Міністерство освіти і науки України
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління
Кафедра публічного управління та адміністрування

Заболотна Оксана Валеріївна

УДК 35.071:342

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

Адміністративно-територіальна реформа в Україні:
аналіз, періодизація, перспективи

Публічне управління та адміністрування
281 «Публічне управління та адміністрування»

_____О. В. Заболотна

Науковий керівник Красій Марія Омелянівна, к. ю. н., доцент

Допущено до захисту
Завідувач кафедри
д. держ. упр., професор
_____ І.П. Лопушинський

Рецензент
к.держ.упр., доцент
_____О.І.Серняк

Робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

Івано-Франківськ - 2025

АНОТАЦІЯ

Заболотна О.В. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: аналіз, періодизація, перспективи. – Рукопис.

Магістерська робота за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2025.

У магістерській роботі розкрито теоретико-правові аспекти адміністративно-територіальної реформи в Україні, описано сучасний стан адміністративно-територіального устрою країни, окреслені перспективи та виклики реформи в умовах воєнного стану. Розглянуто основні поняття, періодизацію та напрямки реформування адміністративної системи, нормативно-правові засади реформ, а також успіхи та невдачі реформи. На конкретному прикладі Миколаївської міської територіальної громади Стрийського району Львівської області проаналізовано процес реформування у місцевих громад. Також проаналізовано вплив воєнного стану на адміністративно-територіальну систему України та запропоновано шляхи збереження результатів реформи в умовах сьогодення.

Матеріали магістерської роботи будуть корисними для урядових структур, наукових установ, а також можуть використовуватися у процесі розробки та реалізації державної політики з адміністративно-територіальної реформи.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа в Україні, воєнний стан, місцеві громади, публічне управління.

ANOTATION

Zabolotna O. V. Administrative and territorial reform in Ukraine: analysis, periodization, prospects. - Manuscript.

Master's thesis in the specialty 281 - “Public management and administration.” - Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. - Ivano-Frankivsk, 2025.

The master's thesis reveals the theoretical and legal aspects of the administrative and territorial reform in Ukraine, describes the current state of the administrative and territorial structure of the country, outlines the prospects and challenges of this reform under martial law. The author analyzes the basic concepts, periodization and directions of reforming the administrative system, the legal framework of reforms, as well as the successes and failures of the administrative and territorial reform. The reforms in local communities are analyzed using the specific example of Mykolaiv city territorial community in Stryi district of Lviv region. The author also analyzes the impact of martial law on the administrative and territorial system of Ukraine and suggests ways to preserve the results of the reform in the current situation.

The materials of the master's thesis will be useful for government agencies, scientific institutions, and can also be used in the process of developing and implementing state policy on administrative and territorial reform.

Keywords: administrative-territorial reform in Ukraine, martial law, local communities, public administration.

ЗМІСТ

ВСТУП ……...5
РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ……... 8
1.1 Передумови, періодизація та основні напрямки адміністративно-територіальної реформи в Україні……..…….....8
1.2 Нормативно-правові засади реформування адміністративної системи….18
РОЗДІЛ 2
СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ…….…..25
2.1 Адміністративно-територіальна реформа як основа реформування місцевих громадах (на прикладі Миколаївської міської територіальної громади Стрийського району Львівської області)…….....25
2.2 Адміністративно-територіальна реформа в України: успіхи та невдачі …...34
РОЗДІЛ 3
ПЕРСПЕКТИВИ ТА ВИКЛИКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ……..40
3.1 Вплив воєнного стану на адміністративно-територіальну систему України……..……...…..40
3.2 Шляхи збереження результатів реформи та їх адаптація до нових умов сьогодення…….....47
ВИСНОВКИ ……...…….54
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……...….57

ВСТУП

Актуальність теми. Адміністративно-територіальна реформа в Україні є однією з найбільш тривалих, масштабних і затратних за ресурсами. Часто її називають децентралізацією. Серед усіх реформ, що постали перед Україною у 2014 році, децентралізація державної влади стала найважливішою, оскільки створення дієвого місцевого самоврядування є основою побудови міцної держави.

Адміністративно-територіальна реформа спрямована на підвищення ефективності місцевого управління, розмежування повноважень між державою та громадами й посилення їхньої фінансової самостійності. Мета реформи — створити гнучку систему управління, яка відповідає реальним потребам громадян, зменшує бюрократію й підвищує якість надання адміністративних послуг на місцевому рівні.

Оптимізація територіального поділу, зокрема зменшення кількості адміністративних одиниць, дозволяє ефективніше розподіляти ресурси для рівномірного розвитку регіонів. Також фінансова децентралізація дає змогу громадам самостійно визначати пріоритети й розпоряджатися коштами на першочергові потреби.

У контексті європейської інтеграції реформа наближає управління до європейських стандартів, підвищує прозорість і рівень громадянської участі у прийнятті рішень. Це важливий крок для інтеграції України до європейського співтовариства.

В умовах війни реформа набуває особливого значення для управління на звільнених територіях. Зберігання її досягнень і забезпечення гнучкості в управлінні сприяють відновленню інфраструктури, забезпеченню правопорядку й відродженню економіки.

Дослідження результатів адміністративно-територіальної реформи залишається актуальним для ефективного державного управління та збереження позитивних результатів реформи.

Певні аспекти цієї проблематики досліджували А. Ткачук, М. Міхровська, Н. Гончарук, О. Западинчук, П. Кикоть, О. Крупчан, К. Линьов, Н. Нижник, Д. Павлов, В. Погорілко, Н. Тиндик, О. Янчук та інші. Серед них варто зазначити роботи, що стосуються теоретичних засад реформування, аналізу досвіду інших країн, а також практичних аспектів впровадження реформ у різних регіонах України.

Аналіз української наукової літератури свідчить, що стан розроблення зазначеної проблеми має певну обмеженість, яка зумовлює необхідність системних досліджень щодо пошуку стратегії та пропозицій щодо покращення ефективності та збереження результатів реформи.

Обґрунтування вибору теми дослідження. Попри значні досягнення науки залишається низка питань, які потребують додаткового вивчення, зокрема, вплив воєнного стану на реалізацію реформ, способи збереження досягнутих результатів та подальші перспективи розвитку адміністративно-територіальної системи.

Мета та завдання дослідження. Метою магістерської роботи є комплексне дослідження процесу впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні, включаючи аналіз історичної періодизації, сучасний стан та перспективи її реалізації.

Дана мета зумовлює розгляд таких **завдань**:

- проаналізувати передумови, періодизацію та основні напрямки адміністративно-територіальної реформи в Україні;

- дослідити нормативно-правові засади реформування адміністративної системи;

- описати процес впровадження реформи у місцевих територіальних громадах (на прикладі Миколаївської громади Стрийського району Львівської області);

- визначити успіхи та невдачі адміністративно-територіальна реформа в України;

- проаналізувати вплив воєнного стану на адміністративно-територіальну систему України;

- визначити шляхи збереження результатів реформи та їх адаптацію до нових умов сьогодення.

Об'єктом дослідження є адміністративно-територіальний устрій держави, його організаційно-правові основи та вплив на суспільні процеси.

Предметом дослідження є адміністративно-територіальна реформа в Україні: аналіз, періодизація, перспективи.

Методи дослідження. У магістерській роботі застосовано комплекс методів, серед яких: теоретичний аналіз, порівняльний метод, метод узагальнення, історико-джерелознавчий метод, описовий метод та інформаційний аналіз. Основу дослідження складає інтеграція зазначених методів з методами інших наукових напрямків – публічного управління, політології, соціології та права.

Новизна отриманих результатів. Дослідження подає новий погляд на адміністративно-територіальну реформу в Україні, зокрема в умовах воєнного стану та пропонує практичні рекомендації для збереження результатів реформи. Результати дослідження будуть корисними для фахової підготовки державних управлінців.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що основні положення і висновки роботи можуть бути використані в діяльності органів державної влади, при розробці навчальних програм для підготовки управлінців, а також у процесі подальшого реформування адміністративно-територіального устрою України.

Опис структури роботи. Магістерська робота включає вступну частину, три основні розділи, висновки та перелік використаних джерел. Магістерську роботу викладено на 63 сторінках, з них 54 сторінки - основний текст. Список використаних джерел налічує 50 найменувань.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

1.1 Передумови, періодизація та основні напрямки адміністративно-територіальної реформи в Україні

Після відновлення незалежності у 1991 році Україна отримала у спадок багато внутрішніх проблем, які гальмували її подальший поступальний розвиток як європейської держави. Одна з них – надмірна фінансова централізація влади, що стримувала розвиток регіонів і послаблювало місцеве самоврядування. Значна залежність місцевих громад від центральних органів позбавляла регіони гнучкості у вирішенні власних потреб та реалізації місцевих ініціатив. Більше того - централізація посилювала нерівномірний розподіл ресурсів і поглиблювала соціальні та економічні диспропорції між різними частинами країни.

Центральна влада мала цілковитий контроль над фінансовими потоками, призначенням керівників на місцях та ухвалювала рішення щодо місцевого розвитку. Натомість органам місцевого самоврядування відводилась суто формальна роль посередника центральної влади на місцях.

Такий стан справ призводив до того, що громади не мали можливості самостійно планувати свій розвиток, оскільки левова частка ресурсів і повноважень була зосереджена в Києві. Крім того, низький рівень залучення громадян до прийняття рішень і відсутність прозорості в управлінні створювали умови для зростання недовіри до влади, пасивності громади та корупції на місцевому рівні.

Негативні наслідки централізації посилювалися кризовими явищами в державі, і з початком військових дій на Сході України з’явилася потреба не лише у формальних змінах в системі управління, але й у створенні ефективної, стабільної та гнучкої структури, здатної відповідати на нові виклики. Потреба в

реформі стала нагальною, коли стало зрозуміло, що успішний розвиток держави залежить від здатності місцевих громад до самоуправління, швидкого реагування на місцеві потреби та залучення населення до демократичних процесів.

Тому децентралізація мала на меті усунути застарілу централізовану систему, яка не відповідала вимогам сучасності, і створити сприятливі умови для саморозвитку громад, підвищення якості життя та посилення місцевого самоврядування як ключового елементу сильної демократичної держави.

Відтак назрівали сприятливі передумови для проведення реформи. Досвід сусідніх держав, зокрема прибалтійських та західних сусідів, яскраво продемонстрував, що саме демократичне суспільство, його державний і політичний устрій та народовладдя найкраще відповідає викликам сучасності.

Наслідками політики тотальної централізації влади в Україні стали:

- значна залежність регіонів від центру;
- низький рівень інвестиційної привабливості регіонів;
- інфраструктурно, фінансово та кадрово слабкі громади;
- деградація сільських територій;
- складна демографічна ситуація;
- низька якість надання адміністративних послуг;
- низький рівень довіри до влади;
- високий рівень корупції;
- низька ефективність управлінських рішень.

На початок реформи у 2014 році тільки 6 регіонів в Україні були самодостатніми, що спричинило значну регіональну диспропорцію, а відповідно – і різницю в якості життя та послуг, які отримували українці. Ці виклики вимагали проведення кардинальних реформ у сфері державного управління, місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Фактично всі сучасні спроби реформувати систему державного управління зводяться до своєрідної «європеїзації», оскільки Україна взяла на

себе зобов'язання щодо реформування чинного законодавства в цій сфері при підписанні Угоди про партнерство і співробітництво з європейськими співтовариствами та їх державами-членами, ратифікованої Верховною Радою України 10 листопада 1994 р [1].

