державною владою, який фіксується в чинному законодавстві, зокрема на конституційному рівні (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Порівняльна характеристика теоретичних моделей місцевого
самоврядування

Модель місцевого самоврядування	Характер компетенції органів місцевого рівня	Взаємовідносини з державною владою	Особливості організації та контролю
Англосаксонська	Компетенція має позитивний характер і визначається виключно законом; органи діють лише в межах прямо наданих повноважень	Формальна ієрархія підпорядкування відсутня; втручання держави у поточну діяльність обмежене	Відсутні постійні представники центральної влади на місцях; державний контроль здійснюється переважно через суди та профільні міністерства; можливе пряме обрання окремих посадових осіб населенням
Романо-германська (континентальна, французька)	Компетенція визначається державою; можливі різні обсяги повноважень залежно від рівня адміністративно-територіального устрою	Існують відносини підконтрольності та адміністративного нагляду з боку держави	Поряд із виборними органами можуть діяти державні представники з контрольними повноваженнями; самоврядування найбільш розвинене на базовому рівні; забезпечується матеріально-фінансовими ресурсами
Іберійська	Компетенція органів визначається законом, із поєднанням самоврядних і делегованих повноважень	Державний контроль поєднується з інституційною автономією місцевих органів	На всіх рівнях існують виборні органи та посадові особи; спеціальні уповноважені представники центральної влади, як правило, відсутні; обраний керівник може водночас виконувати функції представника держави

Продовження таблиці 1.2

Соціалістична	Компетенція визначається централізовано; самостійність у вирішенні питань місцевого значення істотно обмежена	Жорстка ієрархія підпорядкування місцевих органів вищим органам державної влади	Домінування представницьких органів у межах єдиної системи державних органів; місцеві органи виконують функцію реалізації рішень центральної влади
---------------	---	---	--

Джерело: побудовано автором на основі [8; 29]

На наше переконання, для України найбільш логічною й практично придатною виглядає континентальна (романо-германська, «французька») модель у її сучасному європейському прочитанні, тобто з високою роллю виборних органів на місцях, але також із чітким державним наглядом за законністю, який не підміняє самоврядування, а страхує його від правових порушень.

По-перше, чинна конституційна модель уже визначає загальні засади функціонування місцевого самоврядування: воно реалізується територіальною громадою як безпосередньо, так і через представницькі органи (ради та їхні виконавчі структури). Так, система муніципальної влади охоплює територіальну громаду, місцеву раду, голову, виконавчі органи, а також органи самоорганізації населення. Принциповим є те, що органи місцевого самоврядування не інтегруються до системи органів державної влади, а функціонують як організаційно відокремлений сегмент публічної влади, наділений власними повноваженнями для вирішення питань місцевого значення, при цьому матеріально-фінансове забезпечення їх діяльності здійснюється за рахунок місцевих бюджетів.

По-друге, Україні досі не сформована ефективна національна модель, яка була б функціонально й фінансово відокремлена від державної влади та відповідала європейським стандартам; натомість нинішня конструкція називається перехідною, що гальмує розвиток самоврядування. Країні потрібна модель, яка одночасно і дає громадам реальну спроможність діяти й фінансувати

свої рішення, і вибудовує зрозумілий механізм контролю законності, щоб уникати конфліктів між місцевим рівнем і центром та забезпечувати єдність правопорядку. Саме це задекларовано у континентальній моделі: поєднання самоврядування з елементами державного управління на місцях через інструменти нагляду.

По-третє, французький інструмент префекта є одним із найбільш прикладних до України (нагляд держави за дотриманням Конституції та законів, можливість оскаржувати незаконні рішення органів місцевого самоврядування у суді, координаційні функції). При цьому такий нагляд не має перетворюватися втручання в доцільність рішень; він має стосуватися насамперед законності. Запровадження префектів затримується і через воєнний стан (неможливість змін до Конституції), і через тимчасову окупацію частини територій. Але щойно реформа стане можливою, префекторальний тип органів має стати необхідним етапом завершення децентралізації.

Ще одним аргументом на користь континентальної моделі слугує досвід Польщі, яка, спираючись на європейські підходи до організації публічної влади на місцях, змогла перейти від постсоціалістичних управлінських практик до стандартів ЄС. Для України це приклад, близький за стартовими умовами та логікою реформ: запровадження трирівневої системи самоврядування без вертикального підпорядкування між рівнями, чітке розмежування завдань і функцій, а також достатньо високий ступінь самостійності територіальних громад у реалізації власних повноважень і виконанні делегованих доручень держави. Польський досвід може бути запозичений із урахуванням як позитивних чинників, так і ризиків (зокрема, «закріплення» місцевих еліт) [33-35].

Англосаксонська модель для України виглядає менш придатною тому, що вона спирається на іншу логіку взаємодії центру й місць: мінімум державної присутності на території та переважно опосередкований контроль. За поточної перехідної ситуації ситуації, занадто «розріджений» державний нагляд може не

вирішити проблему узгодженості та законності, особливо в умовах складних безпекових викликів. Натомість континентальна модель дозволяє поєднати те, що для України надзвичайно важливо: реальну самостійність громад (через розширення повноважень виконавчих органів, фінансову децентралізацію, розвиток місцевих податків і інструментів кредитування) та зрозумілий механізм державного контролю за законністю, який не руйнує самоврядування, а робить його стійкішим [34; 36].

Отже, найбільш відповідною для України, за логікою наведеного тексту, є континентальна європейська модель (у практичному варіанті, близькому до французько-польського), де місцеве самоврядування залишається автономним у вирішенні питань місцевого значення, але доповнюється інститутом префекта або префекторальним наглядом за законністю та завершеним розмежуванням повноважень і фінансів. Описана конфігурація найкраще відповідає заявленому в уривку соціальному запиту: забезпечити участь громадян у місцевих справах і водночас сформувати ефективну владу на місцях, здатну задовольняти потреби громади без розриву із загальнодержавними інтересами.

1.3. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування та децентралізації (2014–2025 рр.)

У практичному вимірі децентралізація означає передання частини повноважень та бюджетних ресурсів від центральних органів державної влади до органів місцевого самоврядування [37]. Під цим поняттям мається на увазі створення такої архітектури публічної влади, за якої рішення ухвалюються максимально близько до потреб мешканців, а відповідальність за якість послуг і розвиток територій отримує реальне інституційне та фінансове підкріплення, тому децентралізація в європейській традиції зазвичай поєднується з територіальною реформою та перерозподілом компетенцій між рівнями управління [38-39]. Децентралізація в Україні стала одним із найголовніших

чинників трансформації місцевого самоврядування, перевівши його з підпорядкованого рівня публічного управління у статус самостійного суб'єкта розвитку територіальних громад [40]. Із 2014 року зміни в управлінській моделі були спрямовані на посилення ролі органів місцевого самоврядування, які отримали не лише ширші повноваження, а й відповідальність за соціально-економічний розвиток громад [41].

Конституційне визнання місцевого самоврядування як гарантованого права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення заклало правову основу для реформи [42]. У процесі її реалізації суттєво розширено функціональну спроможність місцевих рад і їхніх виконавчих органів, що призвело до перерозподілу управлінських повноважень на користь базового рівня влади [21; 43-44].

У результаті проведеної децентралізації органи місцевого самоврядування зосередили у своїй компетенції бюджетне планування, управління комунальною власністю, розробку програм розвитку територій, адміністрування соціальної інфраструктури та забезпечення благоустрою й безпеки громад [45]. Значна частина цих функцій, які раніше виконувалися місцевими державними адміністраціями, була передана виконавчим органам рад об'єднаних територіальних громад, що сприяло переходу до більш гнучкої та горизонтальної моделі управління [46-49]. Запроваджена з 2015 року модель міжбюджетних відносин надала громадам стабільні джерела доходів і право самостійно залучати фінансові ресурси для реалізації інвестиційних проєктів [22-23]. Зростання власних доходів місцевих бюджетів упродовж 2014–2021 років дозволяє констатувати, що відбулось підвищення фінансової спроможності громад і формування мотивації до ефективного управління власними ресурсами [13; 50].

Передача повноважень і ресурсів на місцевий рівень була б формальною без належної інституційної спроможності органів місцевого самоврядування. У межах децентралізації відбулося послідовне формування управлінської

інфраструктури громад, зокрема через створення власних виконавчих органів, розвиток інституту старост та модернізацію управлінських практик [51].

Посилення інституційної спроможності безпосередньо позначилося на якості публічних послуг. У громадах, що завершили процес об'єднання, зафіксовано розширення доступу до адміністративних, освітніх, медичних і соціальних послуг, а також розвиток відповідної інфраструктури [52]. Децентралізація також активізувала участь жителів у місцевому самоврядуванні через запровадження інструментів прямої демократії, зокрема громадських слухань, електронних петицій та бюджетів участі. Практика залучення громадян до ухвалення управлінських рішень на місцевому рівні набула поширення в значній кількості громад [18; 50].

В українських умовах потреба в глибокому переформатуванні відносин між центром і місцевим рівнем сформувалася задовго до 2014 року, однак саме до Революції Гідності реформа залишалася радше предметом дискусій, ніж послідовної політики [37]. Система місцевого самоврядування, що діяла до початку децентралізації, мала ознаки структурної слабкості: у значної частини сільських рад бракувало власних виконавчих органів, бюджетних установ і комунальних підприємств; районні та обласні ради не мали повноцінних виконкомів; прямі міжбюджетні відносини фактично концентрувалися у містах обласного значення, тоді як інші громади залежали від субвенційного механізму через район і область [53]. У такій конструкції місцевий рівень часто не мав ані достатньої компетенції, ані фінансової бази для реального управління розвитком територій, що з часом накопичувало проблеми в наданні послуг і підривало довіру до інститутів місцевої демократії.

Поштовхом до прискорення реформи стала не лише внутрішня потреба модернізації управління, а й різка зміна безпекового та політичного контексту у 2014 році [54]. Російська окупація Криму та початок війни на Донбасі загострили питання стійкості держави та на практиці показали, наскільки небезпечною може бути слабка, корумпована й надмірно централізована регіональна політика [55-

57]. На цьому тлі децентралізація стала для України альтернативною відповіддю на виклик збереження унітарності й територіальної цілісності через посилення спроможних громад, прозорий розподіл повноважень та фінансову самодостатність місцевого рівня за європейськими принципами [58].

Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування ще у 1997 році створила нормативну рамку, яка, попри труднощі імплементації у попередні десятиліття, задавала орієнтир, що самоврядування має бути спроможним, матеріально забезпеченим і захищеним від надмірного втручання; громадяни повинні мати реальні механізми участі в місцевих справах [59]. Тривала неповна реалізація принципів Хартії лише підсилювала потребу у реформі, яка б перетворила європейські стандарти з політичного гасла на робочі інституційні правила [60].

Після 2014 року нормативно-правове та концептуальне підґрунтя реформи почало формуватися системно [61]. Відправною точкою стала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, схвалена Кабінетом Міністрів у квітні 2014 року разом із планом її реалізації. У самій Концепції було запропоновано цільову логіку децентралізації шляхом підвищення доступності й якості публічних послуг із оптимальний розподіл повноважень між місцевим самоврядуванням і виконавчою владою, створення належних фінансових та організаційних умов для виконання компетенцій. Окремо варто наголосити на тому, що первинна двоетапність і стислі строки впровадження виявилися надто оптимістичними через тривалу війну, внутрішньополітичні коливання та потребу узгоджувати велику кількість змін з реальністю управління фактично розтягнули реформу в часі [62].

Принципово важливим елементом замислу реформи було конституційне закріплення її результатів [53]. У 2015 році було підготовлено проєкт змін до Конституції, у якому було запропоновану нову конфігурацію адміністративно-територіального устрою (області, райони, громади з визнанням громади первинною одиницею), закріплення принципу субсидіарності, створення

виконавчих органів при районних і обласних радах, ліквідацію місцевих державних адміністрацій із заміною їх інститутом префекта, а також гарантії матеріальної основи самоврядування через місцеві податки й частку загальнонаціональних надходжень [37]. Та саме конституційний сегмент і став найбільш суперечливим через політичну поляризацію, дискусії щодо особливостей самоврядування на окремих територіях, а також суперечливе сприйняття ролі префекта.

Дискусія навколо префекта допомогла виявити головну дилему української децентралізації, яка полягала у тому, як поєднати автономію громад із дієвими механізмами державного нагляду за законністю так, щоб не відродити рецентралізаційні практики. З одного боку, інститут префекта задумувався як інструмент контролю саме за дотриманням Конституції й законів. З іншого боку, модель призначення й звільнення префекта, а також широта потенційного впливу викликали побоювання щодо посилення президентської вертикалі та відтворення логіки місцевих адміністрацій у новій формі [62]. Загострення політичної напруги навколо конституційних змін у 2015 році та подальше відкликання відповідного законопроекту у 2019 році фактично перевели реформу в іншу площину. Децентралізацію почали поглиблювати переважно через поточне законодавство в межах чинної Конституції [37].

У даній цій площині найбільш відчутним за наслідками став блок фінансово-бюджетних змін. Коригування бюджетного та податкового законодавства наприкінці 2014 року започаткувало бюджетну (фінансову) децентралізацію як матеріальний фундамент реформи, адже без закріплених джерел доходів і права ними розпоряджатися місцеве самоврядування не здатне забезпечити належну якість послуг і виконання нових повноважень [37]. Унаслідок цих змін громади отримали сильніші доходні інструменти та ширші можливості бюджетного планування; зокрема, для об'єднаних територіальних громад було закріплено механізми, які раніше були доступні переважно містам обласного значення, включно з прямими міжбюджетними відносинами та

часткою податку на доходи фізичних осіб. Навіть з урахуванням подальших корекцій, саме цей крок створив умови, за яких місцевий рівень отримав більше простору для самостійної господарської політики, а отже і для відповідальності перед мешканцями [53].

Закон про добровільне об'єднання територіальних громад 2015 року запустив інституційний механізм укрупнення громад, запровадив інструменти державної підтримки та заклав нові ролі в системі місцевого самоврядування, зокрема інститут старости як представника інтересів жителів окремих населених пунктів у виконавчих органах громади. Сам процес об'єднання не обмежився лише «добровільністю» як ідеєю; він потребував управлінської логіки, яка б дозволила оцінювати спроможність майбутніх громад і мінімізувати ризики створення формально об'єднаних, але фактично слабких одиниць [37].

Перспективні плани формування територій громад та Методика формування спроможних територіальних громад задавали критерії та послідовність об'єднання з урахуванням доступності центру громади, соціально-економічних характеристик, інфраструктурної логістики та фінансової спроможності. Значної ваги ці документи набули після того, як часовий горизонт добровільного об'єднання вичерпався, а завершення формування громад у 2020 році відбувалося вже в адміністративному порядку [37]. Фактично перспективний план еволюціонував від рекомендаційного документа до імперативного, а Методика стала своєрідним правилом, на яке посилалися і прихильники, і критики конкретних конфігурацій громад. Та практика показала, що навіть наявність методики не гарантує однакового застосування критеріїв: у спірних випадках виникали ситуації довільного тлумачення або відступів, які ставали предметом професійної та суспільної дискусії.

Окремим, але принципово важливим блоком нормативного забезпечення стали механізми горизонтальної взаємодії. Закон про співробітництво територіальних громад 2014 року створив форми та процедури співпраці громад для розв'язання спільних проблем починаючи від інфраструктурних проєктів і

закінчуючи управління відходами. Це важливо по тій причині, що спроможність громади не завжди дорівнює самодостатності: частину завдань раціональніше вирішувати через кооперацію, не створюючи нових рівнів підпорядкування. Паралельно розвивався і сервісний вимір реформи через пакет актів, спрямованих на розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізацію надання адміністративних послуг. Передання низки функцій на рівень громад у таких галузях як реєстраційні процедури, питання місця проживання, окремі земельні та інші адміністративні сервіси, мало подвійний ефект: з одного боку, послуги ставали ближчими до громадян, а, з іншого, зростала управлінська відповідальність місцевих інституцій, які отримували не лише право, а й практичний обов'язок забезпечувати якість і доступність сервісів [37].