Процес європейської інтеграції не лише стимулював, але й задав стратегічний напрям для розвитку державного управління в Україні. Орієнтуючись на європейські стандарти, українська влада прагнула побудувати ефективну, прозору та відповідальну систему, здатну гнучко реагувати на потреби місцевих громад.

Відтак сформувались дві основні мотивації для децентралізації:

- економічна – неспроможність центрального уряду керувати розвитком територіальних спільнот;

- політична – провали, недоопрацювання центральної влади в практиці щодо сприяння демократичним цінностям у розвитку територіальних громад[2].

Науковці, які досліджують адміністративно-територіальну реформу називають ще ряд причини, які зумовили нагальну потребу у реформуванні. Серед них:

- невпорядкованість системи адміністративно-територіального устрою країни та низький рівень розвитку інституту місцевого самоврядування;

- існування не передбачених Конституцією України адміністративно-територіальних одиниць;

- законодавча неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць;

- значною диспропорцією в межах фінансово-економічного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць одного і того самого рівня тощо [3].

---

[1] Міхровська М. Адміністративна реформа в Україні: аналіз, періодизація та перспективи. Вісник КНУ ім. Т. Шевченка. Адміністративне право і процес. 2014. № 4 (10). С. 16–30.

[2] Мельничук А. П'ять років формування нового базового рівня АТУ: успіхи та проблеми реформи в Україні. Аналітична записка. Київ: Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад, 2020. URL: https://www.prostir.ua/wp-content/uploads/2020/05 (дата звернення: 02.11.2024).

[3] Ткачук А. Мільярди, витрачені на АТР, підуть на розвиток всієї України. Інформаційно-аналітичний ресурс «Діалог UA».URL: http://www.dialogs.org.ua/ru/dialog/page 22-57.html (дата звернення: 02.11.2024).

Практика засвідчила, що більше ніж в половині сільських територіальних громад місцеве самоврядування було представлено лише головою та секретарем без повноважень, засобів та ресурсів для надання якісних адміністративно-територіальних послуг. Потерпала від такої ситуації комунальна інфраструктура на місцях – сільські ради не мали у своєму підпорядкуванні жодних комунальних підприємств, здатних забезпечити очищення доріг від снігу, їх ремонт або вивезення сміття. Відтак усі адміністративні послуги зосереджені на рівні районів. Для вирішення дрібного побутового питання голові сільради потрібно було писати офіційного листа голові райради, просити коштів чи ресурсів, щоб оперативно вирішити актуальне комунальне питання.

Не менш важлива причина - низький рівень фінансової спроможності органів місцевого самоврядування.

Всі ці вище згадані процеси стали підґрунтям для проведення реформи децентралізації, тому наступним важливим етапом стало формування нормативно-правової бази.

Щоб уникнути примусового нав'язування змін у адміністративно-територіальному устрої та зменшити опір реформі на місцях, викликаний недостатньою поінформованістю про її цілі, процедури та напрямки, було запроваджено механізм добровільного об’єднання громад. Це означає, що об’єднання сусідніх територіальних громад України здійснюється на добровільній основі згідно із Законом України «Про добровільне об’єднання територіальних громад»[4].

Науковці визначають адміністративно-територіальну реформу в Україні як явище всеохопне, багатоаспектне та багатовекторне. Її ще називають реформою децентралізації.

Українські вчені по-різному трактують поняття адміністративно-територіальної реформи.

[4] Про добровільне об’єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. Дата оновлення: 14.05.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text (дата звернення: 02.11.2024).

Адміністративно-територіальна реформа - це форма структурного впорядкування, удосконалення та розвитку системи органів державної влади як єдиного механізму держави, що утворився на основі інтеграції матеріальних, фінансових і людських ресурсів, підприємств, установ, організацій та відповідної їх взаємодії, заснованої на принципах розподілу влади в межах чинного законодавства, що забезпечує виконання завдань і функцій держави[5].

Адміністративна реформа – це процес оновлення та оптимізації структури, роботи та взаємодії органів державного управління й місцевого самоврядування. Основні завдання реформи спрямовані на покращення ефективності державного управління, забезпечення прозорості діяльності органів влади та підвищення якості адміністративних послуг для населення.

Згідно з Указом Президента «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», адміністративна реформа є невід'ємною частиною державних, економічних і соціальних реформ, що реалізуються в країні. Вона передбачає кардинальні перетворення в організації практичного виконання завдань держави та суспільства[6].

У преамбулі документа зазначається, що суть адміністративної реформи полягає, по-перше, у всебічній перебудові діючої в Україні системи державного управління, що охоплює всі аспекти суспільного життя. По-друге, вона включає розвиток певних інститутів державного управління, які Україна ще не створила як незалежна держава.

Указ Президента окреслює поетапне створення системи державного управління, що забезпечить розвиток України як високорозвиненої, правової та цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії. Це дозволить Україні стати вагомим гравцем на світовій арені та в Європі. Мета також полягає у формуванні такої системи державного управління, яка відповідає потребам і запитам громадян, з

---

[5] Серьогін С. М., Письменний І. В., Хожило І. І. та ін. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ: монографія; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. 194 с.

[6] Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. Дата оновлення: 28.05.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text (дата звернення: 02.11.2024).

основним акцентом на служіння національним інтересам українського народу. Ця система повинна бути підконтрольною народу, прозорою, заснованою на наукових принципах і ефективною. Однією з цілей реформи децентралізації в Україні є створення спроможних об'єднаних територіальних громад на добровільній основі[7].

Децентралізація полягає в передачі повноважень та відповідальності за державні видатки та доходи від центрального уряду на нижчі рівні влади. Згідно з Законом України «Про добровільне об’єднання територіальних громад», процес збільшення та об’єднання громад відбувався на основі добровільного рішення, з урахуванням думки громадян[8]. При плануванні створення громад обов’язковим є оцінка потенційних ресурсів для економічного та соціального розвитку громади, а також здатності надавати якісні послуги жителям.

Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність[9].

Адміністративно-територіальне реформування є основою для побудови та ефективного функціонування всіх рівнів влади, покращуючи діяльність різних підрозділів управлінського апарату. Це забезпечує організацію ефективного використання ресурсів, сприяючи швидкому та стабільному розвитку всіх регіонів держави. Також реформування створює правові та матеріальні умови для прискорення соціально-економічного та культурного розвитку країни загалом.

Якщо прослідкувати алгоритм вже зроблених кроків, то можна виділити такі етапи:

● **1995-2000 рр.** – початок роботи Верховної Ради над проектом концепції адміністративної реформи, створення Державної комісії для реалізації

---

[7] Там само

[8] Про добровільне об’єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. Дата оновлення: 14.05.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text (дата звернення: 02.11.2024).

[9] Реформа децентралізації. Кабінет Міністрів України. URL: https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi (дата звернення: 02.11.2024).

адміністративної реформи в Україні, затвердження концепції адміністративної реформи Президентом, а також розробка теоретичних основ для всіх елементів адміністративної реформи. У цей були прийняті закони «Про місцеві державні адміністрації»[10], «Про місцеве самоврядування в Україні»[11], укази Президента;

● **2001-2005 рр.** – введення посад державних секретарів в міністерствах, скасування інституту державних секретарів, а також ліквідація урядових комітетів, створення посади Віце-прем'єр-міністра з питань адміністративної реформи, відновлення діяльності урядових комітетів. У цілому, цей період можна визначити як етап формування елементів системи виконавчої влади та їх «адаптації» до реальних умов;

● **2006-2009 рр.** – після ухвалення першого Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Міністерство регіональної політики та будівництва розпочало активну підготовку до адміністративно-територіальної реформи. Кабінет Міністрів України доручив Міністерству юстиції України розробити проєкт закону «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади»[12].

● **2010** – цей етап адміністративної реформи відзначається суттєвими змінами в законодавстві, що регулює організацію системи органів виконавчої влади. Було ухвалено новий Закон «Про Кабінет Міністрів України» [13], а згодом Президент України видав Указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»[14]. Цей Указ призвів до скасування старої системи, що включала міністерства, державні комітети та інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Натомість, державні комітети були замінені службами, агентствами та інспекціями, а кількість центральних органів

---

[10] Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 07.02.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 30.10.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text (дата звернення: 02.11.2024).
[11] Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 30.10.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 02.11.2024).
[12] Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 31.10.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text (дата звернення: 02.11.2024).
[13] Про Кабінет Міністрів України: Закон України № 2591-VI від 23.12.2010 р. Дата оновлення: 08.03.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text (дата звернення: 02.11.2024).
[14] Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 01.12.2010 р. № 1085/2010. Дата оновлення: 21.01.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text (дата звернення: 02.11.2024).

виконавчої влади зі спеціальним статусом була скорочена з 29 до 3. Додатково, Указ запровадив нову функціональну класифікацію органів виконавчої влади замість застарілого «галузевого» принципу, що краще відповідає сучасним світовим тенденціям.

● **2011-2013 рр.** - 2011 році був прийнятий довгоочікуваний Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [15], який вперше в історії незалежної України законодавчо визначив типи центральних органів виконавчої влади, їхню систему та повноваження. Того ж року розпорядженням Кабінету Міністрів України затвердили першу «Концепцію розвитку електронного урядування в Україні» [16], яка встановила принципи роботи системи електронного урядування, її складові та порядок взаємодії між органами публічної влади і громадянами через інформаційно-комунікаційні технології, що сприяє захисту прав і свобод людини та громадянина. Пізніше, у 2012 році, з метою посилення «сервісної» складової державної політики, було ухвалено Закон України «Про адміністративні послуги». Цей закон вперше на рівні законодавства визначив поняття адміністративних послуг, чітко окреслив процедуру їх надання та встановив відповідальність органів державної влади за неналежне або відсутнє надання таких послуг.

● **2014 – 2017 рр.** - етап адміністративної реформи пов'язаний зі змінами до Конституції України, здійсненими шляхом ухвалення Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», а також із приведенням нормативно-правової бази у відповідність із Основним Законом, особливо законів і підзаконних актів, що регулюють організацію виконавчої влади. Це включало прийняття Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» і «Про місцеві державні адміністрації». Важливо зазначити і початок адміністративно-територіальної реформи, започаткованої «Концепцією

---

[15] Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 31.10.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text (дата звернення: 02.11.2024).

[16] Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. Дата оновлення: 20.09.2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-р#Text (дата звернення: 02.11.2024).

реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» в Україні. Хоча ця реформа формально не є частиною адміністративної реформи, вона тісно з нею пов'язана, оскільки обидві є взаємозалежними, і розвиток однієї стає невід'ємним компонентом іншої.

У 2014 р. – в Україні розпочалася активна фаза децентралізації, яка стала однією з ключових реформ у рамках Реанімаційного пакету. Нагальним завданням стало формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення сприятливих умов життя для громадян, забезпечення високоякісних і доступних публічних послуг, розвитку інститутів прямої демократії та узгодження інтересів держави з інтересами територіальних громад. Крім того, децентралізація є основною вимогою для країн-кандидатів на вступ до ЄС і лежить в основі всіх галузевих політик, що розробляються та реалізуються в межах Європейського Союзу.

- **2018-2020** – розпочався новий, «цифровий» етап адміністративної реформи, в якому цифровізація та її складові набули пріоритетного значення. Прийняття таких документів, як Концепція розвитку електронного урядування, Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, а також постанов Кабінету Міністрів України «Деякі питання цифрового розвитку» і «Питання Міністерства цифрової трансформації», підкреслило необхідність переходу України до цифрових стандартів. Саме на основі цих документів було обґрунтовано та створено профільне міністерство, що свідчить про нагальність впровадження цифрових змін у державі.

Цифровізація та її основа – цифрове урядування на сьогодні є певним дороговказом для найбільш розвинутих з точки зору цифрових технологій країн та орієнтиром на майбутнє для інших. Маємо надію, що цифровий етап адміністративної реформи стане основою для її переходу на якісно новий рівень – коли підхід «держава для людини» замінить підхід «управління заради управління»[17].

[17] Міхровська М. Адміністративна реформа в період цифрової трансформації. Збірник наукових праць ΛΟГОΣ: WISSENSCHAFTLICHE ERGEBNISSE UND ERRUNGENSCHAFTEN. 2020. С. 33–36. URL: https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/logos/article/view/7672/7652

В Указі Президента України № 810/98 від 22.07.1998 р. окреслені основна концепція та напрямки адміністративно-територіальної реформи[18].

Концепція адміністративної реформи свого часу окреслювала напрями та послідовність системних змін, які мають відбутися. У ній зазначалося, що мета реформи – поступове створення такої системи державного управління, яка сприятиме становленню України як високорозвиненої, правової та цивілізованої європейської держави з високими стандартами життя, соціальною стабільністю, розвиненою культурою та демократичними цінностями, що дозволить їй стати вагомим гравцем на європейській і світовій арені.

Адміністративна реформа реалізовувалася за кількома ключовими напрямами:

- перший – створення нової правової бази, яка регулює державне управління в Україні;

- другий – формування нових інститутів, організаційних структур і інструментів для здійснення державного управління;

- третій – забезпечення кадрових ресурсів для нової системи державного управління;

- четвертий – зміцнення та розбудова нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління;

- п’ятий – наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її діяльності[19].

Підсумовуючи, адміністративно-територіальна реформа в Україні є результатом тривалого процесу, що базується на історичних та політичних обставинах, які вимагали підвищення ефективності управління на місцях та зміцнення ролі місцевого самоврядування.

---

[18] Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. Дата оновлення: 28.05.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text (дата звернення: 02.11.2024).

[19] Там само

Процес адміністративно-територіальних змін пройшов кілька етапів, кожен з яких характеризувався різними підходами та викликами. Початковий етап був орієнтований на підготовку законодавчої бази, подальші етапи – на впровадження конкретних структурних змін.

Ключовими напрямками є децентралізація повноважень, перерозподіл ресурсів між центральними та місцевими органами влади, а також створення спроможних громад, здатних ефективно керувати власними територіями і забезпечувати належний рівень послуг для населення.

1.2 Нормативно-правові засади реформування адміністративно-територіальної системи

Жодна реформа не може відбуватися законно й ефективно без відповідної нормативно-правової бази, яка закріплює цілі, завдання і механізми змін. Законодавча база визначає параметри реформи, задає її рамки та регулює кожен етап змін, від початкового планування до практичного втілення та подальшого вдосконалення. Без чіткого правового регулювання реформа ризикує залишитися на рівні декларацій, а всі зміни – бути поверховими та безсистемними.

Кожен етап адміністративно-територіальної реформи в Україні супроводжувався адаптацією законодавства до нових потреб і викликів, що виникали в суспільстві та державному управлінні. Законодавчі акти постійно вдосконалювалися відповідно до вимог часу та конкретних проблем, які виявлялися у процесі впровадження реформи. Внесення змін до законодавства стало не лише способом усунення недоліків попередніх нормативних актів, а й відповіддю на нові виклики, з якими стикалася країна.

Кожен новий депутатський склад Верховної Ради України відповідно реагував на виклики часу та вносив свої корективи, пропозиції, часто доповнюючи законодавство відповідно до актуальних політичних, соціальних і економічних умов. Зокрема, відбувалося вдосконалення положень щодо

взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади, а також щодо обсягу їхніх повноважень і відповідальності. Деякі з нововведень були спрямовані на посилення контролю з боку держави, тоді як інші мали на меті розширення автономії місцевих громад, що дозволяло їм більш ефективно виконувати свої функції.

Безумовно, подальше функціонування держави, що обрала європейський вектор розвитку в усіх сферах життєдіяльності суспільства, неможливе без удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування. Адже від того, наскільки сильною та самостійною є місцева влада, як вона забезпечує та реалізовує функцію надання публічних послуг населенню, яким чином упроваджується конструктивне соціальне партнерство між центральним виконавчим апаратом і територіальними громадами напряму залежить сталий і збалансований розвиток міст та регіонів, якісне вирішення питань місцевого значення, і головне – реалізація визначених Конституцією України соціальних та економічних гарантій прав і свобод громадян[20].

Основою для здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні є нормативно-правова база – закони, постанови уряду, укази Президента та інші нормативні документи, що встановлюють основні принципи, мету, завдання та механізми проведення реформи.

Умовно нормативно-правову базу можна поділити на : конституційні основи, законодавчі основи та інші документи (постанови, укази). Існують також міжнародні стандарти та рекомендації.

Конституційні основи

Конституція України є базовим, фундаментальним документом, який закладає основи адміністративної системи. Зокрема, стаття 132 Конституції визначає принципи територіального устрою, що базуються на засадах єдності та цілісності держави, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з

[20] Кириченко Ю. М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 - Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Ю. М. Кириченко - Харків : б. в., 2019. 44 с.

урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій[21].

Стаття 140 Конституції України встановлює основи місцевого самоврядування, визначаючи, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України[22].

Законодавчі акти

Основними законами, що регулюють процес адміністративної реформи в Україні, є:

1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» прийнятий у 1997 році, цей закон встановлює правові, організаційні та фінансові засади місцевого самоврядування, визначає структуру, повноваження та відповідальність органів місцевого самоврядування[23]. Закон також окреслює механізми взаємодії між місцевими громадами та центральними органами влади.

2. Наступний важливий законодавчий документ - Закон України «Про місцеві державні адміністрації», прийнятий у 1999 році[24]. Цей документ визначає правові засади діяльності місцевих державних адміністрацій, їх повноваження, структуру та порядок функціонування. Він також регулює взаємовідносини місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування.

3. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», прийнятий у 2015 році – це фундаментальний закон, основа для створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) [25]. Він визначає порядок добровільного об'єднання громад, їхні повноваження та порядок діяльності. Закон спрямований на підвищення ефективності управління на місцевому рівні через укрупнення адміністративно-територіальних одиниць.

---

[21] Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 30.10.2024).

[22] Там само

[23] Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 30.10.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 02.11.2024).

[24] Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 07.02.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 30.10.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text (дата звернення: 02.11.2024).

[25] Там само

4. Закон України «Про засади державної регіональної політики», прийнятий у 2015 році[26]. Цей закон встановлює правові, економічні та організаційні засади державної регіональної політики, спрямованої на забезпечення збалансованого розвитку регіонів, зменшення диспропорцій у їх соціально-економічному розвитку та підвищення якості життя населення.

Постанови та укази

Крім законів, важливу роль у реформуванні адміністративної системи відіграють постанови Кабінету Міністрів України та укази Президента України. Наприклад:

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»[27]. Прийнята у 2014 році, ця постанова окреслює основні напрями реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Концепція передбачає децентралізацію влади, передачу повноважень і ресурсів на місця, створення спроможних територіальних громад та зміцнення їх фінансової бази.

2. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»[28]. Цей указ, підписаний у 2015 році, визначає ключові напрями розвитку України до 2020 року, включаючи реформу місцевого самоврядування та децентралізацію. Стратегія передбачає створення спроможних громад, ефективне управління територіями, підвищення якості публічних послуг та залучення громадян до процесу прийняття рішень.

Це свого роду дорожня карта або перспективний план проведення реформи на п’ять років.

Міжнародні стандарти та рекомендації

---

[26] Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. Дата оновлення: 27.06.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text (дата звернення: 03.11.2024).

[27] Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. Дата оновлення: 18.05.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text (дата звернення: 03.11.2024).

[28] Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. Дата оновлення: 15.11.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text (дата звернення: 03.11.2024).

Реформування адміністративної системи в Україні також базується на міжнародних стандартах та рекомендаціях. Важливими документами в цьому контексті є:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнята Радою Європи у 1985 році, хартія встановлює основні принципи місцевого самоврядування, такі як субсидіарність, автономія місцевих органів влади, фінансова незалежність та участь громадян у місцевому управлінні. Україна ратифікувала цю хартію у 1997 році, взявши на себе зобов'язання дотримуватися її положень[29].

2. Рекомендації Ради Європи щодо децентралізації та реформи місцевого самоврядування. Рада Європи надає рекомендації щодо проведення реформ у сфері місцевого самоврядування, зокрема щодо децентралізації повноважень, зміцнення фінансової бази громад та забезпечення прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування.

Нормативно-правові засади реформування адміністративної системи в Україні формують чітку правову базу для проведення адміністративно-територіальної реформи, яка включає децентралізацію влади, оптимізацію адміністративно-територіального устрою та підвищення ролі місцевого самоврядування. Законодавчі акти, постанови уряду, укази Президента та міжнародні стандарти визначають основні принципи, завдання та механізми реформи, спрямованої на створення ефективної, прозорої та підзвітної системи державного управління в Україні.

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», політика децентралізації спрямована на відхід від централізованої моделі управління, посилення спроможності місцевого самоврядування та створення ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Це передбачає повну реалізацію положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а також

[29] Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнародний договір від 15.10.1985 р., ратифікований Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. Дата оновлення: 01.01.2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 03.11.2024).

дотримання принципів субсидіарності, універсальності та фінансової самодостатності місцевих органів влади[30].

Вирішальну роль в процесі посилення фінансової децентралізації в Україні відіграє адміністративно-територіальна реформа, оскільки дана реформа покликана забезпечити формування фінансово спроможних громад, здатних задовольняти не лише мінімальні соціальні потреби населення, а й забезпечувати комплексний та системний розвиток територій, посилити рівень фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в межах забезпечення власних повноважень, сприяти збалансуванню загальнодержавних інтересів з інтересами територіальних громад, стимулювати підприємницьку діяльність тощо[31].

За час підготовки адміністративної реформи в Україні була створена міцна правова основа, прийнято значну кількість нормативно-правових актів, зокрема й кілька міжнародного характеру. Серед них варто відзначити Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України та Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 27 травня 2004 року, який стосується співробітництва в сфері державної служби та адміністративної реформи [32].

Створення міцної та ґрунтовної нормативно-правової бази стало не лише основою, але й визначальним напрямком для успішної реалізації адміністративно-територіальної реформи. Вона забезпечила необхідні правові механізми та інструменти для впровадження змін у структурі місцевого управління, а також чітко окреслила правила та процедури, які повинні регулювати процес децентралізації. Ця база слугує орієнтиром для органів влади на всіх рівнях, визначаючи їхні повноваження, відповідальність і

[30] Там само

[31] Осипенко С.О., Когут І.А. Адміністративно-територіальна реформа як основа побудови фінансової децентралізації. Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). 2017. № 1-2. С. 355-364.

[32] Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно співробітництва у сфері державної служби та адміністративної реформи від 27 травня 2004 р. // Офіційний вісник України. 2004. № 26. С. 256, 1742.

взаємодію, що є ключовим для ефективної та стабільної реорганізації адміністративно-територіального устрою.