Отже, починаючи із 2014 року, в Україні відбулася значна трансформація нормативно-правової бази публічного управління, яка була спрямована на утвердження децентралізованої моделі та посилення ролі органів місцевого самоврядування у забезпеченні розвитку територіальних громад [13; 18]. Законодавчі зміни мали концептуальний характер і були орієнтовані на перехід від централізованого управління до моделі, в якій саме місцеве самоврядування виступає ключовим суб'єктом вирішення питань місцевого значення [63]. Нормативною основою реформи залишається Конституція України, яка гарантує визнання місцевого самоврядування, визначає його організаційно-правові та фінансові засади, зокрема через комунальну власність і місцеві податки [64]. Відсутність конституційного закріплення нового адміністративно-територіального устрою та інституту префекта зберігає правові обмеження подальшого розвитку реформи [25].

Після 2014 року було сформовано базовий масив законодавства, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування, процеси об'єднання громад, міжмуніципального співробітництва, регіонального розвитку та бюджетної автономії громад. Дані акти стали правовими умовами для

перерозподілу повноважень і фінансових ресурсів на користь базового рівня управління. У практичній реалізації децентралізації не останню роль відіграли урядові рішення й стратегічні документи, зокрема Концепція реформування місцевого самоврядування, новий адміністративно-територіальний устрій, а також стратегії регіонального розвитку та післявоєнного відновлення, засновані на децентралізованій моделі управління. У 2022–2025 роках законодавчі ініціативи в теорії були спрямовані на поглиблення повноважень громад, розвиток цифрового врядування та стратегічного планування відновлення територій. На практиці часто це мало протилежний результат [65]. Попри досягнутий прогрес, нормативно-правове забезпечення децентралізації не можна назвати повноцінним. Наразі не завершено конституційну реформу, зберігається невизначеність статусу окремих інститутів публічної влади, діють застарілі закони та обмежена міжвідомча цифрова взаємодія. Правова база дозволила реалізувати основні етапи реформи, але її завершення потребує оновлення Конституції, систематизації законодавства, цифровізації управління та гармонізації з європейськими стандартами.

Загалом, нормативно-правова база 2014–2025 років сформувала своєрідне «ядро» децентралізації: концептуальну рамку (Концепція 2014 року), фінансовий фундамент (бюджетна децентралізація), інституційну логіку територіальної організації (об'єднання громад, методика й перспективні плани), механізми міжмуніципальної кооперації та сервісну переорієнтацію публічної адміністрації на місцях. Та, як вже зазначалось вище, сама конструкція залишається неповною, що особливо помітно на рівні районів після реформи 2020 року, у невизначеності ролі та майбутнього районних і обласних державних адміністрацій, а також у відсутності завершеного конституційного закріплення балансу між автономією громад і державним наглядом за законністю.

Висновок розділу 1

У першому розділі було досліджено теоретико-методологічні засади розвитку місцевого самоврядування в Україні, що дало змогу розкрити його сутність, еволюцію та місце в системі публічної влади. Встановлено, що місцеве самоврядування в Україні формується як самостійний конституційний інститут, який поєднує елементи народовладдя, публічного управління та територіальної організації влади. Його розвиток відбувався нерівномірно та тривалий час супроводжувався домінуванням централізованих підходів, що істотно обмежувало реальну автономію територіальних громад.

Аналіз еволюції місцевого самоврядування засвідчив, що реформа децентралізації, започаткована у 2014 році, стала якісно новим етапом трансформації муніципальної влади. Саме вона заклала підґрунтя для переходу від формального існування громад до формування спроможних територіальних утворень, здатних самостійно виконувати управлінські, соціальні та економічні функції. При цьому доведено, що місцеве самоврядування та децентралізація перебувають у тісному взаємозв'язку: децентралізація виступає інструментом реалізації самоврядування, а самоврядування – практичним втіленням децентралізованої моделі публічної влади.

Порівняльно-теоретичний аналіз моделей місцевого самоврядування дозволив обґрунтувати доцільність орієнтації України на континентальну (романо-германську) модель у її сучасному європейському варіанті. Така модель забезпечує поєднання автономії територіальних громад із ефективним державним наглядом за законністю, що є особливо важливим в умовах складних безпекових і управлінських викликів. Доведено, що впровадження інституту префекта як елемента нагляду за дотриманням Конституції та законів має стати логічним етапом завершення реформи децентралізації після відновлення конституційного процесу.

РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН, ІНСТРУМЕНТИ ТА ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. Організаційна та управлінська спроможність громад під час війни

Основоположним елементом управлінської спроможності правовий режим воєнного стану. Відповідно до нього місцеве самоврядування не скасовується, органи місцевого самоврядування продовжують здійснювати повноваження, надані Конституцією і законами, паралельно з тим, що на окремих територіях можуть утворюватися військові адміністрації, які діють протягом воєнного стану та певний час після його припинення [49]. Зазначена конструкція базується на принципі дуалізму управлінської логіки. У ній поєднується забезпечення демократичної легітимності та автономії місцевого самоврядування з одночасним зміцненням вертикалі координації та безпекового менеджменту в умовах нагальної потреби. Практичний виклик полягає не в самій наявності військових адміністрацій, а в тому, щоб розмежування їхніх повноважень із повноваженнями рад і голів було достатньо ясным і передбачуваним. Саме навколо цієї межі у 2022–2024 роках точилися дискусії про ризики «повзучої» рецентралізації та про потребу правил, які одночасно дають державі можливість реагувати на загрози, але не руйнують самоврядність як принцип [66].

Друга площина – організаційна безперервність управління. У 2022 році багато громад фактично перейшли в режим кризового менеджменту: релокація частини управлінських функцій, робота «в укриттях» або в резервних приміщеннях, скорочення процедур до мінімально необхідних, переорієнтація виконкомів на гуманітарні рішення й підтримку критичної інфраструктури. Дослідницькі звіти, що узагальнюють досвід громад у війні, показують типову картину адаптації: швидке переналаштування управлінських ланцюгів,

посилення оперативних штабів, зміна пріоритетів бюджету на невідкладні потреби, активізація партнерств із волонтерами та міжнародними організаціями [67]. Громади, які змогли описати свої кризові процеси (хто за що відповідає, як ухвалюються рішення, як фіксуються витрати, як забезпечується прозорість), зазвичай показували кращу керованість і меншу конфліктність навіть у надзвичайних умовах.

Війна завдала чимало шкоди людському ресурсу місцевого самоврядування, причому її наслідки проявилися нерівномірно залежно від безпекової ситуації, географічного розташування громади та інтенсивності бойових дій. Частина працівників органів місцевого самоврядування була мобілізована до лав Збройних Сил України або інших силових структур, що безпосередньо зменшило кадровий потенціал апаратів рад. Інші були змушені евакуюватися разом із сім'ями до безпечніших регіонів або за кордон, що спричинило розрив усталених управлінських зв'язків і втрату інституційної пам'яті. Паралельно з цим значна кількість посадових осіб працювала в умовах постійного психологічного навантаження, інформаційного тиску та невизначеності, що зумовлювало професійне вигорання і зниження ефективності управлінських рішень. Для багатьох війна означала також втрату житла, пошкодження майна чи втрату робочих місць членами сім'ї, що посилювало соціальну вразливість самих працівників. У прифронтових і прикордонних громадах до цього додавалися безпосередні фізичні ризики, зокрема обстріли, ракетні удари, мінна небезпека, що впливало не лише на інфраструктуру, а й на можливість стабільної роботи персоналу.

У питаннях збереження та розвитку кадрової спроможності громад особливу роль почали відігравати програми підтримки спроможності, консультаційні механізми та освітні ініціативи, спрямовані на підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування. Їхнє значення зросло через необхідність оперативно реагувати на постійні зміни законодавства, зокрема у сфері бюджетних відносин, публічних закупівель, управління

гуманітарною допомогою та реалізації програм відновлення. Додатковим викликом стало опанування нових інструментів залучення міжнародної технічної допомоги, роботи з донорами, підготовки проєктних заявок і звітності відповідно до вимог грантодавців. Консультаційна та навчальна підтримка перетворилася з факультативного елементу на необхідну умову функціонування громади в умовах воєнного стану. Показовим у цьому контексті є досвід Програми «U-LEAD з Європою», яка прямо фіксує масштаб консультаційної та освітньої підтримки громад у воєнний період і підкреслює, що значна частина її діяльності була переналаштована під потреби воєнного часу та повоєнного відновлення [68].

Спроможність громади дедалі більше визначається не лише формальними повноваженнями чи обсягом бюджетних ресурсів, а якістю людського капіталу апарату управління. Важливим чинником інституційної стійкості стає укомплектованість виконавчих органів фахівцями, які володіють інструментарієм грантової діяльності та проєктного менеджменту, здатні забезпечувати системний фінансовий контроль і прозоре використання бюджетних та донорських ресурсів, а також приймати управлінські рішення з урахуванням безпекових, соціально-економічних і правових ризиків. Зростає також потреба у комунікативній компетентності, тобто в умінні взаємодіяти з населенням зрозумілою, небюрократичною мовою, пояснювати складні процеси відновлення, бюджетних змін чи перерозподілу ресурсів у спосіб, що підтримує довіру та соціальну згуртованість. Поєднання професійної управлінської підготовки, адаптивності до кризових умов і відкритої комунікації поступово стає визначальним чинником інституційної стійкості територіальних громад у період війни та відбудови.

Повномасштабні бойові дії змінили структуру місцевих доходів і видатків. З одного боку, зменшились надходження через зупинку бізнесу й міграцію, а, з другого, зросли витрати на життєзабезпечення, ремонт мереж, укриття, гуманітарну логістику. Дослідження про місцеві бюджети у 2022–2024 роках описують типову адаптацію. Відбувся перерозподіл видатків у бік «жорстких»

потреб (комунальна інфраструктура, паливо, ремонти, базова соціальна підтримка), обережніше планування, ширше використання міжбюджетних механізмів і донорських програм там, де це можливо [69]. В умовах воєнного стану законодавець частково посилював роль голів громад у питаннях оперативного розпорядження бюджетними коштами (передусім там, де не ведуться бої й не утворено військової адміністрації), що дозволяло швидше реагувати на загрози, але водночас підвищувало вимоги до внутрішнього контролю та прозорості.

Під час війни саме громади часто ставали основним джерелом забезпечення базових послуг: вода, тепло, електрика (у межах можливого), вивіз відходів, робота комунальних служб, первинна медицина, організація навчання, підтримка вразливих груп, інтеграція ВПО. Міжнародні оцінки відновлення й потреб України регулярно підкреслюють масштаб пошкоджень у житлі, енергетиці, транспорті та соціальній інфраструктурі, тобто в тому, з чим щодня працюють місцеві системи [70]. Управлінська спроможність громади вимірювалася у тому, чи здатні комунальні підприємства працювати під обстрілами, чи є матеріальні запаси й техніка, чи налаштована аварійна логістика, чи може громада оперативно закупити й встановити генератори, забезпечити «пункти незламності», організувати тимчасове житло, відновити зруйновані мережі хоча б до мінімального рівня функціонування. Саме тут проявився ефект попередньої реформи децентралізації. Ті громади, які до 2022 року вже наростили управлінську автономію й фінансову базу, частіше мали інструменти для швидшої відповіді на кризу [69].

У мирний час безпека часто сприймається як сфера держави. Натомість у війні громади змушені інтегрувати безпекові практики в повсякденне управління. Окремою лінією стала кіберстійкість місцевого рівня, оскільки кібератаки й інформаційні загрози впливають на реєстри, документообіг, надання адмінпослуг, комунікацію з населенням. Відповідно, міжнародні програми підтримки локального самоврядування все частіше виділяють кібербезпеку як

окрему компетенцію для громад. До безпекових чинників належить і мінна небезпека, яка різко звужує економічну базу частини громад та ускладнює відновлення, починаючи від сільського господарства і закінчуючи інфраструктурними роботами [71]. Воєнний стан об'єктивно звужує можливості для процедур, що потребують масової присутності або довгих циклів консультацій, але це не скасовує потреби залучати людей до прийняття рішень. Навпаки, там, де громада комунікує чесно й регулярно, пояснює пріоритети бюджету, умови розподілу допомоги, логіку відновлення, рівень конфліктності нижчий, а готовність до взаємодопомоги є вищою. Дослідження, що збирають практики громад під час війни, доводять, що навіть у надзвичайних умовах участь можлива, але вона змінює форми (більше коротких консультацій, цифрових опитувань, адресних зустрічей, робота через інституції громадянського суспільства) [69]. Показово, що на рівні європейських інституцій у 2025 році окремо акцентується потреба обговорення подальшої реформи місцевого самоврядування попри бойові дії і у зв'язку із підготовкою до членства в ЄС. Тобто місцевий рівень розглядається як політико-правовий фундамент відновлення і євроінтеграції, а не як другорядний сюжет.

Уже в 2023–2025 роках відновлення дедалі більше оформлюється як система планування, підготовки проєктів, пріоритезації, пошуку фінансування й контролю результатів. Тут громада має бути суб'єктом, який здатен обґрунтувати потреби, підготувати проєктну документацію, вести переговори з донорами, виконувати вимоги прозорості та звітності. На цьому етапі проявляється різниця між «громадою, що виживає» і «громадою, що відновлюється»: перша витрачає ресурси на «латання дірок», друга вчиться перетворювати кризові витрати на стратегічні інвестиції. Дотичні до цього й міжнародні рамки потреб на відновлення, які регулярно оновлюються та підкреслюють зростання масштабів руйнувань і потреб фінансування [71].

Узагальнення наведеної вище інформації дає змогу виокремити головні виміри трансформації управлінської спроможності територіальних громад в умовах воєнного стану (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Чинники трансформації управлінської спроможності територіальних громад в умовах воєнного стану

Чинник	Виклики	Способи адаптації
Правовий режим воєнного стану	Місцеве самоврядування продовжує здійснювати повноваження паралельно з утворенням військових адміністрацій; поєднання демократичної легітимності та посиленої вертикалі координації; дискусії щодо ризиків рецентралізації.	Чітке розмежування повноважень; нормативне уточнення процедур; збереження принципу самоврядності при посиленні безпекового менеджменту
Організаційна безперервність управління	Перехід до кризового менеджменту: релокація функцій, робота в укриттях, скорочення процедур, пріоритет гуманітарних рішень і підтримки критичної інфраструктури.	Оперативні штаби; опис і формалізація кризових процесів; прозорість прийняття рішень; бюджетна переорієнтація на невідкладні потреби
Кадровий ресурс і людський капітал	Мобілізація, евакуація, вигорання, фізичні ризики; зниження кадрового потенціалу; втрата інституційної пам'яті	Програми підвищення кваліфікації; консультаційна підтримка; розвиток грантової та проєктної компетентності; посилення комунікативних навичок.
Фінансова стійкість і бюджетна адаптація	Скорочення доходів і зростання витрат на базові потреби; перерозподіл бюджету в бік «жорстких» видатків; посилення ролі голів громад у розпорядженні коштами.	Обережне планування; використання міжбюджетних трансфертів; залучення донорських програм; підвищення внутрішнього контролю і прозорості
Забезпечення базових послуг і відновлення інфраструктури	Пошкодження житла, енергетики, транспорту; навантаження на комунальні служби; інтеграція ВПО.	Аварійна логістика; закупівля генераторів; «пункти незламності»; мінімальне відновлення мереж; використання ефекту децентралізації.

Продовження таблиці 2.1

Безпекова інтеграція в управління	Інтеграція безпекових практик у повсякденне управління; кіберзагрози; мінна небезпека; обмеження масових процедур участі.	Розвиток кіберстійкості; цифрові консультації; короткі формати участі; співпраця з громадянським суспільством.
Стратегічне відновлення та євроінтеграційний вимір	Перехід від реагування до системного планування відновлення; підготовка проєктів; пошук фінансування; виконання вимог прозорості; підготовка до членства в ЄС.	Формування проєктних команд; стратегічна пріоритезація; переговори з донорами; перетворення кризових витрат на інвестиції розвитку

Джерело: побудовано автором на основі пункту 2.1.