Важливо зазначити, що такий підхід поступового вдосконалення законодавчої бази є виправданим і ефективним у довгостроковій перспективі. Він дозволяє вносити зміни у відповідь на реальні потреби суспільства та зважаючи на уроки, винесені з практичного застосування реформ. Така еволюція законодавства сприяє створенню більш гнучкої, стійкої і адаптивної системи державного управління, що є основою успішного реформування адміністративно-територіальної системи.

Отже, правові засади реформи адміністративно-територіальної системи є не лише інструментом регулювання, а й показником її зрілості та здатності до змін. Кожен законодавчий акт, кожна поправка та вдосконалення нормативної бази є кроком до побудови сучасної системи, яка здатна відповідати викликам часу та забезпечувати ефективне управління на всіх рівнях.

РОЗДІЛ 2
СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

2.1 Адміністративно-територіальна реформа як основа реформування місцевих громадах (на прикладі Миколаївської міської територіальної громади Стрийського району Львівської області)

12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад областей[33]. В результаті в країні створено 1469 територіальних громад[34].

Серед них Миколаївська міська територіальна громада Стрийського району.

Шлях до утворення Миколаївської територіальної громади Стрийського району був непростим і сповненим каменів спотикання, непорозуміння та навіть моментами безвиході. Передісторія постання Миколаївської територіальної громади особлива. Адже поки міська громада «зволікала» з утворенням (через зовнішні та внутрішні політичні чинники), за 3 кілометри від міста на північ і на південь постали одразу дві нові територіальні громади: Тростянецька та Розвадівська ОТГ. Щоб панорамніше проаналізувати процес утворення Миколаївської громади доцільно буде розглядати процес в контексті утворення сусідніх громад: Тростянецької та Розвадівської, які важливим чином вплинули на хід реформи на Миколаївщині.

Зокрема Тростянецька сільська рада стала однією з флагманів - першопрохідців адміністративно-територіальної реформи на Львівщині.

---

[33] Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Львівської області: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 718-р. Дата оновлення :19.10.2022. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-viznachennya-administrativnih-centriv-ta-zatverdzhennya-teritorij-teritorialnih-gromad-lvivskoyi-oblasti-718-120620 (дата звернення: 03.11.2024).

[34] Територіальні громади. Децентралізація. URL: https://decentralization.ua/newgromada (дата звернення: 03.11.2024).

Громада була створена 5 вересня 2015 року шляхом об'єднання Бродківської, Демнянської, Красівської, Липівської, Стільської, Тер нопільської сільських рад та села Заклад Миколаївської міськради Миколаївського району.

Тростянецька громада — одна з об'єднаних громад, центрами яких стали села, які до того не були центрами сільрад. До складу громади входять 1 селище і 16 сіл. Тростянецька громада, що за 3 км від Миколаєва, стала першою ТГ на той час ще у складі Миколаївського району[35].

Тепер це одна з громад Львівщини, яка щороку показує стабільно високі результати у рейтингах по доходах та зібраних податках.

Наприклад, у рейтингу ТГ Львівщини за окремими показниками за 1 півріччя 2024 року Тростянецька громада на 4-му місці з 73 громад, утримуючи стабільну динаміку власних доходів та високий індекс платоспроможності, високий відсоток збору податків[36].

Досвід створення територіальних громад демонструє, що основні конфлікти під час добровільного об'єднання громад у рамках децентралізації найчастіше виникають при виборі адміністративного центру нової громади. Як приклад можна навести Тростянецьку сільську об'єднану територіальну громаду, яка може слугувати взірцем за багатьма параметрами не лише для Львівщини, а й для всієї України. У цьому випадку п'ять сільських голів дійшли згоди про розташування центру громади в місці, де раніше не функціонувала сільська рада.

Об’єднання громад відбувалося на основі аналізу фінансової спроможності майбутньої територіальної громади, оскільки власні доходи цієї громади є значними, одними з найвищих у Львівській області, і повністю забезпечують її здатність до самостійного функціонування. Крім того, ця територіальна громада постійно залучає кошти з інших джерел. Зокрема, подає різноманітні проєкти, залучає кошти з-за кордону. Тростянецька сільська

[35] Тростянецька сільська громада. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/ (дата звернення: 03.11.2024).
[36] Рейтинг ТГ Львівщини за окремими показниками за І півріччя 2024 року. ЛОДА. URL: https://loda.gov.ua/documents/111113 (дата звернення: 03.11.2024).

об’єднана територіальна громада є першою на Львівщині, де були обрані старости[37].

Споглядаючи за успішним досвідом утворення Тростянецької громади свій шлях розпочала Розвадівська сільська громада, якої спершу навіть не було у перспективному плані. Але громада здолала чималий шлях, щоб її включили до перспективного плану. Утворена громада Відповідно до розпорядження КМУ Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Львівської області[38].

Спочатку маленька Розвадівська громада в Миколаївському районі, яка об'єднала 6 сіл, домоглася можливості об'єднатися поза межами Перспективного плану. Вже за рік вона ухвалила свою власну Конституцію – Статут громади. На думку експертів, цей документ є унікальним, оскільки надає громадянам сучасні інструменти для контролю над владою та впливу на прийняття рішень. Крім того, він стимулює їх до розвитку власного села. Сьогодні Статут Розвадівської ОТГ може слугувати прикладом для всіх громад України.

Електронні звернення, громадський бюджет, прозорість та звітність органів влади і комунальних підприємств, а також запровадження нової посади – бізнес-омбудсмена – і докладний опис роботи ЦНАПу – усе це та багато іншого вже закріплено в основному документі, що визначає права мешканців ОТГ. До складу Розвадівської ОТГ входять села Розвадів, Верин, Крупське, Пісочна, Надітичі та Черниця. Вибори в громаді відбулися навесні 2017 року.

Та оскільки громада постала поза Перспективним планом, за такий її формат місцевим активістам довелося добряче поборотися[39].

Що в такій ситуації залишилось Миколаївській територіальній громаді? Здавалось, що місто залишилось острівком на карті Миколаївського району, що

---

[37] Тростянецька громада може обрости новими селами. URL: http://dialog.lviv.ua/trostyanetska-gromada-mozhe-obrosti-novimi-selami-ekspert/#prettyPhoto (дата звернення: 03.11.2024).

[38] Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Львівської області: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 718-р. Дата оновлення :19.10.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/718-2020-p#Text (дата звернення: 02.11.2024).

[39] Ти – громада. ОТГ на Львівщині прийняла особливий статут. URL: https://uhp.org.ua/ty-gromada-otg-na-lvivshhyni-pryjnyala-osoblyvyj-statut/ (дата звернення: 03.11.2024).

географічно мало суміжні кордони лише одним-двома селами. Тож громада здолала свій власний, унікальний шлях.

У процесі написання магістерської роботи ми дослідили як змінювалась риторика, ставлення до реформи децентралізації у Миколаївській міській раді з 2015 р. Для цього проаналізували дайджест новин на сайті Миколаївської міської ради.

Першою натрапили на публікацію з назвою «Анти децентралізація, або як хочуть «кинути» міські, селищні і сільські ради». Йшлось про перерозподіл податків, про утримання садочків та палаців культури з субвенцій з районного бюджету[40]. Як зрозуміло з тексту йшлось про негативну конотацію реформи. Перефразувати текст можна : на верхах приймають реформи, а низам – додаткові клопоти.

Згодом у питанні децентралізації було певне затишшя, адже місто занурились у «сміттєве» питання, вирішення питання з прийом твердих побутових відходів зі Львова та вирішенням власних господарських питань : реконструкції місцевого сміттєзвалища. Згодом почалась епідемія COVid і місту було не до реформи.

Наступну публікацію про реформу децентралізації знаходимо на місцевих інтернет-ресурсах аж у 2020 році. Судячи з публікації - настрої у міській раді – вже оптимістичні.

«Переконаний миколаївська об’єднана громада не втратить від об’єднання в жодному разі. Як відомо, на сьогодні і миколаївська міська рада, і сільські ради району не дотримують надходження від такого податку, який суттєво впливає на формування бюджету – це податок з доходів фізичних осіб (ПДФО). Як відомо, цей податок розщеплюється на районному, обласному рівнях та частина скеровується також до державного бюджету», - про це

[40] Анти децентралізація, або як хочуть «кинути» міські, селищні і сільські ради. Миколаївська міська рада.URL: https://mykolaivmr.gov.ua/item/anty-deczentralizacziya-abo-yak-hochut-kynuty-miski-selyshni-i-silski-rady/ (дата звернення: 03.11.2024).

говорив напередодні реформи тодішній міський голова, а тепер голова громади[41].

Окрім оптимістичних думок, були й побоювання та сумніви. Виникали вони у голів та депутатів тодішніх сільських рад.

«Більшість сільських рад побоюється того, що сформована більшість депутатів вже у складі Миколаївської ОТГ, ймовірніше за все будуть представляти Миколаїв, а отже будуть розпоряджатися тим, що належить і сільським громадам: землею, фінансами», - таке побоювання висловлював Володимир Кордіяка, тодішній голова Гонятичівської сільської ради Миколаївського району[42].

Забігаючи наперед, практика показала, що саме сільських депутатів у новостворені Миколаївській територіальній громаді – більше, адже згідно з чинними законодавчими нормами, кількість обраних депутатів залежить від чисельності населення. Оскільки загальна кількість жителів сільських громад перевищує чисельність населення Миколаєва, то логічно, що кількість депутатів, обраних від сільських рад, більша, ніж від міських.

У 2017 році голова Миколаївської міської ради разом з апаратом тодішньої мерії та депутатами ініціювали візити менторів, спікерів та фахівців з реформи децентралізації. У місті відбулась серія інформаційних зустрічей, де всі охочі могли дізнатись та задати свої питання щодо реформи та утворення нової територіальної одиниці.

Миколаївська міська рада діяла відповідно до своїх повноважень та дотримувалась законодавства і рекомендацій щодо утворення нових територіальних одиниць. Тож першим кроком стало надсилання запитів усім сільським радам. У запиті запитувалась добровільна згода на приєднання до майбутньої територіальної одиниці – Миколаївської ОТГ. Сільські ради відгукувались неохоче, більшість запити проігнорувала, своє «так» висловили лише 6 з 26 сільських рад.

---

[41] Телька І. «Той, хто першим стане головою Миколаївської ОТГ – я йому співчуваю, адже він зустріне гнів людей» - Юрій Раделицький. Миколаївські вісті: URL: http://surl.li/lkfxkc (дата звернення: 03.11.2024).

[42] Там само

До липня 2020 року місто Миколаїв та всі населені пункти сучасної Миколаївської громади функціонували у складі Миколаївського району, що налічував 108 населених пунктів, у тому числі 1 місто (адміністративний центр), 1 селище міського типу, 26 сільських рад і 106 сільських населених пунктів.

Тепер Миколаїв є центром територіальної громади[43]. Миколаївська міська рада об'єднаної територіальної громади Стрийського району Львівської області (далі рада) є виборним представницьким органом місцевого самоврядування, що складається з депутатів і відповідно до закону представляє інтереси Миколаївської об'єднаної територіальної громади Стрийського району Львівської області та здійснює від її імені та в її інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування.

Миколаївська об'єднана територіальна громада – жителі міста Миколаїв, село Більче, село Болоня, село Велика Горожанна, село Вербіж, село Гірське, село Гонятичі, село Дроговиж, село Кагуїв, село Колодруби, село Криниця, село Липиці, село Листв'яний, село Мала Горожанна, місто Миколаїв, село Новосілки-Опарські, село Павуки, село Підлісся, село Повергів, село Раделичі, село Ричагів, село Рудники, село Сайків, село Трудове, село Устя. Площа об'єднаної територіальної громади складає 304.6 км 2. Порядок діяльності ради, її органів та посадових осіб визначається Конституцією України, законами України «Про місцеве самоврядування в Україні»[44], «Про статус депутатів місцевих рад»[45], «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[46], іншими законодавчими актами України, цим регламентом та рішеннями міської ради.

---

[43] Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Львівської області: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 718-р. Дата оновлення :19.10.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/718-2020-p#Text (дата звернення: 02.11.2024).

[44] Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 30.10.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 02.11.2024).

[45] Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text (дата звернення: 03.11.2024).

[46] Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. Дата оновлення: 14.05.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text (дата звернення: 03.11.2024).

Також в рамках адміністративно-територіальної реформи 2020 року утворено новий Стрийський район, до складу якого увійшли території колишніх Стрийського, Миколаївського, Сколівського, Жидачівського районів. Миколаївська міська територіальна громада була створена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 № 718-р, до її території увійшли 1 місто та 23 села, адміністративним центром громади визначено м. Миколаїв.

Громада складається із 24 населених пунктів: м. Миколаїв, с. Більче, Болоня, Велика Горожанна, Вербіж, Гірське, Гонятичі, Дроговиж, Кагуїв, Колодруби, Криниця, Липиці, Листв'яний, Мала Горожанна, Новосілки-Опарські, Павуки, Підлісся, Повергів, Раделичі, Ричагів, Рудники, Сайків, Трудове, Устя. Адміністративним центром громади є м. Миколаїв. Чисельність населення громади становить 32934 осіб, в тому числі міське населення – 14498 осіб (44%), сільське – 18436 осіб (56 %). В структурі населення громади переважає сільське.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.06.2020 № 718-р затверджено територію Миколаївської міської територіальної громади та визначено адміністративний центр в м. Миколаїв[47].

Миколаївська громада має вигідне географічне розташування в центрі Львівської області та хороше транспортне сполучення з великими містами Європейського Союзу. Показник щільності населення у Миколаївській громаді близький до загальнообласного рівня, проте вище середнього порівняно з іншими громадами – 109 осіб на 1 км2 [48].

У грудні 2023 року Миколаївська громада завершила створення Стратегії розвитку та Плану заходів для її реалізації. Ці документи зосереджені на потребах бізнесу та громадськості, їх мета – досягнення поставлених цілей та реалізація спільних проєктів, що в підсумку забезпечить сталий соціально-

[47] Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Львівської області: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 718-р. Дата оновлення :19.10.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/718-2020-p#Text (дата звернення: 02.11.2024).
[48] Стратегія розвитку Миколаївської міської територіальної громади на період до 2027 року. Миколаївська міська рада. URL: https://mykolaivmr.gov.ua/wp-content/uploads/2023/12/strategiya-mykola%E3%80%93%E3%80%93vsko%E3%80%93%E3%80%93-tg-zatverdzhena.pdf (дата звернення: 02.11.2024).

економічний розвиток громади. Ці стратегічні документи були розроблені максимально публічно Робочою групою, до складу якої увійшли представники бізнесу, управлінці, освітяни, медики, культурні діячі та активні мешканці громади. Процес отримав підтримку Львівської обласної військової адміністрації та експертів Проєкту USAID «ГОВЕРЛА».

Документи спрямовані на врахування потреб бізнесу та громадськості і мають на меті досягнення визначених цілей, а також реалізацію спільних проєктів, які забезпечать сталий соціально-економічний розвиток громади в цілому.

«Варто відмітити, що управлінці та актив Миколаївської громади збалансовано підійшли до формування Плану заходів з реалізації Стратегії, опираючись, насамперед, на детально розрахований прогноз місцевого бюджету та наявні можливості залучення коштів обласних, державних програм та проєктів міжнародної технічної допомоги», - зазначив заступник директора департаменту економічної політики ЛОВА Вадим Табакера.

Серед наймасштабніших запланованих до реалізації проєктів особливо виділяються:

- проєкти життєзабезпечення: реконструкція очисних споруд у м. Миколаїв, будівництво водозабору, розширення мереж водопостачання та водовідведення;

- економічні ініціативи: створення індустріального парку в с. Рудники, розробка містобудівної та землевпорядної документації, навчання в аграрному секторі;

- соціальні проєкти: реконструкція будівель для відкриття початкової школи та дошкільної установи в с. Криниця, а також закладу дошкільної освіти в с. Гірське;

- інфраструктурні проєкти: капітальний ремонт доріг, реконструкція майдану Незалежності в адміністративному центрі;

- екологічні та природоохоронні ініціативи: енергомодернізація терапевтичного корпусу КНП «Миколаївська МЛ», розвиток водного господарства та інші.

Відповідно до обраного бачення, Миколаївська громада є територією, багатою на працьовитих людей та природні ресурси, комфортною для мешканців і гостей. Вона розташована на берегах Дністра, на міжнародному транспортному коридорі «Середземноморський» (№5) та в межах великого транзитного кільця Львівської області. Громада пропонує найкращі умови для розвитку логістики та промислового виробництва в Західній Україні, славиться своїми будівельними традиціями і мальовничою природою Львівського Опілля. Тут можна знайти унікальні місця для любителів зеленого туризму та активного відпочинку, сприятливі умови для розвитку сільського та рибного господарства, рекреації, а також збереглася глибока історична спадщина Білих Хорватів, що налічує понад тисячу років. Так позиціонується громада у напрацьованій стратегії розвитку[49].

Підсумовуючи, Миколаївська міська територіальна громада пройшла непростий шлях. За майже чотири роки діяльності громада довела свою фінансову спроможність, зуміла закумулювати ресурси та вкласти їх на важливі місцеві проєкти. Громада має власну стратегію розвитку та у рейтингу громад Львівщини впевнено тримається на 23 місці рейтингу з 73 громад, що мають найвищі доходи[50].

Миколаївська громада пройшла шлях об'єднання, створення нових органів місцевого самоврядування та оптимізації управлінських процесів. Результати впровадження реформи у цій громаді демонструють підвищення ефективності використання бюджетних коштів, покращення надання адміністративних та соціальних послуг, а також розвиток інфраструктури.

---

[49] Там само

[50] Рейтинг ТГ Львівщини за окремими показниками за І півріччя 2024 року. ЛОДА. URL: https://loda.gov.ua/documents/111113 (дата звернення: 03.11.2024).

2.2 Адміністративно-територіальна реформа в Україні: успіхи та невдачі

Реформа — це завжди складний і багатогранний процес, який може принести як позитивні, так і негативні результати. Успішність або невдалий результат реформи часто залежить від багатьох факторів, включаючи соціально-економічний контекст, політичну волю, участь суспільства та інституційну спроможність. У більшості випадків реформа може вважатися успішною, якщо вона призводить до покращення ефективності державних інститутів, підвищення якості життя населення, реалізації нових ідей і технологій, а також до зміцнення довіри громадян до влади.

Успіх реформ часто вимірюється через досягнення конкретних цілей, таких як зменшення бюрократії, оптимізація адміністративних процесів, поліпшення надання послуг населенню, підвищення рівня фінансової автономії регіонів та інші показники. У той же час, невдача реформи може бути зумовлена недостатнім фінансуванням, відсутністю чіткої стратегії, нерозумінням з боку населення чи політичними протистояннями. Важливим аспектом також є здатність суспільства адаптуватися до змін та готовність до нового порядку, адже без підтримки громадськості навіть найкращі ініціативи можуть зазнати фіаско.

В Україні адміністративно-територіальна реформа стала одним із ключових напрямів модернізації державного управління. З моменту її запровадження реформа викликала чимало дискусій серед науковців, політиків та експертів. Багато хто вважає, що реформа має потенціал для покращення управлінських процесів і підвищення якості життя населення в територіальних громадах. Інші ж вказують на наявність певних недоліків, які потребують доопрацювання та корекції.

Серед основних питань, які викликають інтерес в наукової спільноти такі - є питання щодо реальної децентралізації влади, фінансової спроможності новостворених об’єднаних територіальних громад, а також рівня залучення місцевих жителів до процесів прийняття рішень. З одного боку, реформа пропонує нові можливості для розвитку, покращення інфраструктури, реалізації

соціальних проєктів та залучення інвестицій. З іншого боку, нерівномірний розподіл ресурсів – чим багатша громада на природні ресурси та інфраструктурні проєкти громада, тим вона заможніша і навпаки.

До старту реформи децентралізації у 2014 р. українські вчені характеризували Україну як централізовану державу із відчутними диспропорціями регіонального розвитку та незадовільним рівнем надання публічних послуг[51].

Адміністративно-територіальна реформа є ключовим елементом децентралізаційних змін в Україні, спрямованих на передачу значних повноважень і фінансових ресурсів від центральної влади до органів місцевого самоврядування. Ця реформа має стратегічне значення для забезпечення більшої автономії місцевих громад, стимулюючи їх економічний та соціальний розвиток.

У політичному аспекті адміністративно-територіальні реформи належать до одних із найскладніших, оскільки їх впровадження часто стикається з опором через зміну усталених інститутів та перерозподіл повноважень. Проте, попри ці труднощі, такі реформи активно відбувалися в європейських країнах.

За останні два десятиліття щонайменше 20 європейських країн здійснили адміністративно-територіальну реформу, обираючи різні підходи і моделі, але маючи при цьому спільну мету — зміцнення самоврядування та підтримка розвитку громад.

Дослідники неодностайні у висновках щодо реальних результатів цих реформ і не поділяють оптимізму багатьох політиків, які підтримують муніципальні об’єднання. Тим не менше, більшість досліджень погоджуються з тим, що адміністративно-територіальні реформи забезпечують економію адміністративних витрат. Однак інші економічні вигоди від реформ менш

[51] Ткачук А., Ткачук Р., Ганущак Ю. Реформи адміністративно-територіального устрою України: Уроки історії 1907-2009. Київ : Правовий статус, 2012. 150 с.

очевидні й дуже залежать від конкретних місцевих умов та деталей впроваджених змін[52].

У період з 2014 по 2019 рік науковці підвели перші проміжні підсумки реформи.

Одним із головних досягнень реформи децентралізації в період 2014–2019 років стала територіальна консолідація на місцевому рівні. Відбувся перерозподіл управлінських повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчими структурами, що дозволило надавати публічні послуги за принципом субсидіарності. Це стало можливим завдяки створенню інституційно та фінансово спроможних об'єднаних територіальних громад, здатних ефективно забезпечувати потреби своїх жителів.

Зокрема, завдяки збільшенню фінансових можливостей ОТГ мали можливість брати на себе більшу відповідальність за надання публічних послуг за принципом субсидіарності, як це передбачали суб’єкти вироблення політики у Концепції від 2014 р[53].

Дослідники розглядають успіх реформи в тому, що вона відкриває громадам можливості для самостійного управління освітніми процесами та значно розширює їхню спроможність надавати адміністративні послуги на місцевому рівні. Ці зміни підвищують якість послуг і дають громадам більше контролю над вирішенням локальних питань.

Органи місцевого самоврядування ОТГ уповноважили здійснювати управління системою надання освітніх послуг у громадах, що передбачало утворення та забезпечення діяльності окремого органу управління освітою ОТГ. Органи місцевого самоврядування ОТГ дістали право бути засновниками освітніх 46 округів, що складаються з опорних шкіл та їхніх філій[54].