Якщо підсумувати, війна зробила управлінську спроможність громад комплексною компетенцією виживання, у якій неможливо відокремити фінанси від кадрів, безпеку від послуг, правові режими від довіри. У найскладніших умовах громади показали, що місцеве самоврядування може бути опорою держави. Цю роль фіксують і міжнародні, і національні аналітичні джерела, які прямо називають місцевий рівень критичним для стійкості, швидкого відновлення і подальшої модернізації [72]. Разом із тим війна оголила й системні недоліки, до яких відносяться нерівність ресурсів між громадами, дефіцит кадрів, невідповідності у співвідношенні самоврядування та військових адміністрацій, вразливість інфраструктури, ризики надмірної концентрації рішень у кризовому менеджменті, а також потребу завершувати конституційно-інституційні рішення щодо балансу автономії та державного нагляду за законністю тоді, коли це стане можливим.

2.2. Фінансові інструменти та бюджетна спроможність громад у період війни

Фінансова спроможність територіальних громад у період повномасштабної війни стала одним із найголовніших маркерів здатності місцевого

самоврядування виконувати свої функції та забезпечувати життєдіяльність територій в умовах екстремальних викликів. У мирні часи бюджет громад формується за рахунок поєднання власних доходів, податків, що закріплені за ними законом, та міжбюджетних трансфертів із державного бюджету. Проте війна радикально змінила структури надходжень і видатків, випробувавши на міцність фінансові інструменти та нормативно-правові механізми бюджетного забезпечення.

Фінансові інструменти та механізми бюджетної спроможності громад у період війни, які будуть детально описані нижче, наведено у табл. 2.2.

Таблиця 2.2

Основні фінансові інструменти та механізми бюджетної спроможності
громад у період війни

Фінансовий інструмент	Характеристика інструмента	Значення в умовах війни
Податок на доходи фізичних осіб	Закріплення 64 % надходжень ПДФО за місцевими бюджетами як основного стабільного джерела доходів	Забезпечує фінансову автономію та прогнозованість доходів; дозволяє фінансувати базові послуги без повної залежності від субвенцій
Базові дотації з державного бюджету	Механізм горизонтального та вертикального вирівнювання бюджетної забезпеченості	Компенсують втрати доходів; покривають дефіцит у громадах, що зазнали економічного спаду (близько 84 % громад зверталися по підтримку)
Субвенції та компенсаційні трансферти	Цільові кошти на виконання делегованих повноважень і відновлювальні заходи	Стабілізують виконання соціальних функцій і знижують соціальну напругу в умовах війни
Бюджетне законодавство (Бюджетний кодекс України)	Нормативна база, що регламентує принципи формування, розподілу та використання бюджетних коштів	Гарантує юридичну автономію місцевих бюджетів; дозволяє здійснювати фінансове планування відповідно до локальних потреб
Перерозподіл видатків на критичні потреби	Переорієнтація фінансування з розвитку на підтримку інфраструктури, гуманітарну допомогу, життєзабезпечення	Забезпечує функціонування громад у кризових умовах; підтримує базові соціальні стандарти
Державна підтримка постраждалих громад	Цільові кошти на відновлення територій, що зазнали руйнувань (понад 1,4 млрд грн у 2025 році)	Сприяє відновленню економічної активності та інфраструктури в постраждалих регіонах

Продовження таблиці 2.2

Зміни податкової політики (частка ПДФО 60–64 %)	Законодавчі ініціативи щодо коригування частки ПДФО для місцевих бюджетів	Потенційно впливають на фінансову автономію громад і їхню здатність збалансовувати бюджети
Балансування доходів і видатків в умовах невизначеності	Гнучке бюджетне планування з урахуванням високої частки оборонних видатків держави	Визначає реальну бюджетну стійкість громади не за абсолютними цифрами, а за здатністю адаптуватися

Джерело: побудовано автором на основі [73-78].

Перш за все, основним джерелом доходів для громад традиційно є податок на доходи фізичних осіб (скор. ПДФО), частка якого була закріплена на місцевому рівні у 64 % від загального обсягу надходжень. Це рішення мало вирішальне значення для фінансової автономії громад навіть у воєнний період і передбачало тимчасове збереження високої частки цього податку як джерела місцевих доходів. Саме за рахунок ПДФО більшість бюджетів отримують найбільш передбачувану і стабільну складову власних доходів, що дає змогу продовжувати фінансувати оперативні потреби та базові послуги без залежності від субвенційного механізму [73].

Динаміка виконання місцевих бюджетів у перші роки війни показує складну, але не однозначно кризову картину. Наприклад, за даними аналітичних джерел, реалізація доходів місцевих бюджетів у першому кварталі певного року перевищила 25 % від планових показників, що свідчить про певну стійкість доходної бази, незважаючи на війну. Величезна частина громад (близько 84 %) була змушена звертатися до базових дотацій з державного бюджету для покриття дефіциту та компенсації втрат, пов'язаних із наслідками збройної агресії. навіть ті громади, які мають традиційно сильні доходні джерела, не були позбавлені потреби в ширшій фінансовій підтримці з центру [74]. Війна також призвела до значної трансформації структури видатків місцевих бюджетів. Якщо раніше бюджети громад спрямовували левову частку коштів на розвиток інфраструктури, освіти, соціальні програми й комунальне господарство, то тепер

частина фінансування масово переорієнтувалася на витрати, пов'язані з підтриманням життєздатності територій у кризових умовах, зокрема на фінансування ремонтів критичної інфраструктури, забезпечення функціонування комунальних служб у надзвичайних ситуаціях та підтримку людей, які постраждали від бойових дій. Характер цих видатків визначається не тільки соціальними потребами, а й умовами безпеки й економічної стабільності громади. Найголовнішим фінансовим інструментом у цьому процесі стало бюджетне законодавство, зокрема Бюджетний кодекс України, який визначає принципи незалежності місцевих бюджетів, їхню структуру, класифікацію доходів і видатків, а також механізми міжбюджетних відносин. Саме бюджетне законодавство дозволяє громадам самостійно формувати свої бюджети, визначати напрями використання ресурсів і здійснювати фінансове планування відповідно до місцевих потреб, що в умовах війни є надзвичайно важливою юридичною гарантією автономії.

У період війни роль зросла роль міжбюджетних трансфертів (базових дотацій, субвенцій та компенсацій), оскільки власні доходи громад були під тиском економічної нестабільності, скорочення діяльності бізнесу в прифронтових регіонах і зміни структури податкових надходжень. Так, державні трансферти стали для багатьох громад як гарантовано-стабілізаційним елементом, так і фактором здатності виконувати делеговані функції й компенсувати соціальну напругу, спричинену воєнними діями [75]. Окремо варто відзначити роль державної підтримки тих громад, що постраждали від бойових дій чи суттєво знизили свою економічну активність. У 2025 році уряд спрямував понад 1,4 млрд грн на підтримку громад і областей, які зазнали втрат унаслідок війни [76].

Важливо розуміти, що бюджетна спроможність під час війни – це не стільки про абсолютні цифри надходжень, скільки про здатність збалансувати доходи і видатки в умовах великої невизначеності. Українська економіка у 2024–2025 роках піддавалась значному тиску. Загальні бюджетні доходи державного

сектору становили трильйони гривень, але великі частки витрат були спрямовані на оборону (понад половину державних видатків), що впливало й на ресурси для місцевих бюджетів [77]. Частина доходів, що традиційно формувалися за рахунок ПДФО й інших податків, були перерозподілені або змінені внаслідок змін податкової політики, спричиненої економічними обставинами війни та адаптацією державної політики до умов мобілізації та підтримки сил оборони. Так, наприклад, у законодавчих ініціативах на 2025 рік обговорювалися зміни щодо частки ПДФО, що надходить до місцевих бюджетів, з 64 % до 60 %, що мало потенційний вплив на фінансові можливості громад [77].

Бюджетна спроможність громад у воєнний період тісно пов'язана зі здатністю залучати додаткові ресурси через гранти, міжнародну допомогу й партнерські програми, хоча ці механізми поки що не мають масового прямого фінансування на місцевому рівні. Світова практика показує, що пряме фінансування місцевих організацій у контексті гуманітарної допомоги України було незначним у загальному обсязі міжнародної допомоги [78].

Здійснивши аналіз фінансових інструментів, доцільно узагальнити також типові ризики та наслідки їхнього застосування для бюджетної стійкості громад у воєнний період (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

Ризики та фактори стійкості бюджетної спроможності громад у період
війни

Фактор	Чинники прояву	Наслідки для громади
Скорочення власних доходів	Зупинка бізнесу, міграція населення, зменшення податкової бази	Дефіцит бюджету, затримки фінансування програм
Перерозподіл державних ресурсів на оборону	Понад половина державних видатків спрямовується на безпеку й оборону	Обмеження фінансових можливостей для місцевого розвитку
Зміна частки ПДФО	Можливе зменшення частки з 64 % до 60 %	Зниження фінансової автономії громади

Продовження таблиці 2.3

Зростання витрат на критичну інфраструктуру	Ремонти мереж, укриття, забезпечення комунальних служб	Перенесення коштів із програм розвитку на виживання
Соціальна напруга та підтримка постраждалих	Зростання кількості ВПО, потреба у соціальній допомозі	Додаткове навантаження на місцеві бюджети
Невизначеність податкової політики	Часті законодавчі зміни в умовах мобілізаційної економіки	Ускладнення середньострокового планування
Обмежені інвестиційні можливості	Переорієнтація коштів із розвитку на стабілізацію	Гальмування довгострокових проєктів

Джерело: побудовано автором на основі [73-78].

Резюмуючи сказане вище, констатуємо, що фінансова архітектура та бюджетна резильєнтність територіальних громад у воєнний період визначаються як баланс поєднання збереження інституційної автономії доходів (зокрема, через закріплення частки ПДФО) та інтенсифікації вертикального фіскального вирівнювання за допомогою міжбюджетних трансфертів. Головними детермінантами цієї спроможності є також адаптивність податкової політики, державне субсидювання та диверсифікація джерел фінансування шляхом залучення міжнародних грантових і кредитних ресурсів.

2.3. Дослідження спроможності територіальних громад Чернігівської області в умовах воєнного стану

Чернігівська область є одним із показових регіонів упровадження реформи децентралізації, де з 2015 року сформовано мережу об'єднаних територіальних громад, що продемонстрували належний рівень інституційної, кадрової та фінансової спроможності [52]. Прикордонне розташування області зумовило її особливу вразливість у період повномасштабного вторгнення РФ, що стало серйозним випробуванням для системи місцевого самоврядування та управлінської спроможності громад [51].

За результатами проведеної адміністративно-територіальної реформи в області сформовано 57 об'єднаних територіальних громад, які охоплюють усю територію регіону, а управління здійснюється в межах п'яти укрупнених районів [79]. Специфіка Чернігівщини полягає у поєднанні великої території з низькою щільністю населення, переважанням сільських громад і значною кількістю віддалених населених пунктів, що ускладнює надання публічних послуг і підвищує вимоги до ефективності місцевого самоврядування [51].

Практика функціонування об'єднаних територіальних громад Чернігівської області показує, що із допомогою децентралізації можливо забезпечувати ефективне місцеве самоврядування навіть у регіонах зі складними соціально-економічними та безпековими умовами. Найбільш показовими є громади, які першими пройшли шлях об'єднання та змогли інституційно зміцнити систему управління на місцях. Так, Кіптівська ОТГ стала одним із перших прикладів успішного добровільного об'єднання в Україні та фактично виконувала роль пілотної громади у впровадженні нових управлінських підходів [52]. Її розвиток ґрунтувався на поєднанні цифровізації управління, створенні сучасної системи надання адміністративних послуг і залученні зовнішніх ресурсів. Запровадження електронного документообігу, функціонування ЦНАПу з широким переліком послуг, енергоефективна модернізація закладів освіти та активна участь у міжнародних програмах сприяли підвищенню якості управління і довіри населення до органів місцевого самоврядування [52; 79]. В рамках аналізу даної громади варто відзначити стратегічне планування, зокрема ухвалення Стратегії розвитку до 2027 року, орієнтованої на чіткі пріоритети та вимірювані результати [51].

Корюківська ОТГ вирізняється масштабом і соціальною орієнтованістю розвитку. Громада змогла зосередити зусилля на розбудові системи соціальних і медичних послуг, поєднуючи це з підтримкою малого підприємництва та фермерства [51-52]. Реалізація інфраструктурних проєктів у сфері охорони здоров'я, створення інклюзивного простору для дітей з особливими освітніми

потребами та розвиток підприємницьких ініціатив показали здатність органів місцевого самоврядування ефективно використовувати надані повноваження. Під час воєнних дій громада виконувала координаційну функцію в системі гуманітарної допомоги та приймала внутрішньо переміщених осіб, що стало додатковим випробуванням управлінської спроможності [51].

Реалізація спільних проєктів Менської ОТГ із сусідніми громадами, розвиток туристичних маршрутів, оновлення систем водопостачання та освітлення, а також підтримка культурних установ сприяли формуванню позитивного іміджу громади [51; 80]. Включення Менської ОТГ до рейтингу прозорості місцевих рад підтверджує ефективність управлінських рішень і відкритість місцевої влади [80]. Інтеграція міської та сільської інфраструктури у Ніжинській громаді дала змогу оптимізувати надання медичних, транспортних і адміністративних послуг, а впровадження бюджету участі посилило залучення мешканців до ухвалення управлінських рішень [51]. В умовах війни громада виконувала функції координаційного центру з розміщення ВПО та організації гуманітарної логістики, що підкреслює роль органів місцевого самоврядування як ключових акторів кризового управління [51].

Загалом, досвід окремих територіальних громад Чернігівської області дозволяє побачити те, яким чином інституційні напрацювання періоду децентралізації поєдналися з практиками кризового управління в умовах повномасштабної війни (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Характеристика досліджуваних територіальних громад Чернігівської області в умовах децентралізації та війни

	Кіптівська ТГ	Корюківська ТГ	Менська ТГ	Ніжинська ТГ
Адміністративно-територіальний статус	Одна з перших добровільно об'єднаних громад; пілотна модель впровадження реформи	Сформована в межах укрупнення територій	Сформована в результаті об'єднання громад	Сформована як інтегрована місько-сільська громада
Стратегічне планування	Стратегія розвитку до 2027 року	Реалізація програм соціально орієнтованого розвитку	Спільні проєкти з сусідніми громадами	Запровадження бюджету участі
Інституційні рішення	Електронний документообіг; функціонування ЦНАП із розширеним переліком послуг	Розвиток системи медичних і соціальних сервісів; інклюзивна інфраструктура	Включення до рейтингу прозорості місцевих рад	Оптимізація управління через інтеграцію міської та сільської інфраструктури
Інфраструктурні ініціативи	Енергоефективна модернізація закладів освіти	Інфраструктурні проєкти у сфері охорони здоров'я	Оновлення систем водопостачання та вуличного освітлення	Оптимізація транспортних і медичних послуг
Функції в умовах війни	Адаптація управління до кризового режиму	Координація гуманітарної допомоги; прийом ВПО	Підтримка міжмуніципальної взаємодії	Координаційний центр розміщення ВПО та гуманітарної логістики

Джерело: побудовано автором на основі [51-52; 79-80]

Отже, ефективність розвитку зазначених громад значною мірою забезпечується системним стратегічним плануванням і проєктним підходом. Більшість громад Чернігівщини мають затверджені стратегії розвитку до 2027 року, зокрема аудит ресурсів, визначення пріоритетів і залучення зовнішнього фінансування через державні та міжнародні програми. Найбільш результативними виявилися громади, у яких створено проєктні офіси або

інституції розвитку, здатні професійно супроводжувати інвестиційні й відновлювальні ініціативи.

Прикордонне розташування області актуалізувало питання готовності громад до надзвичайних ситуацій. У 2022–2023 роках органи місцевого самоврядування Чернігівщини забезпечували базові послуги, намагались адаптувати управлінські рішення до поточних умов та взаємодіяти з міжнародними донорами у галузі гуманітарної допомоги та відновлення інфраструктури. Показовим є досвід Чернігова, де за підтримки міжнародних партнерів було оперативно відновлено значну кількість об'єктів соціальної інфраструктури. Разом із тим громади області мають чимало структурних проблем, зокрема кадровий дефіцит, зношеність інфраструктури, обмежену податкову базу в сільських громадах і нерівний доступ до базових послуг.

2.4. Проблеми і виклики для місцевого самоврядування на Чернігівщині у воєнний період

Чернігівська область опинилась серед українських регіонів, що зазнали найбільш масштабних наслідків повномасштабної російської агресії з 2022 року. Обстріли, окупація окремих територій, руйнування критичної інфраструктури, масова евакуація мирного населення тощо сформували винятково складний контекст для місцевого самоврядування та поставило перед громадами низку системних викликів, що виходять далеко за межі повсякденної адміністративної практики. Так, однією із найгостріших проблем стало руйнування інфраструктури, яка лежить в основі життєзабезпечення територій. За оцінками регіональних планів відновлення, практично всі громади області опинилися в зоні бойових дій або під контролем окупаційних сил у перші тижні широкомасштабної агресії, що призвело до значних пошкоджень житлового фонду, мереж енергопостачання, систем водопостачання, медичних закладів, доріг та об'єктів соціальної інфраструктури [81]. Місцевим радам доводилось не

лише реагувати на негайні гуманітарні потреби, а й планувати відновлення на фоні незавершеної системної реформи децентралізації, що послаблює юридичні й фінансові механізми управління.

Ще однією проблемою, тісно пов'язаною з руйнуваннями, стала енергетична невизначеність та її практичні наслідки для життя громадян. Інфраструктура енергопостачання в Чернігові та низці районів була систематично атакована, що спричиняло тривалі відключення електрики та проблеми з водопостачанням і опаленням. Відновлення цих мереж у жодному разі не являється простим технічним завданням. Потреба у фінансуванні на рівні мільярдів гривень, ризики для ремонтних бригад під час обстрілів, а також постійні загрози нових ударів значно ускладнюють планування та реалізацію відповідних заходів. Для місцевого самоврядування це означає, що навіть базові функції з підтримки життєдіяльності населення стають викликом, а планування видатків органічно перетворюється на баланс між виживанням і відновленням.

Через безпеку та руйнування значна частина населення була евакуйована або тимчасово виїхала за кордон, що призвело до різкого скорочення трудових ресурсів громад, порушення динаміки ринку праці, зменшення платоспроможного населення і, як наслідок, зниження бази формування місцевих бюджетів. У прикордонних громадах, де ці фактори були особливо гострими, додатково спостерігалось демографічне старіння та збільшення частки людей, що потребують соціальної підтримки [82]. Фінансова та бюджетна невизначеність у громадах Чернігівщини посилюється в умовах війни через зниження власних доходів та збільшення потреб на соціальні та інфраструктурні витрати. Хоч у багатьох громадах частина доходів формувалася з податку на доходи фізичних осіб і трансфертів з державного бюджету, обстріли підприємств, скорочення економічної активності та демографічне скорочення призвели до дефіцитів у місцевих бюджетах. Це загострило проблему забезпечення безперервності фінансування критичних напрямів, таких як освіта, охорона

здоров'я, житлово-комунальні послуги та інші базові функції, що стало одним із ключових викликів для органів місцевого самоврядування [82].

Управлінська невизначеність і зміна ролей у системі влади значною мірою впливає на спроможність місцевих рад діяти ефективно. У Чернігові та інших населених пунктах області були та залишаються непорозуміння між традиційними органами місцевого самоврядування та військово-цивільними адміністраціями, які були утворені як тимчасові інструменти управління під час війни. Частина населення та місцевих активістів сприймає таку зміну як втручання у самоврядування, що, відповідно, знижує рівень довіри до нових адміністративних структур та породжує соціальну напругу. На практиці це проявляється у конфліктах щодо повноважень, управління бюджетними коштами й прийняття важливих рішень, що ускладнює роботу органів місцевої влади у критичний час [83]. Кадровий дефіцит і нестача професійних компетенцій також стає структурною перешкодою для розвитку спроможності громад. У багатьох малих і середніх громадах відсутні спеціалісти, які могли б брати участь у проєктній роботі, залученні грантів, міжнародних програмах підтримки або плануванні комплексної відбудови. Це значно погіршує здатність громад не лише виконувати свої обов'язки, а й активно шукати зовнішні ресурси для відновлення та розвитку [84].

Політичні розбіжності щодо стратегій розвитку, земельних рішень, бюджетних пріоритетів і розподілу ресурсів в умовах війни набувають не лише управлінського, а й безпекового виміру. У громадах Чернігівської області, де після реформи децентралізації функціонують 57 територіальних громад у межах 5 укрупнених районів, бюджетні рішення стосуються тисяч мешканців і десятків населених пунктів із різною щільністю населення та рівнем інфраструктурної забезпеченості. У ситуації, коли понад 80 % громад у перші роки війни потребували базових дотацій для покриття дефіциту, будь-яке загострення дискусій довкола розподілу обмежених коштів здатне посилити внутрішню напругу. Дуже чутливими залишаються питання землекористування та

планування територій. Для регіону з переважанням сільських громад і значною часткою аграрного виробництва земельні ресурси є не лише економічною, а й соціальною основою розвитку. В умовах прикордонного розташування та мінної небезпеки частина земель фактично вибуває з господарського обігу, що скорочує податкову базу й водночас посилює конкуренцію за доступні ресурси. Якщо в мирний період стратегія розвитку могла передбачати інвестиційні проекти, модернізацію інфраструктури чи розширення соціальних програм, то в період війни значна частина коштів переорієнтовується на підтримку критичної інфраструктури, укриття, гуманітарну логістику, забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб. Перерозподіл, обумовлений безпековими потребами, не завжди сприймається однозначно всіма політичними групами чи окремими населеними пунктами в складі громади.

У прикордонній області, що у 2022 році зазнала безпосереднього воєнного впливу, політична фрагментація може підривати легітимність ухвалених рішень і знижувати довіру до органів місцевого самоврядування. За умов, коли громади одночасно забезпечують базові послуги, координують гуманітарну допомогу й реалізують програми відновлення, відсутність внутрішньої згоди здатна сповільнити реакцію на кризові виклики та ускладнити комунікацію з населенням [85].

Таким чином, дослідження досвіду Чернігівщини дає підстави констатувати, що війна спричинила появу чималої кількості системних викликів для функціонування місцевого самоврядування. Окрім фізичної деструкції інфраструктури та зменшення доходної бази, суттєвим чинником стає збереження інституційної стабільності в межах 57 громад, які функціонують у складному просторовому та демографічному середовищі. Дефіцит кадрового потенціалу, спричинений мобілізаційними процесами та міграцією, необхідність оперативного перерозподілу бюджетних ресурсів, висока дотаційність окремих громад, а також трансформація рівня суспільної довіри та соціальної когезії зумовлюють потребу у впровадженні нових управлінських підходів.

Висновок розділу 2

Другий розділ був присвячений аналізу сучасного стану функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану, зокрема оцінці організаційної, управлінської та фінансової спроможності територіальних громад. У ході дослідження встановлено, що саме результати децентралізації дозволили органам місцевого самоврядування зберегти інституційну дієздатність у кризових умовах та виконувати ключові функції із забезпечення життєдіяльності громад.

Проаналізовано, що в період війни громади взяли на себе розширене коло завдань, пов'язаних із гуманітарним забезпеченням населення, підтримкою внутрішньо переміщених осіб, відновленням пошкодженої інфраструктури, координацією волонтерських ініціатив та взаємодією з військовими адміністраціями. Водночас встановлено, що управлінська спроможність громад істотно залежить від кадрового потенціалу, якості управлінських рішень і рівня міжінституційної координації, що в умовах війни не завжди є стабільним.

Фінансовий аналіз засвідчив, що, попри скорочення окремих доходних джерел і зростання видатків на безпекові та соціальні потреби, місцеві бюджети зберегли відносну стійкість. Вирішальну роль у цьому відіграли механізми бюджетної децентралізації, міжбюджетних трансфертів та державної підтримки громад. Разом із тим виявлено зростання залежності багатьох громад від зовнішніх ресурсів, що обмежує їх довгострокову фінансову автономію.

На прикладі територіальних громад Чернігівської області доведено, що воєнні дії суттєво загострили наявні структурні проблеми місцевого самоврядування, зокрема диспропорції у рівні розвитку громад, дефіцит ресурсів і нерівномірність управлінської спроможності. Виявлені проблеми та виклики свідчать про необхідність переходу від антикризового управління до стратегічного планування розвитку громад з орієнтацією на післявоєнну

відбудову, що зумовлює логічний перехід до аналізу моделей і інструментів відновлення у третьому розділі роботи.

РОЗДІЛ 3. МОДЕЛІ ТА ІНСТРУМЕНТИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПІСЛЯВОЄННИЙ ПЕРІОД

3.1. Моделі післявоєнного відновлення громад: світовий та український досвід

Післявоєнне відновлення територіальних громад не може зводитися виключно до фізичного відтворення зруйнованих об'єктів. За своєю суттю воно охоплює одночасне відновлення інфраструктури, економічної бази, системи надання публічних і соціальних послуг, інституцій місцевого самоврядування, а також відновлення суспільної довіри між населенням і органами публічної влади. Світовий досвід, накопичений упродовж десятиліть після воєнних конфліктів, техногенних катастроф і масштабних природних лих, сприяв формуванню відносно сталих моделей післякризового відновлення. Спільною рисою цих моделей є усвідомлення того, що напрями та пріоритети відбудови визначаються не лише обсягом матеріальних втрат, а й інституційною архітектурою прийняття рішень, організацією фінансових потоків і рівнем прозорості та соціальної справедливості на місцевому рівні. Нижче розглянемо моделі детальніше:

1) Централізовано-державна модель. Основні рішення щодо пріоритетів, стандартів, фінансування та контролю концентруються на рівні центральної влади (часто через спеціальні державні агентства з відновлення). Сильна сторона моделі – це швидкість мобілізації великих ресурсів і можливість проводити проєкти «великого масштабу»: стратегічні дороги, магістральні мережі, енергетику, національні програми житла. Слабке місце очевидне та полягає у тому, що місцеві потреби легко знеособлюються, а громади можуть опинитися в позиції тих, хто просто отримує готовий рішення та не бере участі у їхньому прийнятті. У світовій практиці даний ризик спричинив перехід до комбінованих

схем, де центральна влада зберігає роль «архітектора правил», але не монополізує реалізацію.

Для України елементи централізованого підходу неминучі хоча б тому, що масштаб потреб надзвичайний. За оцінкою спільних підходів уряду України, Світового банку, ЄС та ООН, станом на 31 грудня 2024 року загальні потреби відновлення й реконструкції оцінювалися в сотні мільярдів доларів у десятирічному горизонті (в оновленій оцінці – це близько 524 млрд. дол), а пряма шкода – 176 млрд. дол. [86].

2) Децентралізована, багаторівнева (multi-level) модель. Даний підхід став особливо популярним у європейському управлінні. Держава задає рамку політики, стандарти, механізми фінансування і нагляду, але значну частину планування та реалізації делегує регіонам і громадам. У відновленні важлива «прив’язка до місця», адже різні території мають різні руйнування, економічні профілі, демографію і безпекові ризики, тому потрібні place-based рішення. Саме таку модель для України прямо рекомендує ОЕСР [16]. Відбудова має спиратися на посилення регіонального та муніципального врядування, на узгоджену багаторівневу координацію та територіально чутливі рішення. У цій моделі ключовими чинниками стають не лише гроші, а здатність місцевого рівня планувати, реалізовувати й звітувати: тобто управлінська та бюджетна спроможність перетворюються на інфраструктуру відновлення. Українська специфіка тут дуже виразна, адже, як зазначалось у першому розділі дослідження, після 2014 року громади отримали більше повноважень і ресурсів, і це стало однією з причин, чому відновлення вже під час війни часто стартує саме на місцях. В умовах нерівномірної наявності національних рамок місцеві та регіональні проєкти часто стають реальними «драйверами» відбудови [86].

3) Модель «Build Back Better» (відновлення з підвищенням стійкості). Сенс моделі полягає в тому, що після війни або катастрофи відтворювати вразливі системи у тому вигляді, у якому вони існували раніше, фактично означає закладати майбутні втрати. Відновлення одразу має включати зменшення

ризиків: енергоефективність, стійкі мережі, безпечні стандарти будівництва, планування територій, готовність до криз, захист критичної інфраструктури. Ідея широко застосовується в міжнародних рамках відновлення після катастроф і є складовою сучасної політики зниження ризиків [87]. В Україні масштаби руйнувань у комунальному та муніципальному секторі вимірюються мільярдами доларів, і без модернізації мереж «ремонт» перетвориться на нескінченний цикл аварій. Наприклад, у комунальному секторі оцінки пошкоджень включають значну частку збитків у теплопостачанні, що прямо вказує на потребу модернізації, а не просто відновлення труб [88-89].

4) «Owner-driven або community-driven reconstruction» (відновлення, кероване людьми та громадами). Це один із найцікавіших і, разом із тим, найскладніших підходів. Його сутність полягає у тому, щоб не просто будувати житло для громад, а дати їм фінансовий інструмент і технічні стандарти, щоб вони відновлювалися самі через гранти або ваучери, технічний супровід, контроль якості, соціальне таргетування та прозорий механізм виплат. Підхід може бути ефективнішим за суто інституційне підрядне будівництво, але потребує сильного технагляду та правил безпеки [90]. На рівні громад в Україні часто найкраще видно, кому потрібне першочергове житло, які квартали або села мають критичні проблеми, де потрібні тимчасові рішення, а де – комплексна перебудова. Так звані «людиноцентричні» моделі добре поєднуються з цифровими інструментами держави і можуть зменшувати корупційні ризики, але лише за умови чітких реєстрів, критеріїв і аудиту.

5) Модель «pexus»: поєднання гуманітарного реагування, відновлення і розвитку. Громади, які перебувають на деокупованих та прифронтових територіях, часто живуть у ситуації, коли криза ще не закінчилась, а відновлення вже потрібно робити. Для вирішення їхньої проблеми існує підхід, у якому гуманітарна допомога не існує окремо від відновлення, а поступово перетворюється на інвестиції у стійкість в наступному форматі: тимчасове житло – програми довгострокового поселення, гуманітарні ремонти – модернізація,

підтримка ВПО – інтеграція у місцевий ринок праці та послуги. Аналогічна логіка домінує у стратегічних підходах міжнародних інституцій щодо України: відновлення на муніципальному рівні інтерпретується як центричний вузол, де відбувається конвергенція гуманітарних, реконструкційних та стабілізаційних інтервенцій.

Як свідчить світовий досвід, повоєнне та післякризове відновлення може здійснюватися за кількома базовими моделями, які, у свою чергу, різняться пріоритетами модернізації, механізмами фінансування, ступенем централізації управління та роллю місцевих громад у цих процесах. Для України, де обсяг потреб станом на кінець 2024 року оцінювався приблизно у 524 млрд дол. США, а пряма шкода – близько 176 млрд дол. США, питання вибору та поєднання цих моделей має не лише теоретичне, а й практичне значення. У табл. 3.1 узагальнено характеристики основних моделей відновлення, які рекомендуються для українського контексту.

Таблиця 3.1

Моделі післявоєнного відновлення територіальних громад

Модель	Характеристика	Переваги	Недоліки
Централізовано-державна	Пріоритети, стандарти, фінансування і контроль концентруються на рівні центральної влади або спеціальних агентств	Швидка мобілізація значних ресурсів; реалізація масштабних національних проєктів (енергетика, магістральні мережі, житло)	Знеособлення місцевих потреб; ризик слабкої участі громад у прийнятті рішень
Децентралізована, багаторівнева (multi-level)	Держава формує рамку політики, але планування й реалізація значною мірою делегуються регіонам і громадам (place-based підхід)	Територіальна чутливість; гнучкість; активізація місцевої ініціативи; посилення муніципальної спроможності	Нерівномірна управлінська та бюджетна спроможність громад; потреба у сильній координації

Продовження таблиці 3.1

Build Back Better (відновлення зі зростанням стійкості)	Відбудова не як відтворення старого, а як модернізація з урахуванням зменшення ризиків	Підвищення енергоефективності; стійкі мережі; безпечні стандарти будівництва; зниження майбутніх втрат	Вища вартість інвестицій на старті; потреба у сучасних технічних стандартах
Owner-driven / community-driven reconstruction	Відновлення через надання грантів, ваучерів і технічної підтримки безпосередньо власникам і громадам	Людиноцентричність; зменшення корупційних ризиків; краща адресність допомоги	Потребує сильного технагляду, чітких реєстрів і аудиту
Nexus-модель (гуманітарна допомога – відновлення – розвиток)	Поєднання гуманітарних інтервенцій із довгостроковими інвестиціями у стійкість	Плавний перехід від кризового реагування до розвитку; інтеграція ВПО; модернізація через гуманітарні проекти	Складність координації різних потоків фінансування і акторів

Джерело: побудовано автором на основі [86-90]

В цілому, Україна входить у відновлення з унікальною стартовою позицією: з одного боку – це масштабна війна і нерівномірні руйнування, а, з іншого, існує вже проведена після 2014 року децентралізація, яка дала громадам інституційну основу діяти. Тому на практиці в Україні формується не одна «чиста» модель, а комбінований підхід.