---

[52] Свяневіч П. Які переваги може насправді створити адміністративно-територіальна реформа? URL: https://decentralization.ua/news/13582 (дата звернення: 03.11.2024).

[53] Романова В., Умланд А. Реформа децентралізації в Україні: перші виклики та результати. Політичні дослідження, 1, 2021. С.41-51. URL: http://pd.ipiend.gov.ua/article/view/235422/233865 (дата звернення: 03.11.2024).

[54] Створення органу управління освітою в ОТГ : методичні рекомендації та зразки документів. Децентралізація дає можливості. 2018. 49 с. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/357/26.12.18.pdf (дата звернення: 03.11.2024).

ОТГ також отримали право надавати мешканцям необхідні послуги через створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Станом на жовтень 2019 року в Україні функціонувало 796 таких центрів, з яких 168 були відкриті в об'єднаних територіальних громадах, що значно полегшило доступ громадян до адміністративних послуг на місцях.

Відповідно, адміністративні збори за реєстрацію актів цивільного стану (народжень, шлюбів, розлучень), реєстрацію проживання тощо надходили до бюджетів ОТГ, а не до районних бюджетів[55].

Перший етап реформи (2018–2019 рр.), що передбачав добровільне об’єднання населених пунктів в ОТГ, показав, що близько 40% громад створено за ініціативою мешканців. У 2020 році організація нових ОТГ перейшла до централізованого підходу. Завершення реформи децентралізації в 2020 році призвело до утворення 1469 територіальних громад та скорочення районів з 490 до 136. Однак дослідники відзначили й проблеми, зокрема низький рівень надання адміністративних послуг.

На першому етапі реформи децентралізації не вдалося повною мірою забезпечити спроможність ОТГ до надання якісних та доступних публічних послуг. У 2019 р. було визнано, що здатність органів місцевого самоврядування забезпечувати належний рівень надання послуг потребує поліпшення, а нові фінансові надходження до бюджетів ОТГ часто використовувалися для розв’язання нагальних проблем[56].

Дослідники висловлюють думку, що теперішній адмінтерустрій небездоганний, але він точно в рази кращий за той, що нам залишили у спадок «совєти».

Децентралізаційну реформу вважають основою для інших секторальних реформ, зокрема освітньої та медичної. Розширені повноваження і фінансові ресурси під управлінням місцевих представників відкрили нові можливості для

---

[55] Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2019 р. Міністерство розвитку громад та територій України : офіц. сайт. 2019. 31 с. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/477/10.10.2019.pdf (дата звернення: 03.11.2024).

[56] Чи об’єднуватимуть об’єднаних: нові критерії спроможності громад. Децентралізація дає можливості. URL: https://decentralization.ua/news/11777 (дата звернення: 03.11.2024).

розвитку громад. Навіть в умовах воєнного стану тергромади залишаються надійною опорою для держави. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури з оптимізмом просуває дорожню карту реформи до 2027 року.

Ніхто не планує зупиняти чи «повертати назад» реформу. Навпаки Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури спільно з всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування та експертним середовищем розробила Дорожню карту реформи децентралізації – чіткий план для продовження та закріплення результатів реформи до 2027 року. Основні завдання, які мають бути вирішені відповідно до Плану заходів з реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2024—2027 роки:

- врегулювання окремих аспектів адміністративно-територіального устрою, що визначає порядок, критерії та основи формування територіальних громад та їх адміністративних центрів;

- налагодження взаємодії між державними органами та органами місцевого самоврядування, особливо щодо забезпечення законності їхньої діяльності. Європейські країни, що успішно здійснили децентралізацію, мають адміністративний нагляд за законністю рішень органів самоврядування, як того вимагає Європейська Хартія місцевого самоврядування. Рада Європи зазначає, що Україна — одна з небагатьох європейських країн, де цей нагляд не врегульований законодавчо.

- чітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади за принципом субсидіарності.

- створення правових основ для місцевих адміністрацій префектурного типу, що стане можливим після відповідних змін у Конституції України та запровадження інституту префекта.

Адже децентралізаційна реформа – це перш за все наближення та покращення якості послуг для людей та надання можливості громаді самостійно визначати пріоритети розвитку[57].

Підсумовуючи, можна констатувати, що у реформи децентралізації є як і успіхи, так і невдачі. Але це, безсумнівно, кращий і дієвіший варіант функціонування об'єднаних територіальних громад, ніж існував до того часу.

Науковці, які досліджують реформу, не дійшли одностайної думки щодо результатів цієї реформи. Більшість із них вважають реформу успішною, акцентуючи увагу на позитивних змінах і досягненнях, які стали можливими завдяки децентралізації. Проте меншина дослідників вказує на існування недоліків, які потребують додаткової уваги і доопрацювання. У цьому контексті важливо продовжувати аналізувати вплив реформи на різні аспекти життя громад, аби знайти оптимальні рішення для подальшого вдосконалення.

[57] Кубраков О. Маємо чіткий план для посилення та закріплення результатів реформи децентралізації. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: https://mtu.gov.ua/news/35480.html (дата звернення: 03.11.2024).

РОЗДІЛ 3
ПЕРСПЕКТИВИ ТА ВИКЛИКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

3.1 Вплив воєнного стану на адміністративно-територіальну систему України

З початком повномасштабної збройної агресії проти України 24 лютого 2022 року структура і функціонування адміністративно-територіальної системи України зазнали безпрецедентних випробувань. Введення воєнного стану, спрямоване на збереження територіальної цілісності та захист національної безпеки, створило нові виклики для державного управління, зокрема на рівні місцевого самоврядування та територіальних громад. В умовах війни перед державою постало пріоритетне і ключове завдання - забезпечити ефективність державної влади, безпеку населення і надійність адміністративно-територіальної системи, яка повинна реагувати на ситуацію, адаптуючись до нових реалій.

Воєнний стан в Україні змінив обставини, за яких функціонують територіальні громади та регіональні органи влади, особливо ті, які опинилися на лінії фронту або у зонах активних бойових дій. Одним із головних наслідків уведення воєнного стану стало надання військовим адміністраціям повноважень місцевого самоврядування у таких громадах. Це рішення було обумовлене необхідністю мобілізувати всі можливі ресурси для оборони, підтримки правопорядку і забезпечення стабільності на місцевому рівні, однак воно також породило низку проблемних аспектів.

По-перше, частина ОТГ втратила можливість здійснювати свою діяльність через руйнування інфраструктури та вимушене переміщення значної частини населення. По-друге, реорганізація повноважень між місцевими органами влади та військовими адміністраціями внесла додаткові юридичні і функціональні зміни в систему місцевого управління.

Введення воєнного стану в Україні докорінно вплинуло на функціонування та розвиток суспільних відносин у всіх сферах життя[58]. І громадяни, і представники громадянського суспільства, і державна адміністрація об'єдналися для протидії агресії. Водночас на органи державної влади та місцевого самоврядування, які представляють інтереси територіальних громад, було покладено особливу відповідальність. Згідно з ч. 2 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», органи місцевого самоврядування продовжують здійснювати свої повноваження відповідно до Конституції та чинних законів України[59]. У регіонах, де діє воєнний стан, Президент України може створювати тимчасові державні органи – військові адміністрації. Вони можуть бути утворені в населених пунктах (селах, селищах, містах), де сільські, селищні, міські ради або їхні виконавчі органи фактично припинили виконання своїх обов'язків через саморозпуск, самоусунення або втрату повноважень за законом.

Незважаючи на воєнний стан, більшість реформ, що мають місце в Україні, так чи інакше продовжили свій розвиток у напрямку європейської інтеграції. Це стосується і територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування.

Науковці, які досліджують територіальні громади в умовах воєнного стану, наводять промовисті приклади.

У вересні 2022 року в Харківській області було звільнено майже 90% території від окупації. Основним завданням для місцевої влади в цих громадах стало забезпечення базових умов життя для населення, зокрема доступу до необхідних послуг і допомоги. Оскільки органи місцевого самоврядування на звільнених територіях можуть не мати достатньої кількості голосів для ухвалення важливих рішень, оптимальним кроком для відновлення функціонування ОТГ є створення військових адміністрацій.

---

[58] Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022. URL: https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397 (дата звернення: 03.11.2024).

[59] Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. Дата оновлення: 27.07.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text (дата звернення: 03.11.2024).

Створення військових адміністрацій – найефективніший шлях налагодити усі необхідні процеси, відновити послуги і забезпечити безпеку людей у звільнених громадах. На час дії воєнного стану військові адміністрації виконують повноваження органів місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах. Держава надає підтримку таким громадам в інформаційній, освітній, організаційній, методологічній та фінансовій формах[60].

Війна вплинула і на систему надання адміністративних послуг, що тепер переважно здійснюються через ЦНАПи територіальних громад. Навіть у критичних умовах безпеки адміністративні послуги залишаються життєво важливими: потрібні акти цивільного стану для реєстрації народжень, шлюбів, смертей, документи для ідентифікації особи, облік та підтримка внутрішньо переміщених осіб через зростання вимушеної міграції. Також актуальними залишаються соціальні послуги для громадян у складних умовах, збереження допомоги, що надавалася до війни. Важливими є і реєстраційні послуги щодо транспорту, зокрема для оборонних потреб, а також відновлення посвідчень водія.

Для відбудови України також необхідні послуги у сферах нерухомості, земельних відносин, будівництва та інших. Досвід показав, що держава змогла швидко адаптувати систему адмінпослуг до нових викликів. Особливо варто відзначити застосунок «Дія», який дозволив оперативно надавати державну допомогу («єПідтримка») та відновив доступ до важливих цифрових сервісів, зокрема до електронних документів.

Група «Адміністративне право та публічна адміністрація» Ініціативи «Право в умовах війни» провела міні-дослідження впливу масштабної військової агресії на сферу базових адміністративних послуг. У фокусі дослідження були такі послуги, як реєстрація актів цивільного стану (РАЦС), видача паспортів, реєстрація місця проживання, соціальні адмінпослуги,

[60] Павлович-Сенета Я.П., Лепіш Н.Я. Територіальні громади в умовах воєнного стану в Україні: адміністративно-правове забезпечення та особливості функціонування. Аналітично-порівняльне правознавство: електронне наукове видання. № 4. 2022. С. 209–214.

реєстрація бізнесу й нерухомості, а також послуги з реєстрації транспортних засобів і видачі водійських посвідчень.

Намагалися проаналізувати виклики перших днів та тижнів війни (лютого-березня 2022 року), і визначити успішні рішення влади, в тому числі з можливістю їх поширення і на перспективу мирного часу.

Загалом варто відзначити багато дуже швидких і креативних рішень Українського Уряду:

- продовження дії «протермінованих» паспортів, посвідчень водія;
- автоматичне продовження соціальних виплат;
- перенесення місця виплат пенсій і соціальних допомог незалежно від зареєстрованого місця проживання;
- телефонне підтвердження статусу безробітного;
- резервні державні реєстри і перенесення їх в хмару;
- «єДокумент»;
- шлюб протягом доби без доплат, з використанням відеозв'язку і свідків;
- грошова допомога («єДопомога» — 6500 грн) без зайвих умов і складних процедур;
- обмін посвідчення водія без медичної довідки тощо[61].