Європейська інтеграційна логіка та вимоги прозорості роблять неминучими правила: національні стандарти, планування, антикорупційні механізми, аудит. У цьому контексті показовою є Концепція відновлення місцевого самоврядування, яка прямо виводить реформу децентралізації та відновлення в одну площину: відбудова має йти паралельно зі зміцненням місцевих інституцій [91]. UNDP описує практику пілотування комплексного планування відновлення на рівні громад (hromada-level recovery planning) і створення офісів відновлення та розвитку для координації на місцях [92]. Без локальних планів навіть суттєві грошові кошти у проекти не вкладаються гроші. Тут потрібні технічні завдання, кошториси, пріоритети, готовність до реалізації.

У 2024 році оцінка термінових потреб на відновлення на національному та громадському рівнях становила близько 15 млрд. дол, при тому що значна частина залишалася незакритою фінансуванням [86]. Це пояснює, чому в українській практиці так багато уваги приділяється пріоритезації: що робити першим (житло, мережі, енергетика, транспорт, школи) і як узгоджувати це між державою та громадами.

З огляду на масштаб руйнувань (понад 524 млрд дол. потреб відновлення) і водночас наявність уже сформованої системи децентралізованого врядування, для України найбільш реалістичною виглядає комбінована модель (табл. 3.2):

- багаторівнева децентралізація, підсилена принципом Build Back Better;
- людиноцентричні інструменти у галузі житла та соціальної інтеграції.

Таблиця 3.2

Поетапна реалізація комбінованої моделі відновлення для України

Етап	Рівень відповідальності	Механізми реалізації	
I. Формування рамки відновлення	Національний	Визначення стандартів, пріоритетів і критеріїв відбору проєктів; створення єдиної системи координації	Національна стратегія відновлення; секторальні стандарти; антикорупційні механізми; аудит
II. Багаторівневе планування	Держава, регіони та громади	Делегування планування на рівень областей і громад; узгодження місцевих планів із національними пріоритетами	Планування відновлення на рівні громади; регіональні офіси відновлення; цифрові реєстри потреб
III. Пріоритезація та фінансова архітектура	Національний та місцевий	Визначення черговості відбудови (житло, мережі, енергетика, транспорт, школи); балансування бюджету	Державні програми; міжнародні гранти; міжбюджетні трансферти; співфінансування громад

Продовження таблиці 3.2

IV. Реалізація за принципом Build Back Better	Переважно місцевий (у межах нац. стандартів)	Модернізація інфраструктури замість простого ремонту; підвищення енергоефективності та безпеки	Нові будівельні стандарти; стійкі енергомережі; захист критичної інфраструктури
V. Людиноцентричне відновлення	Громади та держава	Надання грантів/ваучерів домогосподарствам; підтримка ВПО; соціальна інтеграція	Прозорі реєстри; цифрові сервіси; технічний нагляд; соціальне таргетування
VI. Конвергенція гуманітарного реагування і розвитку	Усі рівні та міжнародні партнери	Поступовий перехід від гуманітарної допомоги до сталих інвестицій	Тимчасове житло – постійне; гуманітарні ремонти – модернізація; підтримка ВПО – інтеграція на ринок праці
VII. Моніторинг і зворотний зв'язок	Національний, місцевий	Оцінка результатів, коригування політики, публічна звітність	Аудит, відкриті бюджети, громадський контроль

Джерело: побудовано автором на основі пункту 3.1.

Отже, найреалістичнішою для України виглядає багаторівнева децентралізована модель, підсилена принципом Build Back Better і доповнена людиноцентричними інструментами у житлі та соціальному відновленні, адже масштаб відновлення вимагає державної координації і стандартів, але швидкість і точність рішень неможливі без місцевого рівня, який знає територію і несе щоденну відповідальність. ОЕСР прямо підкреслює, що відбудова України має спиратися на регіональне та муніципальне врядування. Міжнародні підходи до відбудови дозволяють зробити висновок, що просте відновлення інфраструктури у тому форматі, в якому вона існувала, є програшною стратегією у країні, яка вже живе в умовах високих безпекових ризиків.

3.2. Інструменти і механізми відбудови та розвитку громад

Відбудова та подальший розвиток громад у післявоєнний період не можуть обмежуватися відновленням фізично зруйнованих об'єктів. У сучасному науковому дискурсі зазначене поняття трактується як комплексний управлінський процес, що інтегрує стратегічне планування, фінансовий інструментарій та інституційні механізми із залученням інститутів громадянського суспільства та реалізацією моделей багаторівневого врядування (multi-level governance) між державними структурами, органами місцевого самоврядування та міжнародними інституціями [70] (табл. 3.3). Набір і якість застосованих інструментів визначають, чи перетвориться відбудова на точковий ремонт наслідків війни, чи стане основою для довгострокового розвитку та підвищення стійкості територій.

Таблиця 3.3

Інструменти і механізми відбудови та розвитку територіальних громад
України

Група інструментів	Практичне призначення інструментів	Роль у відбудові та розвитку громад
Стратегічно-планувальні	Стратегії розвитку громад, плани відновлення, просторове планування, сценарне планування з урахуванням безпекових ризиків	Забезпечують пріоритетизацію відбудови, узгодження короткострокових і довгострокових цілей, запобігають фрагментарності рішень
Фінансово-бюджетні	Власні доходи місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти, державні субвенції, міжнародна фінансова допомога, гранти	Формують матеріальну основу відбудови, дозволяють громадам самостійно реалізовувати проекти розвитку
Проектні механізми	Проектне управління, підготовка інвестиційних і відновлювальних проектів, залучення донорських коштів	Перетворюють стратегії на конкретні результати; забезпечують контроль строків, ресурсів і відповідальності
Інституційні	Офіси/відділи відновлення, спеціалізовані підрозділи при органах місцевого самоврядування	Підвищують управлінську спроможність громад, забезпечують координацію з державою та донорами

Продовження таблиці 3.3

Міжмуніципальне співробітництво	Спільні проекти громад у сфері інфраструктури, ЖКГ, екології, транспорту	Дозволяє досягати ефекту масштабу, знижує фінансове навантаження на окремі громади
Економічного розвитку	Підтримка МСП, індустріальні парки, релокація бізнесу, розвиток місцевих ринків праці	Сприяють відновленню економічної бази громад та створенню робочих місць
Соціально-людиноцентричні	Програми підтримки ВПО, відновлення житла, соціальні послуги, психологічна допомога	Відновлюють соціальну згуртованість і людський потенціал громад
Прозорості та участі	Публічні консультації, відкриті бюджети, громадський моніторинг	Підвищують довіру до місцевої влади та легітимність процесів відбудови

Джерело: побудовано автором на основі табл. 3.2.

Базовою групою інструментів є стратегічно-планувальні механізми, без яких будь-яке фінансування втрачає системність. Стратегії розвитку та плани відновлення, які дозволяють поєднати короткострокові заходи (життєзабезпечення, аварійні ремонти, соціальна підтримка) з середньо- та довгостроковими цілями економічного зростання, модернізації інфраструктури й просторового розвитку в даному випадку стають головними для громад. У воєнних і післявоєнних умовах такі документи дедалі частіше мають модульну структуру, адже у них прописано декілька сценаріїв реалізації залежно від безпекової ситуації, доступності ресурсів і демографічних змін. На рівні громади стратегічне планування дозволяє перейти від реактивного управління до пріоритезації, тобто визначення того, які об'єкти й сфери мають першочергове значення для відновлення життєздатності території.

Фінансові інструменти, які забезпечують матеріальну основу відбудови, у сучасній практиці включають в себе не лише традиційні бюджетні кошти, а й широкий перелік додаткових механізмів.

По-перше, це власні доходи місцевих бюджетів, які залишаються фундаментом автономії громади навіть у період кризи.

По-друге, міжбюджетні трансферти та державні цільові програми, що дозволяють вирівнювати спроможність територій і підтримувати громади з найбільшими втратами.

По-третє, дедалі важливішу роль відіграють грантові інструменти та кошти міжнародної технічної допомоги, які часто мають проєктний характер і вимагають від громад високого рівня підготовки документації, фінансової дисципліни та прозорості.

Фінансова спроможність громади дедалі більше визначається не лише обсягом ресурсів, а й здатністю ними управляти, співфінансувати проєкти та виконувати донорські вимоги. Проєктний підхід дозволяє громадам структурувати відновлення за напрямками (наприклад, житло, комунальна інфраструктура, соціальні послуги, економічний розвиток). У контексті постконфліктного відновлення пріоритетного значення набуває реалізація інтегрованих проєктів, що передбачають синергію фізичної ревіталізації інфраструктури та соціально-економічної модернізації. Впровадження таких ініціатив (зокрема, поєднання капітальної реконструкції освітніх закладів з оновленням навчальних програм або регенерація промислових зон із одночасним стимулюванням зайнятості) мінімізує ризики фрагментарності відбудови та генерує мультиплікативний ефект для сталого розвитку територіальних громад.

У багатьох громадах формуються спеціалізовані підрозділи або офіси відновлення та розвитку, які виконують функції «єдиного вікна» для роботи з донорами, інвесторами та державними органами. Дані структури дозволяють розвантажити традиційний апарат місцевого самоврядування та зосередити експертизу саме на питаннях відбудови. Ефективність описаних механізмів безпосередньо залежить від чіткого розмежування повноважень, внутрішніх процедур прийняття рішень і підзвітності перед радою та громадою.

Не всі громади спроможні самотійно реалізовувати великі інфраструктурні або економічні проєкти, тому об'єднання зусиль дозволяє досягати економії масштабу та підвищувати ефективність використання коштів.

Спільні проекти у сфері управління відходами, водопостачання, транспорту або екстрених служб створюють передумови для сталого розвитку регіонів і зменшують навантаження на окремі бюджети. У післявоєнний період такі механізми також сприяють вирівнюванню розвитку між більш і менш постраждалими громадами. Не менш важливими є економічні інструменти розвитку, спрямовані на відновлення та трансформацію місцевої економіки. Серед них виділимо, в першу чергу, підтримку малого і середнього бізнесу, створення індустріальних і логістичних парків, стимулювання релокації підприємств, розвиток агропереробки та креативних індустрій тощо. Для територіальних громад цей процес знаменує парадигмальний перехід від реактивного адміністрування до статусу проактивного суб'єкта регіональної економічної політики. Передбачається безпосередня участь громад у формуванні сприятливого інвестиційного клімату, забезпеченні відтворення людського капіталу та стимулюванні розвитку локальних ринків праці. Інструменти розвитку тісно пов'язані з просторовим плануванням і використанням земельних ресурсів, що дозволяє поєднати економічні цілі з екологічною та соціальною складовими.

Стратегія повоєнного відтворення має інтегрувати соціальні механізми, спрямовані на регенерацію суспільної тканини громади. Функціональне наповнення цієї стратегії варіюється від забезпечення умов для адаптивної мобільності громадян до використання людиноцентрованих практик со-дизайну при реконструкції урбаністичного середовища. Взаємодія з неурядовим сектором у межах цих процесів дозволяє трансформувати волонтерський потенціал у сталі інституційні рішення, що безпосередньо корелює із рівнем суспільної довіри до інститутів влади.

Завершальним, але принципово важливим блоком є механізми прозорості, підзвітності та участі, без яких відбудова ризикує втратити суспільну легітимність. Публічні консультації, участь мешканців у визначенні пріоритетів, відкриті дані про використання коштів, громадський моніторинг реалізації

проектів знижують корупційні ризики та формують відчуття спільної відповідальності за майбутнє громади. В умовах війни та після неї ці інструменти набувають особливої цінності, оскільки допомагають зберігати демократичний характер місцевого самоврядування навіть у надзвичайних обставинах.

3.3. Рекомендації щодо зміцнення місцевого самоврядування України

На поточний стан місцевого самоврядування України впливають різноманітні чинники, зокрема тривала реформа децентралізації, повномасштабна війна, незавершеність інституційних перетворень і необхідність одночасно забезпечувати життєстійкість громад та закладати підвалини післявоєнного відновлення. Першочерговим напрямом зміцнення місцевого самоврядування залишається завершення інституційного оформлення децентралізації на конституційному рівні. Відсутність оновлених положень Основного Закону щодо адміністративно-територіального устрою, чіткого статусу громад як первинної ланки публічної влади та механізмів державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування створює правову невизначеність. У довгостроковій перспективі це підриває стабільність системи та ускладнює планування розвитку. Тому після завершення дії правового режиму воєнного стану необхідним є повернення до питання конституційного закріплення результатів реформи з одночасним запобіганням ризикам надмірної рецентралізації. Пріоритетного значення набуває розробка такої моделі державного нагляду, що базується на принципах адміністративної легітимності. Вона має обмежуватися виключно перевіркою відповідності рішень органів місцевого самоврядування нормам права, утримуючись від ексцесу контролю щодо дискреційних повноважень громад.

Практика воєнного періоду показала, що дублювання функцій між органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями та військовими адміністраціями призводить до управлінських конфліктів і

зниження ефективності рішень. У мирний період така невизначеність може трансформуватися у системну проблему, що гальмуватиме розвиток територій. Тому доцільно нормативно деталізувати компетенцію кожного рівня управління, закріпивши принцип субсидіарності як реальний інструмент, а не декларативну норму. Досвід війни також дає підстави констатувати, що саме фінансова автономія дозволила багатьом громадам швидко реагувати на кризові виклики, підтримувати базові послуги та забезпечувати соціальну стабільність, але, попри це, нерівність бюджетних можливостей між громадами залишається значною. У цьому контексті необхідно зберегти стабільні джерела власних доходів місцевих бюджетів, удосконалити механізми горизонтального та вертикального вирівнювання, а також розширити інструменти довгострокового фінансового планування. Пріоритетним напрямом є розвиток системи муніципального фінансового інструментарію (диверсифікація джерел наповнення місцевих цільових фондів, активізація ринку муніципальних запозичень та імплементація моделей державно-приватного партнерства).

Під час війни дуже помітним став дефіцит кваліфікованих кадрів на місцевому рівні, особливо у малих та сільських громадах. Тому необхідно інвестувати у системну підготовку й перепідготовку службовців місцевого самоврядування, зосередивши увагу на фінансовому управлінні, стратегічному плануванні, проєктному менеджменті та роботі з міжнародною допомогою. Реформування правових засад служби в ОМС має на меті формування резильєнтного кадрового потенціалу. Головними векторами змін є лібералізація процедур проходження служби, підвищення престижності професії та впровадження інструментів динамічної адаптації штатної структури до умов воєнного та поствоєнного періодів.

Задля розвитку інституційної спроможності громад у сфері післявоєнного відновлення доцільно формувати на місцевому рівні сталі управлінські структури, відповідальні за планування й координацію відбудови, залучення інвестицій та реалізацію комплексних проєктів розвитку. Вони мають працювати

у тісній взаємодії з регіональними та центральними органами влади, але водночас зберігати орієнтацію на потреби конкретних територій.

Період воєнної агресії інтенсифікував процеси самоорганізації населення, актуалізувавши роль волонтерських мереж як легітимних партнерів публічної влади на місцях. У післявоєнний час цей потенціал доцільно інституціоналізувати шляхом розвитку механізмів партисипативного управління, громадських консультацій, участі мешканців у визначенні пріоритетів відбудови та контролі за використанням публічних коштів.