Як реформа місцевого самоврядування допомогла місцевим громадам дати рішучу відсіч ворогу в перші місяці війни? Це питання також стало предметом дослідження науковців.

Реформа місцевого самоврядування значно підвищила стійкість та здатність громад до спротиву в умовах повномасштабної російської агресії. Завдяки розширенню повноважень та доступу до ресурсів місцеві органи влади змогли виконувати нові завдання, зокрема формування Сил територіальної оборони, розміщення внутрішньо переміщених осіб, а також продовжували надавати базові послуги навіть у громадах, що зазнали значних втрат від війни.

[61] Вплив війни на сферу адміністративних послуг та рекомендації на майбутнє. URL: https://uplan.org.ua/analytics/vplyv-viiny-na-sferu-administratyvnykh-posluh-ta-rekomendatsii-na-maibutnie/ (дата звернення: 03.11.2024).

Однак на початок 2022 року в системі місцевого самоврядування та публічної адміністрації зберігалися певні недоліки, зокрема у таких аспектах, як:

- розподіл повноважень;
- розмежування відповідальності та ресурсів між виборними органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади;
- адміністративний нагляд для забезпечення законності місцевих актів;
- організація служби в органах місцевого самоврядування;
- визначення статусу та відповідальності місцевих виборних представників тощо.

Війна додала нових соціальних викликів для України. Близько 13 мільйонів людей змушені були покинути свої домівки, з яких майже 8 мільйонів виїхали за кордон. Понад 1500 компаній подали заявки на урядову програму переміщення, і 510 із них уже перенесли своє виробництво на захід країни, подалі від постраждалих від війни регіонів. За прогнозами, цього року ВВП знизиться на 45%, а доходи від основних місцевих джерел, таких як плата за землю та рентні платежі, скоротяться на 38%. Як наслідок, місцеві бюджети стали більш залежними від трансфертів з центрального бюджету, що змінило їхню структуру та джерела фінансування.

У деяких громадах важко скликати засідання місцевих рад через відсутність депутатів/-ок, а відносини між виборними органами влади та військовою адміністрацією, які у більшості випадків налагодили співпрацю, є новою реальністю, за якою необхідно уважно стежити.

Відтік компаній і людей працездатного віку призвів до того, що громади в середньому стали ще “старішими”, більш залежними від соціальної підтримки та зі зменшеною дохідною частиною місцевих бюджетів, яка може становити до мінус 90% в частині доходів від компаній, які все ще діють, і до мінус 50% у частині місцевих доходів у порівнянні з довоєнним рівнем[62].

[62] Дацишин М. Як відновити місцеве самоврядування після наслідків війни? URL: https://rpr.org.ua/news/yak-vidnovyty-mistseve-samovriaduvannia-vid-naslidkiv-viyny/ (дата звернення: 03.11.2024).

Віталій Безгін, голова підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування Комітету Верховної Ради з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, наголосив на необхідності коригування адміністративно-територіального устрою. Він зазначив, що укрупнення громад є загальносвітовою тенденцією, яка дозволяє покращити надання послуг населенню. Безгін підкреслив важливість урахування нових безпекових та економічних реалій, зокрема економічного потенціалу окремих територій. Якщо громада сильно постраждала або її діяльність залежала від зруйнованого підприємства, забезпечення потреб мешканців у майбутньому може стати вкрай складним, що вимагає державної реакції на такі виклики.

Віталій Безгін повідомив, що влада працює над законодавчим забезпеченням змін в адміністративно-територіальному устрої. Зокрема, він згадав урядовий законопроект №4664 та проект з реєстр. №8263, які мають врегулювати процеси щодо корекції адміністративно-територіального устрою[63].

Проект №8263 спрямований на скасування Постанови Президії УРСР, яка досі регулює питання адміністративно-територіального устрою, включаючи межі територій та їх перейменування. Віталій Безгін висловив упевненість, що ці законодавчі зміни дозволять швидко провести дерадянізацію законодавства та зробити його гнучким для майбутніх корекцій і змін.

Нове законодавче регулювання адміністративно-територіального устрою дозволить не лише врахувати нові реалії та спроможності громад, а й виправити попередні неточності[64].

Підсумувати вище описане можемо цитатою з Конгресу місцевих та територіальних влад: «Ми не готувалися до війни, але саме війна, так вийшло, поставила оцінку реформі і новому адмінтерустрою. Котра сільська рада, яка була до реформи, могла б так оперативно формувати територіальну оборону і

---

[64] У регіонах, які постраждали від збройної агресії, доведеться корегувати адміністративно-територіальний устрій. Прес-служба Апарату Верховної Ради України. URL:https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/231532.html (дата звернення: 03.11.2024).

забезпечувати її всім необхідним, як це зробили громади на початку війни? Чим вони, ті маленькі місцеві ради, без бюджетів могли б допомогти сьогодні нашим Збройним Силам? А громади змогли! Вони довели, що при належних умовах здатні бути опорою держави не тільки в мирний час, а й в час такої тяжкої війни. Тому маємо продовжити будувати сильне місцеве самоврядування, навіть якщо для цього нам доведеться ще раз змінити адмінтерустрій»[65].

Підсумовуючи, у світлі подій, що відбулися під час військового конфлікту, стало очевидним, що адміністративно-територіальна реформа, незважаючи на її недоліки, значно перевершила за ефективністю адміністративно-територіальний устрій, який був залишений Україні у спадок.

Війна стала своєрідним лакмусовим папірцем, який випробував нову систему на міцність і здатність до самоорганізації та оперативної реакції на загрози.

Місцеві громади виявилися першими, хто дав відсіч ворогу, зуміли самоорганізуватися та створити ефективну територіальну оборону. Це свідчить про їхню здатність до швидкої мобілізації ресурсів і людей у критичних умовах. Громади забезпечували своїх захисників необхідними засобами, що було б неможливим без проведеної децентралізації та зміцнення місцевого самоврядування.

Крім того, місцеві ради змогли впоратися з великою кількістю внутрішньо переміщених осіб, що свідчить про їхню організаційну спроможність і здатність до оперативного реагування на гуманітарні кризи. Це було б неможливо за старої системи, де сільські ради часто були без належних бюджетів і можливостей для оперативних дій.

Завдяки реформі місцеві громади стали основою для підтримки Збройних Сил України, надаючи необхідну допомогу і ресурси. Це стало можливим завдяки зміцненню їхньої фінансової та адміністративної незалежності, що дозволило їм діяти ефективно навіть у надзвичайних умовах.

---

[65] Три роки новому адмінустрою: результати круглого столу. Конгрес місцевих та територіальних влад. URL: https://www.congress.gov.ua/try-roky-novomu-adminustroiu-rezultaty-kruhloho-stolu/ (дата звернення: 03.11.2024).

Таким чином, адміністративно-територіальна реформа довела свою необхідність і ефективність у зміцненні державного управління на місцевому рівні. Незважаючи на те, що існують аспекти, які потребують подальшого вдосконалення, досвід війни показав, що сильне місцеве самоврядування є запорукою стабільності та розвитку держави навіть у найважчих умовах.

Децентралізаційна реформа, яка до війни мала на меті зміцнити роль місцевого самоврядування, отримала нові завдання: забезпечити взаємодію між державними і військовими структурами, адаптувати законодавчі норми до умов надзвичайної ситуації та зберегти баланс між державними інтересами та автономією громад. Разом з тим, це створює виклики щодо збереження демократичних засад управління, адже концентрація влади в умовах воєнного стану може суперечити принципам самоврядування, закладеним в основу реформи децентралізації.

Попри здійснені кроки у реформуванні територіальної організації влади, система ОТГ і діяльність новообраних представницьких органів усе ще потребують належного правового та інституційного забезпечення. Проте, реалізація завдань децентралізаційної реформи в умовах воєнного стану є досить обмеженою.

3.2 Шляхи збереження результатів реформи та їх адаптація до нових умов сьогодення

Головна мета реформи полягала у створенні ефективної, децентралізованої системи місцевого самоврядування, яка забезпечувала б доступ громадян до якісних адміністративних, соціальних і життєво важливих послуг. Проте нові обставини, спричинені військовими діями, масовими переміщеннями населення та економічними труднощами, висувають додаткові вимоги до функціонування громад та органів місцевого самоврядування.

Наразі, громади активно залучаються до оборони країни, забезпечення життєдіяльності населення, надання базових послуг та підтримки внутрішньо

переміщених осіб (ВПО), що свідчить про гнучкість та адаптивність нової системи управління. Проте питання її подальшої стійкості та спроможності задовольняти потреби громадян залишається відкритим.

З початком повномасштабної війни в Україні відбувалась переоцінка значення та ролі децентралізації. Раніше реформа децентралізації вважалася успішною для вирішення завдань місцевого економічного розвитку. Планувалося завершення основного її етапу для посилення євроінтеграційноо процесу. Але у 2022–2023 роках децентралізація пройшла величезні випробування та продемонструвала свою важливість в умовах воєнного стану як одна зі складових оборони та спротиву ворогові.

На початковому етапі реформи її основними завданнями були подолання радянської, авторитарної системи управління територіями, стимулювання економічного розвитку міст і сіл, забезпечення місцевої демократії, розвиток місцевого самоврядування та створення незалежних органів. Однак у умовах війни значення цієї реформи значно зросло. Крім того, реформа децентралізації стала одним із ключових факторів демократизації, що істотно відрізняє Україну від радянської спадщини та наближає її до європейських стандартів.

Прийняття нових законів у сфері децентралізації в період 2014–2020 років повністю змінило адміністративно-територіальний устрій України. У результаті, замість 11 тисяч існуючих сільських, селищних та міських рад було утворено 1469 нових, кількість районів скоротилася з 490 до 136, а кількість областей залишилася незмінною — 24.

Концепція децентралізації також передбачала ліквідацію районних і обласних державних адміністрацій з одночасним зміцненням повноважень районних та обласних рад. Однак станом на початок 2022 року ці адміністрації продовжували функціонувати, перетворившись на військові адміністрації в умовах воєнного стану. Після його завершення Україна зможе або продовжити реалізацію цього напрямку реформи децентралізації, або переглянути концепцію залежно від актуальних умов.

Поглиблення та завершення реформи децентралізації, окрім її важливості під час війни, має критичне значення для відбудови країни після завершення бойових дій. Уже сьогодні деякі громади демонструють найкращі практики, активно долучаючись до процесів відновлення та підвищуючи ефективність цих зусиль. Деякі громади вже розпочали перегляд стратегічних документів, розробляючи плани відновлення і подальшого розвитку.

Після перемоги місцеві громади зможуть взяти на себе реалізацію проєктів відбудови. У певних регіонах цей процес поєднуватиметься з відновленням місцевого самоврядування, тоді як в інших місцях місцеве самоврядування збереглося навіть під окупацією. У таких громадах вже сьогодні активно розробляють плани відновлення, готують необхідні проєкти, щоб прискорити процеси відбудови після звільнення територій.

Окрім потреби відновлення роботи самоврядних органів, слід буде посилити кадрову й інституційну спроможність органів самоврядування. Фактично станом на сьогодні ми маємо громади з різною спроможністю — як фінансовою, так і організаційною. Часто в цих громадах є потенціал та фахівці, але немає ресурсів. Буває й навпаки, коли є фінансові ресурси, але немає належного кадрового забезпечення. Разом із тим кількість громад, які самостійно досягають результатів та налагоджують співпрацю, в тому числі й міжнародну, зростає.