Політика відновлення має нівелювати ризики територіальної фрагментації через інструменти забезпечення регіональної рівноваги. Необхідно трансформувати систему державної підтримки у формат контекстуально чутливого врядування, що здатне адаптуватися до специфічних потреб громад залежно від їхньої географічної локації та ресурсного базису. Пріоритезація підтримки депресивних та прифронтових громад є не лише питанням економічної доцільності, а й стратегічним інструментом зміцнення загальнонаціональної стійкості.

Узагальнення результатів проведеного дослідження дає підстави стверджувати, що подальший розвиток місцевого самоврядування України потребує системних і послідовних рішень, орієнтованих на довгострокову перспективу. Запропоновані у таблиці 3.4 рекомендації сформульовані з урахуванням досвіду децентралізації, викликів воєнного періоду та європейських стандартів публічного врядування і спрямовані на інституційне, фінансове й управлінське зміцнення територіальних громад у післявоєнний час.

Таблиця 3.4

Рекомендації щодо зміцнення місцевого самоврядування України в
післявоєнний період

Напрямок зміцнення	Рекомендації	Результати після впровадження
Конституційне завершення децентралізації	Закріплення адміністративно-територіального устрою, статусу громад, механізму державного нагляду за законністю	Інституційна стабільність системи місцевого самоврядування
Розмежування повноважень	Чітке визначення компетенцій між органами місцевого самоврядування, державною та військовою адміністраціями	Усунення дублювання функцій, підвищення ефективності управління
Фінансова спроможність громад	Збереження власних доходів, удосконалення бюджетного вирівнювання, розвиток муніципальних фінансових інструментів	Здатність громад самостійно фінансувати розвиток і відбудову
Кадровий потенціал	Підготовка і перепідготовка службовців ОМС, удосконалення служби в органах місцевого самоврядування	Професіоналізація місцевого управління
Інституційна спроможність відбудови	Створення локальних структур управління відновленням і розвитком	Системність та узгодженість процесів відбудови
Громадська участь	Розвиток механізмів прямої демократії та залучення громадян до ухвалення рішень	Підвищення легітимності місцевої влади та соціальної згуртованості
Цифровізація управління	Запровадження електронних сервісів, цифрових реєстрів, відкритих даних	Прозорість, зниження корупційних ризиків, управлінська ефективність
Територіальна збалансованість	Адресна підтримка постраждалих, прифронтових і прикордонних громад	Зменшення регіональних диспропорцій розвитку

Джерело: побудовано автором на основі пунктів 3.1-3.2.

Реалізація запропонованих рекомендацій дозволить перейти від перехідної моделі місцевого самоврядування до стійкої системи публічної влади, здатної ефективно функціонувати в умовах післявоєнної відбудови (табл. 3.5). Посилення фінансової автономії, кадрової спроможності та участі громадян у поєднанні з чітким розмежуванням повноважень створює підґрунтя для перетворення територіальних громад на активних суб'єктів розвитку, а не лише

виконавців рішень центральної влади. Загалом, сформульовані рекомендації органічно інтегруються у комбіновану модель відновлення України, що базується на принципах багаторівневої децентралізації, концепції Build Back Better та людиноцентричних інструментах(табл. 3.5). Фактично вони окреслюють ті опорні вузли, без яких функціонування системи багаторівневого врядування є неможливим через чіткі правила й нагляд, розмежування повноважень, фінансове та кадрове забезпечення, локальна архітектура відбудови, інклюзивність, цифровізація та адресна підтримка прифронтових територій. У міжнародних настановах зазначених підхід простежується досить чітко. Зокрема, ОЕСР розглядає процес відновлення України крізь призму зміцнення регіонального та муніципального управління, де субнаціональний рівень виступає ключовим носієм локально орієнтованих рішень. Разом із цим UNDP акцентує на важливості розбудови «інституційної інфраструктури», тобто практиці пілотного планування на рівні громад та створенні місцевих офісів відновлення та розвитку для ефективної координації процесів. Однією із найважливіших умов стабільності описаної моделі залишається дискусія щодо механізмів нагляду за законністю рішень місцевого самоврядування. За відсутності або неповноти такого контролю під загрозою опиняються прозорість та довіра, що, очевидно, є фундаментом будь-якої схеми взаємодії, яка складається із великої кількості рівнів.

Таблиця 3.5

Інституційні напрями зміцнення місцевого самоврядування в межах
комбінованої моделі післявоєнного відновлення України

Напрямок	Характеристика	Результат
Конституційне завершення децентралізації	Закріплення адміністративно-територіального устрою, статусу територіальних громад, принципів субсидіарності та механізму державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування	Інституційна сталість системи місцевого самоврядування, зниження правової невизначеності, посилення легітимності

Продовження таблиці 3.5

Розмежування повноважень між рівнями влади	Чітке визначення компетенцій органів місцевого самоврядування, державних адміністрацій та військових адміністрацій у воєнний період	Підвищення управлінської ефективності, прозорість відповідальності, зниження політичної конфліктності
Фінансова спроможність громад	Збереження частки власних доходів, удосконалення механізмів бюджетного вирівнювання, розвиток муніципальних фінансових інструментів і співфінансування	Самостійність громад у фінансуванні відбудови, зменшення залежності від виключно централізованих трансфертів
Кадровий потенціал і професіоналізація служби	Підготовка та перепідготовка службовців, модернізація служби в органах місцевого самоврядування, запровадження сучасних управлінських компетенцій	Професіоналізація місцевого управління, підвищення якості прийняття рішень
Інституційна спроможність відбудови	Створення на рівні громад структур управління відновленням (офіси відновлення, проєктні команди, локальні плани)	Системність, узгодженість і послідовність процесів відбудови
Громадська участь і соціальна згуртованість	Розвиток механізмів прямої демократії, консультацій, бюджетів участі, залучення громадянського суспільства	Зростання довіри до органів місцевого самоврядування, зменшення соціальної напруги
Цифровізація управління та прозорість	Запровадження електронних сервісів, цифрових реєстрів пошкоджень і потреб, відкритих бюджетних даних	Підвищення управлінської ефективності та підзвітності
Територіальна збалансованість і адресна підтримка	Цільові програми для постраждалих, прифронтових і прикордонних громад; диференційований підхід до фінансування	Зменшення регіональних диспропорцій, підвищення стійкості найбільш уразливих територій

Джерело: побудовано автором на основі 3 розділу дослідження.

Ефективність комбінованої моделі для України забезпечується чітким розподілом функцій (табл. 3.6). Так, центральна влада регулює основні складові моделі, зокрема конституційне регулювання, нагляд за законністю, формування фінансової архітектури та стандартів, тоді як регіони й громади стають операторами відновлення на місцях та відповідають за розробку планів,

формування портфелів проєктів, створення команд відновлення та безпосередню комунікацію з населенням.

Таблиця 3.6

Розподіл функцій у комбінованій моделі післявоєнного відновлення

Центральний рівень (держава)	Регіональний рівень (область)	Місцевий рівень (громада)
Конституційне регулювання та визначення адміністративно-територіального устрою	Координація між громадами в межах регіону	Розробка локальних планів відновлення
Формування фінансової архітектури відбудови (трансфери, стандарти фінансування, співпраця з донорами)	Узгодження регіональних стратегій із національними пріоритетами	Формування портфелів проєктів і підготовка технічної документації
Встановлення національних стандартів відбудови та безпеки (Build Back Better)	Методична підтримка громад і моніторинг реалізації	Створення локальних команд або офісів відновлення
Нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування	Агрегування потреб громад і представництво регіональних інтересів	Реалізація інфраструктурних і соціальних проєктів
Загальнодержавна стратегія відновлення та євроінтеграційна координація	Розподіл ресурсів з урахуванням територіальних диспропорцій	Комунікація з населенням, залучення громадськості, забезпечення прозорості

Зазначений у табл. 3.6 розподіл ролей прямо корелює із рекомендаціями ОЕСР (відбудова розглядається через пріоритетне посилення муніципального врядування). При цьому принцип Build Back Better вимагає повної модернізації інфраструктурних мереж і стандартів для усунення колишніх вразливостей. А застосування людиноцентричних інструментів, в т.ч. житлових ваучерів, грантових програм та механізмів соціальної підтримки, стає запорукою збереження суспільної довіри та дотримання справедливості під час розподілу ресурсів.

У міжнародному стратегічному дискурсі концепція Build Back Better дефініюється як повноцінна методологія трансформації фаз відновлення та реконструкції у драйвер підвищення стійкості соціальних систем. «BBB-логіка» передбачає інтеграцію механізмів зменшення ризиків безпосередньо у процеси

відтворення інфраструктури, що дозволяє громадам виходити на якісно вищий рівень функціонування порівняно з докризовим станом.

Якщо розглядати приклади застосування поданої нами моделі в інших країнах, то, в першу чергу, необхідно звернути увагу на кейс Крайстчерча після землетрусів 2010–2011 років, який є доволі репрезентативним, адже відновлення тут не було хаотичним; натомість його організували системно на кількох рівнях. Держава створила спеціальний орган (CERA) та запровадила плани відновлення, які стали основою для всіх подальших кроків [93]. Основним інструментом став План землекористування. Він не просто дозволяв будівництво, а встановлював правила щодо того, де і як можна відновлювати житло чи бізнес, щоб це вписувалося в загальну стратегію розвитку міста.

Для України описаний досвід корисний із наступних причин:

- багаторівневе управління, при якому центр задає чіткі правила, але реалізація планів і врахування місцевих потреб залишаються за громадою;
- відмова від точкового підходу (замість швидкого «латання дірок» місто обрало шлях глибокої перебудови). Це і є суттю принципу Build Back Better – зробити простір стійкішим і якіснішим [94].

Досвід Індонезії (регіони Ачех і Ніас) після цунамі 2004 року дає нам можливість побачити специфічну модель реконструкції, у якій відновлення інфраструктури відбувалося паралельно з подоланням постконфліктної напруги. Головним чинником успіху був пріоритет громадо-орієнтованого підходу. Участь населення розглядалася як необхідна умова справедливого розподілу ресурсів та ефективної координації між стейкхолдерами. Фактично, на цьому прикладі ми можемо побачити трансформацію принципу людиноцентричності з декларативної тези в дієвий управлінський механізм шляхом залучення мешканців до визначення пріоритетів сприяло відновленню соціальної довіри та інституційної спроможності громад працювати в нових реаліях [95]. А на прикладі Боснії і Герцеговини можна побачити складність раннього післявоєнного відновлення, коли першочергове повернення базових послуг

поєднувалося зі стратегіями державного та місцевого розвитку. Та попри специфіку інституційного контексту Боснії, на цьому прикладі ми бачимо, що відбудова стає дієвою лише тоді, коли вона функціонує як система багаторівневої взаємодії [96]. Ефективність відновлення залежить від інтегрованого підходу, який запобігає перетворенню реконструкції на суму розрізнених донорських проєктів чи суто централізованих рішень.

Особливе значення в межах концепції Build Back Better має досвід Японії після масштабних катастроф 2011 року, який часто подається міжнародним еталоном стійкої реконструкції. Японська модель відновлення ґрунтується на розумінні того, що відбудова інфраструктури є нерозривною з переосмисленням безпекових стандартів та стратегічним плануванням територій [97].

Досвід Хорватії та Колумбії, попри відмінності історичного, політичного й соціального контексту, має чимало спільних рис післяконфліктної трансформації територій, яка є надзвичайно релевантною для України. В обох випадках відновлення не зводилося до фізичної реконструкції зруйнованих об'єктів, а розглядалося як повноцінний процес відновлення життєздатності територій, повернення населення, перезапуску локальної економіки та формування нової якості взаємодії між державою і громадами. Так, у Хорватії, зокрема на прикладі м. Вуковар та інших постраждалих регіонів, після завершення активної фази війни держава запровадила спеціальні нормативні та програмні механізми підтримки так званих територій особливого державного піклування. Йшлося не лише про фінансування інфраструктурних проєктів, а про цілеспрямовану політику реінтеграції шляхом стимулювання повернення переміщених осіб, підтримки підприємництва, інституційного зміцнення місцевого самоврядування [98].

Хорватський підхід поступово еволюціонував від централізованого «відновлення зверху» до більш інклюзивних форматів, коли місцева влада отримувала ширшу роль у визначенні пріоритетів розвитку. У фокусі опинився людський вимір, тобто подолання травматичної спадщини конфлікту,

відновлення довіри між різними групами населення, створення умов для соціальної згуртованості.

Колумбійський досвід, реалізований у межах мирного процесу, був подібний до хорватського, але мав більш інституціоналізовану модель. Територіально-орієнтовані програми розвитку, зокрема, PDET, стали багаторічним інструментом трансформації регіонів, які найбільше постраждали від збройного конфлікту. Їхня особливість полягає в поєднанні національної стратегічної рамки з детальним плануванням на рівні конкретних муніципалітетів. Держава визначила загальні стандарти, часові горизонти та фінансові параметри, але водночас процес формування пріоритетів відбувався за участю місцевих спільнот. Це дозволило уникнути нав'язування універсальних рішень і врахувати специфіку кожної території. Фактично PDET відтворили прикладний формат багаторівневого врядування, у якому в центрі створювались правила та продукувались ресурси, а громади на місцях реалізовували їх так, як вважали за потрібне з огляду на обсяг ресурсів та власні повноваження [99].

Дослідивши останні два кейси, ми можемо простежити спільну методологічну основу, адже і в Хорватії, і в Колумбії відбудова стала інструментом структурної перебудови держави та територій. Обидві країни продемонстрували, що стійкість післяконфліктного розвитку залежить від поєднання трьох елементів: нормативної рамки національного рівня, довгострокового програмного горизонту та реальної участі громад у прийнятті рішень. Та між ними також простежується відмінність у ступені формалізації цього процесу. Якщо хорватська модель більше еволюціонувала з практики державного втручання до поступового посилення місцевої ролі, то колумбійська з самого початку будувалася як програмно закріплений механізм територіального розвитку з чітко визначеною процедурою участі.

Таким чином, розглянутий світовий досвід, який базується на поєднанні багаторівневого врядування, принципів Build Back Better та людиноцентрованого планування, можливо імплементувати в через адаптацію до унікальних воєнних

ризиків та національної інституційної архітектури. Перевагою є те, що інфраструктура впровадження цих змін значною мірою вже сформована. З одного боку, основою слугує фундамент реформи децентралізації та досвід посилення спроможності громад, що роками розвивався за підтримки європейських інституцій (зокрема, через довгострокову програму U-LEAD з Європою). З іншого боку, триває розбудова цілісної системи відновлення, в основі якої лежить перехід від реалізації розрізнених об'єктів до управління стратегічним портфелем інвестицій. Це супроводжується реформою управління публічними інвестиціями та впровадженням інтегрованих ІТ-інструментів для моніторингу й прозорості кожного етапу. Наразі Україна має ті передумови, які були недоступні більшості постконфліктних країн минулого, зокрема масштабну донорську підтримку, євроінтеграційний вектору розвитку тощо.

Практична реалізація принципів Build Back Better в Україні спирається на чіткий нормативний фундамент, закладений у міжнародних домовленостях. Зокрема, «принципи Лугано» (URC2022) визначають відбудову як такий процес, який має спиратися на стійкість, партнерство, прозорість і підзвітність, а також орієнтацію на реформи [100]. Успіх імплементації BBV безпосередньо залежить від інституціалізації стійкості, її фактичного впровадження у державні будівельні норми та вимоги до проєктів, серед яких виділяються значною мірою стандарти енергоефективності, облаштування укриттів, резервування систем життєзабезпечення та стратегічного просторового планування.

Імпортованість механізмів прозорості та підзвітності є однією з найсильніших сторін нашої держави, тому що Україна вже має міжнародно визнані цифрові інструменти, із допомогою яких можна вирішити головну проблему післякризової реконструкції, а саме ризик корупції, фрагментації даних і непрозорого вибору проєктів. Електронна система закупівель Prozorro побудована як повністю електронна й відкрита (з відкритими даними й API), що створює основу для громадського контролю та аналітики закупівель у відбудові [101]. На додачу до цього, у державі було запущено систему запустила DREAM

як спосіб управління проєктами відновлення, починаючи від ініціювання громадою і закінчуючи фінансуванням та моніторингом. Платформу позиціонують саме як інструмент координації та прозорості для громадян, уряду й донорів [102]. Так, основні елементи моделі, які у багатьох країнах доводилося створювати з нічого, зокрема реєстр проєктів, публічну візуалізацію, трасування рішень і коштів тощо, в Україні вже є, але, попри це, вони потребують доведення до обов'язковості використання, сумісності стандартів даних та жорсткішого зв'язування з фінансуванням і закупівлями для того, щоб уникати прийняття рішень поза системами прозорості.

Як щодо системи багаторівневого урядування, тобто узгодженої взаємодії центральної влади, місцевого самоврядування та партнерів, Україна має реальну інституційну базу, але існують істотні проблеми із розподілом обов'язків. З одного боку, агентський компонент відбудови, в першу чергу, виконавча спроможність, концентрується у спеціалізованих державних інституціях, зокрема в Державному агентстві відновлення та розвитку інфраструктури, яке декларує роботу в партнерстві з громадами та фокусування на відновленні за принципом зробити якісніше, ніж було раніше. З іншого боку, довгостроковий успіх моделі потребує, щоб громади зберігали суб'єктність у визначенні пріоритетів і проєктуванні рішень, а центр забезпечував стандарти, фінансові правила, міжсекторальну координацію й контроль якості. З цієї причини міжнародні інституції наголошують на необхідності зміцнення регіонального та місцевого планування як ключових складових «місце-орієнтованого» підходу. Розширення форматів громадської участі та чітке узгодження рівнів планування є найважливішими чинниками, які забезпечують можливість реалізації проєктів на місцях. Фактично, як вже зазначалось вище, Україна має потенціал відтворити успішну логіку міжнародних кейсів не через імплементацію системного принципу розподілу функцій. У цій моделі держава формує нормативну рамку та цифрові інструменти, громади конкретизують локальні потреби й забезпечують

контроль «знизу», а міжнародні донори здійснюють фінансування на основі спільних правил і прозорих даних.

Реалістичність людиноцентрованих інструментів, в т.ч. залучення мешканців, інклюзивність, соціальна згуртованість, у відбудові також є високою, оскільки вони вже випробувані в українському муніципальному управлінні. Практика партиципаторного бюджетування (громадського бюджету) розвивається в містах і громадах та підтримується програмами розвитку місцевого самоврядування, які навчають муніципалітети запроваджувати публічне бюджетування як інструмент участі.

В умовах дефіциту ресурсів і надмірних потреб саме формалізовані механізми участі, зокрема публічне обговорення пріоритетів, прозорі критерії відбору та відкритий моніторинг, мінімізують ризики недовіри та соціальної напруги. Інтеграція цих процесів із цифровими екосистемами, в т.ч. DREAM та Prozorro, дозволяє трансформувати громадську участь із формальної декларації у реальну функцію контролю та співпланування. Це, своєю чергою, створює умови для переходу до моделі відкритого управління (кожен етап відновлення підкріплений верифікованими даними та суспільною згодою).

Не можна забувати про те, що наразі існують обмеження, які роблять імплементацію світового досвіду в Україні залежною від додаткових умов:

1. Воєнні ризики створюють ситуацію, у якій відбудова має бути поєднана з безпековим плануванням, а це підвищує складність проєктів і може обмежувати відкритість окремих даних. Тому потрібні диференційовані режими прозорості, а саме максимальна відкритість фінансів і процедур за винятком чутливої інформації.

2. Фінансова рамка відбудови є надзвичайно масштабною оцінки спільних потреб відновлення сягають сотень мільярдів доларів, що означає неминучість пріоритизації та портфельного управління. Без нього ВВВ і людиноцентрованість залишаються суто декларативними через конкуренцію за ресурси.

3. Корупційні ризики й якість інституційного контролю. Міжнародні й європейські підходи до фінансування України прямо прив'язують підтримку до реформ у сфері управління, контролю, прозорості та спроможності реалізації.

З озвучених вище причин можливості впровадження світових практик в Україні найвища там, де вони впроваджені у правила фінансування та інституційні процедури, зокрема РІМ, цифрові реєстри, відкриті закупівлі, і найнижча там, де вони залежать лише від виконавців. Для оцінки можливості впровадження комбінованої моделі відновлення нами було застосовано SWOT-аналіз (табл. 3.7).

Таблиця 3.7

SWOT-аналіз впровадження комбінованої моделі відновлення в Україні

Сильні сторони	Слабкі сторони
1. Досвід децентралізації та посилення ролі громад. Україна має сформовану систему територіальних громад із власними бюджетами та досвідом стратегічного планування, що створює основу для multi-level governance. 2. Розвинена цифрова інфраструктура управління (Prozorro, DREAM). Наявність електронних систем забезпечує прозорість закупівель і відстежуваність проєктів. 3. Міжнародна підтримка та інтеграційний курс до ЄС. Зовнішні партнери підтримують принципи прозорості, реформ і стійкості. 4. Наявність нормативних рамок відновлення (принципи URC, РІМ-реформа). Впроваджується портфельне управління інвестиціями. 5. Високий рівень громадянської активності та волонтерського руху. Потенціал для людиноцентрованого підходу та залучення громадян до контролю.	1. Нерівномірна спроможність громад. Частина громад, особливо прифронтових або малих, має обмежений кадровий, фінансовий і аналітичний потенціал для складного проєктного управління. 2. Інституційна фрагментація. Наявність кількох центрів прийняття рішень та паралельних процедур може знижувати узгодженість політики відновлення. 3. Обмежені фінансові ресурси державного бюджету. Залежність від зовнішнього фінансування знижує автономність рішень. 4. Кадровий дефіцит у сфері стратегічного планування та моніторингу. Потреба у фахівцях із ризик-менеджменту, просторового планування, оцінювання ефективності. 5. Виснаження суспільства та демографічні втрати. Масова міграція та людські втрати можуть знижувати локальну ініціативність.

Продовження таблиці 3.7

Можливості	Загрози
1. Побудова нової якості інфраструктури («build back better»). Можливість інтеграції енергоефективності, безпекових стандартів, інклюзивності та цифровізації. 2. Гармонізація з європейськими стандартами управління та фінансового контролю. Відбудова може стати каталізатором інституційної модернізації. 3. Розвиток місцевої економіки через інвестиційні портфелі та партнерства. Відновлення може стимулювати малий і середній бізнес. 4. Інституціоналізація участі громадян (партиципаторне планування, бюджети участі). Підвищення легітимності рішень. 5. Запровадження сучасних систем управління ризиками (Sendai/BBB-логіка). Зменшення майбутніх втрат та підвищення стійкості.	1. Тривалі воєнні ризики та повторні руйнування. Висока невизначеність може перешкоджати довгостроковому плануванню. 2. Корупційні ризики та втрата довіри донорів. Порушення принципів прозорості можуть призвести до скорочення підтримки. 3. Соціальна нерівність між регіонами. Нерівномірність фінансування може спричинити регіональні дисбаланси. 4. Політизація процесу відновлення. Використання реконструкції як інструменту політичної конкуренції. 5. Втома міжнародних партнерів або зміна геополітичних пріоритетів. Зменшення фінансової підтримки.

Джерело: побудовано автором.

Отже, можна стверджувати, що впровадження світового досвіду в Україні є можливим і вже частково відбувається, оскільки наявні міжнародно визнані рамкові принципи відбудови, інституції виконання та координації інфраструктурного відновлення, цифрові інструменти прозорості й управління проєктами, перехід до портфельного управління інвестиціями через реформу, що підтримується урядовими рішеннями та міжнародними рекомендаціями, а також базові практики участі громадян на місцевому рівні, які можуть бути масштабовані під завдання відбудови. Головною умовою успіху є здатність України інституціоналізувати ці принципи через обов'язкові процедури відбору та моніторингу проєктів, узгодження ролей держави й громад у багаторівневому врядуванні та системне вбудовування критеріїв стійкості у стандарти і фінансування.

Висновок розділу 3

У третьому розділі узагальнено світовий та український досвід післявоєнного відновлення територіальних громад і визначено ключові моделі та інструменти розвитку місцевого самоврядування в посткризовий період. Встановлено, що ефективна післявоєнна відбудова ґрунтується на поєднанні децентралізованого управління, активної участі громадян, багатоканального фінансування та чіткого стратегічного бачення розвитку територій.

Аналіз міжнародних практик засвідчив, що найбільш результативними є моделі, у яких органи місцевого самоврядування виступають не лише виконавцями державних програм, а й повноцінними суб'єктами планування та реалізації відновлювальної політики. Для України особливе значення має адаптація таких підходів із урахуванням масштабів руйнувань, безпекових ризиків та необхідності відновлення довіри до публічної влади на місцях.

У роботі систематизовано інструменти післявоєнного розвитку громад, серед яких ключову роль відіграють стратегічне планування, програмно-цільовий підхід, залучення міжнародної технічної допомоги, партнерство з приватним сектором, цифровізація управління та розвиток місцевих фінансових інструментів. Доведено, що ефективність цих інструментів залежить від інституційної спроможності громад і чіткого розмежування повноважень між рівнями публічної влади.

Запропоновані рекомендації щодо зміцнення місцевого самоврядування України спрямовані на завершення реформи децентралізації, удосконалення нормативно-правового забезпечення, впровадження інституту префекта як механізму нагляду за законністю, а також на посилення фінансової та кадрової спроможності громад.

ВИСНОВКИ

Отже, за результатами проведеного дослідження було встановлено, що місцеве самоврядування в Україні сформувалося інститут публічної влади, який поєднує демократичну участь громадян, управлінські функції та територіальну організацію влади. Його еволюція відбувалася нерівномірно й супроводжувалася тривалим домінуванням централізованих підходів, що обмежувало реальну автономію територіальних громад.

Теоретико-методологічні засади розвитку місцевого самоврядування ґрунтуються на громадівській теорії з елементами державницького підходу, що зумовлює подвійний характер української моделі: громада визнається первинним суб'єктом муніципальної влади, але водночас зберігається значний вплив держави через делеговані повноваження та інструменти контролю. Доведено, що саме реформа децентралізації після 2014 року стала ключовим етапом переходу від формального до більш змістовного місцевого самоврядування.

Було здійснено порівняльно-теоретичний аналіз основних моделей місцевого самоврядування, який показав, що англосаксонська, романо-германська (континентальна), іберійська та «радянська» моделі істотно відрізняються за уявленнями про сутність місцевої влади, характер компетенції органів самоврядування та ступінь державного впливу. Обґрунтовано, що для України найбільш придатною є континентальна європейська модель у її сучасному варіанті, близькому до французько-польської практики, яка поєднує автономію громад із чітким, але обмеженим наглядом держави за законністю. Дана модель відповідає унітарному устрою України, потребі забезпечення правопорядку та водночас вимогам демократичного врядування.

Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування та децентралізації у 2014–2025 роках зазнали суттєвої трансформації. Прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування, змін до бюджетного і податкового законодавства, законів про добровільне об'єднання громад,

міжмуніципальне співробітництво та регіональний розвиток створило правові умови для розширення повноважень і фінансової автономії громад. З'ясовано, що відсутність завершених змін до Конституції України, зокрема щодо адміністративно-територіального устрою та інституту державного нагляду, зберігає перехідний характер моделі місцевого самоврядування та обмежує її інституційну стабільність.

Було доведено, що організаційна, управлінська та фінансова спроможність територіальних громад в умовах воєнного стану стала вирішальним чинником забезпечення життєстійкості держави на місцевому рівні. Результати децентралізації дозволили громадам оперативно реагувати на безпекові виклики, координувати гуманітарну допомогу, підтримувати внутрішньо переміщених осіб та забезпечувати безперервність надання базових публічних послуг. Війна «оголила» нерівномірність спроможності громад, дефіцит кадрових ресурсів, перевантаженість місцевих бюджетів і залежність від державних трансфертів у прифронтових та деокупованих територіях.

Встановлено, що громади регіону, попри значні руйнування та тимчасову окупацію частини територій, змогли зберегти базові управлінські функції, відновити роботу виконавчих органів і налагодити взаємодію з військовими адміністраціями та міжнародними партнерами. Практика Чернігівщини засвідчила ефективність таких інструментів, як програмно-цільове бюджетування, міжмуніципальне співробітництво, залучення донорських коштів та використання цифрових управлінських рішень.

Основними проблемами та викликами для місцевого самоврядування Чернігівської області у воєнний період стали руйнування інфраструктури, скорочення податкової бази, кадрові втрати, зростання соціального навантаження та невизначеність розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і військовими адміністраціями. Зазначені чинники ускладнили стратегічне планування розвитку громад і змістили управлінські пріоритети в бік кризового реагування.

Дослідивши світовий та український досвід післявоєнного відновлення громад, ми з'ясували, що успішна реконструкція територій базується на принципах децентралізації, залучення місцевих спільнот до ухвалення рішень, поєднання короткострокових заходів відновлення з довгостроковими стратегіями розвитку та використання партнерських механізмів фінансування. Український досвід, зокрема приклади деокупованих громад, підтверджує, що місцеве самоврядування має виступати не лише виконавцем державних програм, а ключовим суб'єктом планування та реалізації відбудови.

Нами також було розроблено практичні рекомендації щодо зміцнення місцевого самоврядування України в післявоєнний період, які включають в себе завершення конституційної реформи децентралізації, чітке розмежування повноважень між рівнями публічної влади, зміцнення фінансової автономії громад, розвиток кадрового потенціалу, інституціоналізацію механізмів участі громадян та цифровізацію місцевого врядування. Обґрунтовано, що реалізація цих рекомендацій створить передумови для перетворення місцевого самоврядування на стійкий фундамент демократичного розвитку та ефективної післявоєнної відбудови України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія. Київ : Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
2. Шаповал Т. Б., Чубіна А. С. Місцеве самоврядування в Україні як конституційно-правовий інститут. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2018. Т. 29 (68), № 6. С. 33–38.
3. Гайдар М. Є. Принципи місцевого самоврядування в аспекті процесу об'єднання територіальних громад в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 4 (29), т. 2. С. 8–13.
4. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
5. Кравченко В. В. Державне управління в умовах децентралізації: виклики та можливості: монографія. Київ: Кондор, 2021. 188 с.
6. Овчаренко В. А. Місцеве самоврядування в Україні: історичні витоки, становлення та перспективи. Київ : Логос, 2014. 911 с.
7. Сарнецька Я. А. Місцеве самоврядування: еволюція сутності та статусу. *Економіка та держава*. 2019. № 8. С. 87–92.
8. Стешенко Т. В., Луніна Ю. О. Основні моделі організації місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. № 23. С. 128–137.
9. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.
10. Місцеве самоврядування та реформа децентралізації. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/mistseve-samovryaduvannya-ta-reforma-detsentralizatsiyi-vlady>
11. Децентралізація. Загальна інформація. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>

12. Мостовенко О. О., Зінченко М. М. Децентралізація та місцеве самоврядування. *Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин*. 2021. № 47 (2). С. 64–71.
13. Кравченко О. Децентралізація влади в Україні: історія реформування, проблеми законодавчого унормування та шляхи підвищення ефективності впровадження. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2025. № 1 (129). С. 25–31.
14. Ярошенко А. С. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. № 68. С. 211–215.
15. Стешенко Т. В. Місцеве самоврядування та реформа децентралізації під час воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3. С. 104–107.
16. OECD. Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers. Paris: OECD Publishing, 2019. 120 p.
17. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації). Міжнародний центр перспективних досліджень: веб-сайт. URL: https://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf
18. Сус Л. Проведення децентралізаційних реформ: уроки для України. Фінансові інструменти регіонального розвитку: матер. *Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. (м. Житомир, 28 жовт. 2016 р.)*. Житомир: ЖНАЕУ, 2016. С. 20–23.
19. Роман В. Ф. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу: монографія. Львів: Демократичне врядування, 2013. 10 с.
20. Васильєва О. І. Органи місцевого самоврядування в умовах децентралізації: правові та організаційні аспекти : монографія. Чернівці: Рута, 2021. 196 с.
21. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
22. Бюджетний кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

23. Міністерство фінансів України. Бюджетна децентралізація: аналітичний огляд доходів громад, 2023. URL: <https://mof.gov.ua>
24. Council of Europe. Local and Regional Democracy in Europe. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2020. 140 p.
25. Розпорядження Кабінету Міністрів України про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
26. Костенюк Н. І. Основні напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. № 2. С. 142–148.
27. European Committee of the Regions. Best practices in local governance. Brussels: EU Publications, 2021. 110 p.
28. Рада Європи. Підтримка децентралізації в Україні : рекомендації. Страсбург: Council of Europe, 2022. 54 с.
29. Польщиков І. Тріумф місцевого самоврядування в системі європейської інтеграції України. *Юридичний вісник*. 2020. № 4. С. 195–200.
30. Danicheva K. Historical aspect of the establishment and development of local government models on the example of Germany and Switzerland. *The Journal of V. N. Karazin Kharkiv National University. Series: Law*. 2022. Iss. 34. P. 47–55.
31. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні: монографія / за ред. В. Л. Федоренка. Київ: Ліра-К, 2017. 288 с.
32. Кляцький В. В. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування Литовської Республіки. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 5. С. 51–54.
33. Неділько А. І. Зарубіжний досвід публічного управління на місцевому рівні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 1. С. 82–86.
34. Рудницька О. П., Тичина А. С. Сучасна українська модель системи місцевого самоврядування у контексті зарубіжного муніципального досвіду.

- Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*. 2024. № 1. С. 71–79.
35. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування: навч. посіб. Київ: Персонал, 2017. 234 с.
 36. Дробуш І. Реформування місцевого самоврядування в Україні: пошук оптимальної моделі в контексті євроінтеграційного процесу. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 1. С. 16–21.
 37. Круглашов А., Бурега В. Становлення та розвиток системи місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні (2014–2020 рр.). *Медіафорум: аналітика, прогнози, інформаційний менеджмент*. 2022. Т. 10. С. 64–83.
 38. Bundesministerium des Innern und für Heimat. Kommunalpolitik in Deutschland. Berlin: BMI, 2022. 88 p.
 39. Ministry of the Interior of the Republic of Poland. Local governments in Poland. Warsaw: Ministry of the Interior, 2021. 102 p.
 40. Децентралізація публічної влади: досвід європейських держав та пропозиції для України / Школик А. М., Бориславська О. М., Заверуха І.Б. та ін. Київ : Центр політико-правових реформ, 2011. С. 185-191.
 41. Конституційно-правова модель місцевого самоврядування в Швейцарії / За ред. к. ю. н. О. М. Чернеженко: монограф. / О. М. Чернеженко. Київ: Видавництво Ліра-К, 2017. 192 с.
 42. Костенко О., Ярошенко А. Здійснення державного контролю у сфері публічних закупівель. *Юридичний журнал «Право України»*. 2020. № 10. С. 171–183.
 43. Місцеве самоврядування в Україні. Актуальне законодавство та судова практика. Київ: Центр учбової літератури, 2021. 452 с.
 44. Павлович-Сенета Я. П., Лозинський Ю. Р. Становлення та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. № 90, ч. 1. С. 321–326.

- 45.Олійник А. Ю. Місцеве самоврядування в Україні: стан і напрями удосконалення: монографія. Одеса: Юрид. літ., 2020. 156 с.
- 46.Закон України № Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
- 47.Закон України «Про співробітництво територіальних громад». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
- 48.Розпорядження Кабінету Міністрів України про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. С. 18.
- 49.Закон України «Про правовий режим воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
- 50.Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. Аналітична довідка про фінансову спроможність територіальних громад. Київ : Мінвідновлення, 2023. 45 с.
- 51.Програма «U-LEAD з Європою». EU4Recovery: адаптація громад до воєнного стану: звіт. Київ, 2023. 64 с.
- 52.DOBRE. Індекс спроможності громад: аналітичний звіт 2022 року. Київ: Global Communities, 2022. 98 с.
- 53.Кочерга О. Формування нормативно-правових засад реформи децентралізації в Україні в період з 2014 по 2021 рік: загальний огляд. *Молодий вчений*. 2021. № 3 (91). С. 247–253.
- 54.Акімова Г. Ю. Нормативно-правові засади розвитку громадянського суспільства в Україні. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2021. № 13. С. 560–580.
- 55.Паламарчук І. В. Публічне правонаступництво в системі місцевого самоврядування України. *Наукові розвідки з актуальних проблем публічного та приватного права: матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф.* (Київ, 24 квіт. 2021 р.). Київ : Київський університет імені Бориса Грінченка, 2021. С. 163–166.

56. Руснак Б. А. Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Одеса, 2016. 736 с.
57. Семенов Є. О. Регулювання діяльності територіальних громад у проєкті закону про адміністративно-територіальний устрій України. *Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право*. 2021. С. 121–127.
58. Сторонянська І. Особливості та проблеми здійснення громадського контролю виконання місцевих бюджетів територіальних громад. *Світ фінансів*. 2020. № 4. С. 103–117.
59. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.
60. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація: практичний посібник. Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: Софія, 2012. 120 с.
61. Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного політичного режиму. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2011. № 52. С. 119–125.
62. Вандяк А. Нормативно-правове забезпечення та концептуальні підходи до оптимізації компетенцій органів місцевого самоврядування в умовах здійснення реформи децентралізації. *Актуальні проблеми правознавства*. 2025. № 4. С. 17–22.
63. Литвин В. М. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективне бачення і перспективи реформування. *Вісник Національної академії наук України*. 2015. № 8. С. 58–70.
64. Кучер В. О. Конституційне право : навчальний посібник / авт. кол. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2024. 452 с.
65. Бачинський А. А. Напрями вдосконалення владної децентралізації в умовах воєнного стану. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні : збірник тез XII Всеукраїнської наук.-практ. конф.* (м. Хмельницький, 7 груд.

- 2023 р.). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2023. С. 21–23.
66. Військові адміністрації: повзуча централізація чи необхідний інструмент під час війни. URL: <https://www.chesno.org/post/5792>
 67. Local Democracy and Resilience in Ukraine: Learning from Communities' Crisis Response in War. URL: https://icld.se/wp-content/uploads/ICLD_ResearchReport_33_2024-web.pdf
 68. Yurii Bova: Strong local self-government as a fundament for Ukraine's resilience – the case of Trostianets. URL: <https://u-lead.org.ua/en/news/138>
 69. Local budgets in Ukraine during wartime: Challenges, adaptation strategies, and the role of participatory budgeting. URL: <https://www.businessperspectives.org/index.php/journals/public-and-municipal-finance/issue-505/local-budgets-in-ukraine-during-wartime-challenges-adaptation-strategies-and-the-role-of-participatory-budgeting>
 70. Ukraine rapid damage and needs assessment. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099184503212328877/pdf/P1801740d1177f03c0ab180057556615497.pdf>
 71. Landmines cost Ukraine \$11 bln in GDP each year, says report. URL: <https://www.reuters.com/world/europe/landmines-cost-ukraine-11-bln-gdp-each-year-says-report-2024-09-10>
 72. Local and regional authorities will be key to Ukraine's reconstruction. URL: <https://cor.europa.eu/en/news/local-and-regional-authorities-will-be-key-ukraines-reconstruction>
 73. Державний бюджет-2026 підписано: нові правила та фінансові орієнтири для місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.ua/news/20278?page=265>
 74. Місцеві бюджети під час війни: як виконуються та якого законодавства потребують. URL: <https://hromady.org/miscevi-byudzheti-pid-chas-vijni/>

75. Бюджети розвитку чи війни: як змінилася фінансова спроможність громад.
URL: <https://www.chesno.org/post/5880/>
76. Уряд спрямовує понад 1,4 млрд грн для підтримки громад та областей, постраждалих від війни. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/uriad_spryamovuye_ponad_14_mlrld_grn_dlia_pidtrimki_i_gromad_ta_oblastei_postrazhdalikh_vid_viini-5394
77. Ukraine's needs and funding sources: budget review of the general government sector – 2023. URL: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2024/05/budget-2023.pdf>
78. Passing the Buck: The Economics of Localizing Aid in Ukraine. URL: <https://www.refugeesinternational.org/reports-briefs/passing-the-buck-the-economics-of-localizing-aid-in-ukraine/>
79. Офіційний портал децентралізації в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua>
80. Transparency International Україна. Рейтинг прозорості міст та громад, 2022. URL: <https://ti-ukraine.org>
81. Стратегія відновлення Чернігівщини. URL: https://www.cg.gov.ua/web_docs/1/2023/10/docs/Chernihiv_RecoveryStrategy_01_ENG_-_2023-10-27.pdf
82. Рудченко О., Ірха Л. Прикордонні громади Чернігівщини в умовах війни: соціально-економічний вимір. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2025. № 3 (43). С. 185–194.
83. Під час війни місцева влада не потрібна. Сенсаційне рішення суду. URL: <https://glavcom.ua/country/politics/pid-chas-vijni-mistseva-vlada-nepotribna-sensatsijne-rishennja-sudu-937606.html>
84. Strengthening Cooperation Between Local Governments and Civil Society for Ukraine's Recovery. URL: <https://www.gmfus.org/sites/default/files/2025-06/Brovdiy%20-%20Ukraine%20local%20government%20-%20paper.pdf>

85. Політичне життя в громадах Чернігівщини: повний штиль чи локальний шторм. URL: <https://cheline.com.ua/news/society/politichne-zhittya-v-gromadah-chernigivshhini-povnij-shtil-chi-lokalnij-shtorm-378145>
86. Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment Released. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2025/02/25/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>
87. Build Back Better. URL: https://www.unisdr.org/files/53213_bbb.pdf
88. Державне управління і менеджмент: навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова та ін.; за заг. ред. Г. С. Одінцової. Харків: ХарПІ УАДУ, 2002. 112 с.
89. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. Харків: Право, 2005. 256 с.
90. Handbook on OwnerDriven Housing Reconstruction. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-01/UNDP_Handbook_on_Owner_Driven_Housing_Reconstruction.pdf
91. Concept of recovery of local self-government in Ukraine. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/concept_of_recovery_of_lsg_final_print.pdf
92. United Nations Development Programme in Ukraine. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-10/undp-ua-recovery-framework-september-2024-en_0.pdf
93. CERA plans : official website / Department of the Prime Minister and Cabinet (DPMC) of New Zealand. URL: <https://www.dPMC.govt.nz/publications/cera-plans> (дата звернення: 22.02.2026).
94. What is the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction? : official website / United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). URL: <https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework> (дата звернення: 22.02.2026).
95. Rebuilding a Better Aceh and Nias : Stocktaking of the Reconstruction Effort : publication / Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (GFDRR). Washington, DC : World Bank, 2011. 200 p. URL:

- <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Rebuilding%20a%20Better%20Aceh%20and%20Nias%20-%20Stocktaking%20of%20the%20Reconstruction%20Effort.pdf> (дата звернення: 22.02.2026).
96. Bosnia and Herzegovina : Post-Conflict Reconstruction : Country Case Study / World Bank. Washington, DC : World Bank, 2000. 166 p. URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/148931468201253246/bosnia-and-herzegovina-post-conflict-reconstruction> (дата звернення: 22.02.2026).
97. Lessons of the Great East Japan Earthquake : Build Back Better : official website / Reconstruction Agency of Japan. URL: <https://expo2025-portal.reconstruction.go.jp/english/bbb/lore/02/> (дата звернення: 22.02.2026).
98. Reintegration and national cohesion: Ukrainian delegation studies Croatia's post-war experience : news / European Union Advisory Mission Ukraine. URL: <https://www.euam-ukraine.eu/news/reintegration-and-national-cohesion-ukrainian-delegation-studies-croatia-s-post-war-experience/> (дата звернення: 22.02.2026).
99. Implementing the peace agreement in Colombia : brief / European Union Institute for Security Studies (EUISS). URL: <https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/implementing-peace-agreement-colombia> (дата звернення: 22.02.2026).
100. Ukraine Recovery Conference (URC2022) in Lugano : official website / Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) of Switzerland. URL: <https://www.eda.admin.ch/en/ukraine-recovery-conference-urc2022-lugano-en> (дата звернення: 22.02.2026).
101. Fostering macroeconomic stability and a sustainable recovery // OECD Economic Surveys: Ukraine 2025 : full report / OECD. URL: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-ukraine-2025_940cee85-en/full-report/fostering-macroeconomic-stability-and-a-sustainable-recovery_24ed81a1.html (дата звернення: 22.02.2026).

102. DREAM – Digital Restoration Ecosystem for Accountable Management : official website. URL: <https://dream.gov.ua/en> (дата звернення: 22.02.2026).

ДОДАТКИ

Додаток А

Еволюція розвитку місцевого самоврядування в Україні

Період	Особливості	Нормативно-правова база	Інституційні особливості	Проблеми
Початок 1990-х рр. (1991–1996)	Формування передумов відновлення місцевого самоврядування після здобуття незалежності України. Пошук національної моделі територіальної організації влади та поєднання радянської спадщини з демократичними принципами.	Закони УРСР і перші акти незалежної України; проекти законів про місцеве самоврядування.	Місцеві ради поєднували функції представницьких і виконавчих органів; відсутність чіткого розмежування повноважень між державою і місцевим самоврядуванням.	Інституційна нестабільність; відсутність сталої правової моделі; домінування централізованого управління; слабка матеріально-фінансова база місцевих органів.
Конституційне закріплення (1996–1997)	Закладення конституційних основ місцевого самоврядування як елементу демократичного ладу. Формальне визнання автономії територіальних громад.	Конституція України (1996); Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997).	Територіальна громада визнана первинним суб'єктом місцевого самоврядування; утворення системи органів місцевого самоврядування (ради, голови, виконавчі органи).	Формальний характер багатьох норм; відсутність фінансової самостійності громад; збереження домінуючої ролі державних адміністрацій.
Інституційна стагнація (кінець 1990-х – 2013)	Період уповільненого розвитку місцевого самоврядування без системних реформ. Декларативна децентралізація за фактичної централізації влади.	Закон «Про місцеве самоврядування»; Бюджетний кодекс (до змін 2014 р.); численні підзаконні акти.	Місцеві державні адміністрації відігравали ключову роль; громади дрібні та фінансово неспроможні; обмежена управлінська автономія.	Подрібненість територіальних громад; фінансова залежність від державного бюджету; низька якість публічних послуг; відсутність стимулів для розвитку територій.

Підготовчий етап реформи (2013–2014)	Усвідомлення системної кризи територіального управління та необхідності глибокої реформи. Формування концептуальних засад децентралізації.	Стратегія сталого розвитку «Україна–2020»; Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (2014).	Початок перегляду підходів до територіальної організації влади; формування нової державної регіональної політики.	Відсутність практичних механізмів реалізації; політична нестабільність; спротив централізованої бюрократії.
Активна фаза децентралізації (2014–2020)	Системна трансформація місцевого самоврядування. Формування спроможних територіальних громад і передача їм ресурсів та повноважень.	Закони «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про співробітництво територіальних громад»; зміни до Бюджетного і Податкового кодексів.	Утворення об'єднаних територіальних громад; прямі міжбюджетні відносини; розширення фінансової та управлінської автономії громад.	Нерівномірність розвитку громад; кадровий дефіцит; неповна завершеність конституційної реформи.
Завершення базового етапу реформи (2020–2021)	Завершення формування нової адміністративно-територіальної основи. Укрупнення районів і повсюдне охоплення громад територією держави.	Рішення Верховної Ради України щодо нового районного поділу; оновлені перспективні плани громад.	Сформована трирівнева система: громада – район – область; громади отримали повний обсяг повноважень базового рівня.	Недостатня координація між рівнями влади; нерозв'язані питання статусу районного рівня.
Функціонування в умовах воєнного стану (з 2022 р.)	Адаптація місцевого самоврядування до умов війни. Виконання функцій кризового управління та забезпечення життєдіяльності громад.	Закон України «Про правовий режим воєнного стану»; зміни до законодавства 2022 р.	Тісна взаємодія з військовими адміністраціями; збереження повноважень органів місцевого самоврядування; мобілізація ресурсів громад.	Обмеження участі громадян; фінансові ризики; безпекові виклики; зростання навантаження на місцеву владу.
Післявоєнна перспектива (очікуваний етап)	Орієнтація на відновлення територій і поглиблення децентралізації. Інтеграція європейських стандартів місцевого врядування.	Заплановані зміни до Конституції; закони про префектів, адміністративно-територіальний устрій.	Посилення ролі громад як суб'єктів відбудови; стратегічне планування розвитку територій.	Потреба в інституційному зміцненні; фінансування відбудови; гармонізація з правом ЄС.