Фактично слід поновити та посилити всі програми економічного місцевого розвитку, але під кутом повоєнного відновлення. Дуже важливо скористатися цим потенціалом громад, і в цій діяльності нам стане в пригоді вагомий досвід, який міжнародні організації та міжнародні проєкти накопичили в 2014–2022 роках, працюючи на підтримку реформи децентралізації[66].

Попри численні труднощі, спричинені війною, органи місцевого самоврядування оперативно адаптуються до нових викликів, забезпечуючи відновлення зруйнованих об’єктів, безперебійне надання послуг населенню,

[66] Солонтай О. Децентралізація як базовий підхід ефективної відбудови України. URL: https://ard-ukraine.org.ua/articles/decentralizaciya-yak-bazoviy-pidhid-do-efektivnoyi-vidbudovi-ukrayini (дата звернення: 03.11.2024).

створення робочих місць для внутрішньо переміщених осіб та залучення інвестицій для підтримки регіонів. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану»[67], чітко окреслено режими функціонування органів місцевого самоврядування та їхню співпрацю з військовими адміністраціями. В умовах війни військові адміністрації перебирають на себе повноваження місцевих державних адміністрацій та частково – функції місцевого самоврядування.

Зі звільненням частини територій і триваючими бойовими діями відновлення інфраструктури, житла, комунальних мереж та культурних об'єктів стає першочерговим завданням на місцевому рівні. Ці процеси вимагають тісної співпраці між місцевими органами самоврядування та військовими адміністраціями, а також фінансової підтримки від держави та міжнародних партнерів.

Вже зараз органи місцевого самоврядування активно беруть участь у процесах стабілізації та відбудови, не чекаючи завершення війни. Це дозволяє зменшити соціально-економічні наслідки війни на місцях і забезпечує мінімальну інфраструктурну підтримку для населення, стимулюючи подальше відродження громад.

Місцеві органи влади впроваджують потрібні зміни та будують і зміцнюють інституції, необхідні для нормального функціонування життя територіальних громад. Планувати відновлення та покращення того, що було до війни, повинно стати спільною ідеєю для національного єднання та згуртованості заради перемоги[68].

Довіра держави до громад стала ключовою для суспільної єдності та сформувала основу для згуртованості перед агресором. Тилові громади підтримують соціально-економічну базу України, а окуповані демонструють стійкість і готовність до відновлення після звільнення.

---

[67] Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. Дата оновлення: 27.07.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text (дата звернення: 03.11.2024).

[68] Пирога І.С. Пирога М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, 2023. Серія ПРАВО. Випуск 77: частина 1. С. 117-123. URL: http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/283029/277209

Стійкість, продемонстрована громадами різних типів, підтверджує обґрунтованість ідеї децентралізації та необхідність її подальшого розвитку в процесі повоєнного відновлення. Органи місцевого самоврядування продовжують здійснювати свої повноваження, спрямовані на вирішення питань місцевого значення, з урахуванням особливостей функціонування в умовах воєнного стану.

Науковці, які досліджують роль місцевого самоврядування в умовах воєнних дій, стверджують, що реформа децентралізації виправдала себе. А місцеве самоврядування в Україні підтвердило свою здатність діяти навіть в умовах воєнного стану, надаючи послуги, підтримуючи армію та забезпечуючи стабільність. Територіальні громади стали основою тилу, зміцнюючи економіку та підтримуючи ЗСУ, допомагаючи з евакуацією, розміщенням переселенців та релокацією бізнесу.

Відновлення повинно починатися якомога швидше, уже зараз, не чекаючи закінчення війни. Фінансова допомога міжнародних донорів та гранти на реконструкцію зруйнованих об'єктів має залучатися на економічне зростання, а не заміщувати його [69].

Важливий Закон України № 2259-IX від 12 травня 2022 року розширив повноваження голів громад, надавши їм право спрямовувати кошти на потреби ЗСУ, створювати установи для безоплатної правової допомоги, реагувати на стихійні лиха та епідемії, управляти небезпечними відходами, звільняти комунальні землі від нелегальних споруд та оцінювати пошкоджені будівлі для можливого демонтажу аварійних конструкцій[70].

Місцеве самоврядування включене до Плану відновлення, підготовленого Національною радою з відновлення України, з рекомендаціями Центру експертизи доброго врядування Ради Європи.

Запропонований План має чотири основні цілі:

---

[69] Пирога І.С. Пирога М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету, 2023. Серія ПРАВО. Випуск 77: частина 1. С. 117-123. URL: http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/283029/277209

[70] Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. Дата оновлення: 20.05.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text (дата звернення: 02.11.2024).

- оновити адміністративно-територіальний устрій;
- закріпити розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування на всіх рівнях, а також з місцевими органами виконавчої влади;
- запровадити дієву та гнучку систему підготовки та просування працівників/-ць органів місцевого самоврядування і таким чином сформувати привабливі та сприятливі умови роботи на публічній службі;
- удосконалити виборчу систему місцевих виборів.

Загалом це стратегічне бачення, розраховане на десятиліття вперед, допоможе досягти більшої автономії та стійкості на місцевому рівні.

Планується, що згадані рекомендації будуть опрацьовані, зокрема, в рамках спільної ініціативи «Добре демократичне врядування в Україні: рух вперед у повоєнний період»[71].

Для успішної адаптації реформи до умов сьогодення необхідно не лише зберегти досягнуті результати, але й впровадити нові підходи, які дозволять швидко реагувати на виклики, пов'язані з війною. Зокрема, важливо здійснити комплекс заходів, які враховуватимуть актуальні економічні, демографічні та безпекові реалії. Ці заходи включають перегляд економічного потенціалу окремих територій, відновлення інфраструктури, а також можливе укрупнення громад з метою забезпечення їхньої спроможності надавати базові послуги.

Підсумовуючи, місцеве самоврядування, зміцнене децентралізаційною реформою, стало важливим елементом стійкості України під час війни. Завдяки зусиллям громад, країна зберегла свою територіальну цілісність і забезпечила обороноздатність на місцях. Реформа продемонструвала ефективність у подоланні викликів, з якими зіштовхнулася Україна, і підтвердила свою життєздатність навіть в умовах воєнного стану.

Проте, для збереження результатів реформи необхідна їх адаптація до нових умов. Органи місцевого самоврядування повинні продовжувати свою роботу, забезпечуючи надання послуг населенню, організовуючи відновлення інфраструктури та підтримуючи економічний розвиток громад. Одним із

[71] Дацишин М. Як відновити місцеве самоврядування після наслідків війни? URL: https://rpr.org.ua/news/yak-vidnovyty-mistseve-samovriaduvannia-vid-naslidkiv-viyny/ (дата звернення: 03.11.2024).

важливих аспектів є кадрове й інституційне зміцнення громад, яке дозволить ефективно впоратися з новими завданнями.

Наразі важливим є також продовження реформування законодавчої бази, спрямованої на підтримку місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Це забезпечить більш гнучку та ефективну роботу місцевих органів влади у нових реаліях, а також допоможе підготуватися до повоєнної відбудови.

Тому децентралізація, попри усі виклики, залишається одним із ключових напрямків для подальшого розвитку країни, а також важливою умовою успішної повоєнної відбудови України.

ВИСНОВКИ

У процесі написання магістерської роботи нами було досягнуто головної мети - комплексно досліджено процес впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні, включаючи аналіз історичної періодизації, сучасний стан та перспективи.

В результаті проведеного дослідження виконано поставлені завдання та досягнуто таких результатів.

1. Констатовано, що надмірна централізація влади після відновлення незалежності створювала значні перешкоди для розвитку регіонів, призводила до нерівномірного розподілу ресурсів, знижувала ефективність управління та посилювала соціально-економічні диспропорції між різними регіонами країни.

Акцентовано увагу на періодизації адміністративно-територіальної реформи, що дозволяє чітко визначити етапи її розвитку від початку 1990-х років до сучасності. Початковий етап був орієнтований на підготовку законодавчої бази, подальші етапи – на впровадження конкретних структурних змін.

Досліджено основні напрямки реформи, такі як передача повноважень і фінансових ресурсів від центральних до місцевих органів влади, створення об’єднаних територіальних громад на добровільній основі, а також впровадження цифровізації як ключового елементу сучасної адміністративної реформи.

2. Доведено, що ефективне проведення адміністративно-територіальної реформи можливе лише за умови наявності чіткої правової бази, яка регулює процес децентралізації та забезпечує належний розподіл повноважень між рівнями влади.

Акцентовано увагу на значущості Конституції України як основного документа, що визначає принципи територіального устрою та основи місцевого самоврядування, а також на таких важливих законах, як Закон «Про місцеве

самоврядування в Україні» та Закон «Про добровільне об’єднання територіальних громад».

Внесення змін до законодавства є важливим інструментом для адаптації нормативної бази до потреб та викликів часу.

Підсумовуючи зазначено, що в Україні напрацьована потужна фундаментальна законодавча база, що спирається на міжнародні стандарти. Правові засади реформи адміністративно-територіальної системи є не лише інструментом регулювання, а й показником її зрілості суспільства та здатності до змін. Кожен законодавчий акт, кожна поправка та вдосконалення нормативної бази є кроком до побудови сучасної системи, яка здатна відповідати викликам часу та забезпечувати ефективне управління на всіх рівнях влади.

3. Миколаївська громада на початковому етапі реформи мала неоднозначне ставлення до децентралізації, що проявлялося в негативних публікаціях на місцевих ресурсах. Поступово риторика змінилася на позитивну під впливом зовнішніх чинників та економічної доцільності об'єднання.

Миколаївська громада пройшла непростий шлях становлення і за чотири роки діяльності громада довела свою фінансову спроможність, зуміла закумулювати ресурси та вкласти їх на важливі місцеві проєкти. Громада має власну стратегію розвитку та у рейтингу громад Львівщини впевнено тримається у топ-20 громад, що мають найвищі доходи.

4. Визначено, що реформа відкрила можливості для підвищення фінансової автономії громад, які тепер можуть більше впливати на свої бюджети та спрямовувати кошти на розвиток локальної інфраструктури.

Реформа децентралізації має як здобутки, так і недоліки, але в сучасних умовах є більш ефективною моделлю функціонування об’єднаних громад, ніж попередня централізована система.

5. Доведено, що повномасштабне вторгнення в 2022 році створило серйозні виклики для місцевих органів влади, які потребують нових підходів до управління та мобілізації ресурсів для забезпечення обороноздатності територій.

Війна стала своєрідним лакмусовим папірцем, який випробував нову систему на міцність і здатність до самоорганізації та оперативної реакції на загрози. Місцеві громади виявилися першими, хто дав відсіч ворогу, зуміли самоорганізуватися та створити ефективну територіальну оборону. Це свідчить про їхню здатність до швидкої мобілізації ресурсів і людей у критичних умовах.

6. Місцеві громади стали активними учасниками процесу відновлення та забезпечення стабільності, незважаючи на військові виклики.

Для збереження досягнень реформи важливо продовжити інвестувати в розвиток інфраструктури та людського капіталу, а також зміцнювати співпрацю між державними та місцевими органами влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Анти децентралізація, або як хочуть «кинути» міські, селищні і сільські ради. Миколаївська міська рада. URL: https://mykolaivmr.gov.ua/item/anty-deczentralizacziya-abo-yak-hochut-kynuty-miski-selyshni-i-silski-rady/ (дата звернення: 03.11.2024).
2. Вплив війни на сферу адміністративних послуг та рекомендації на майбутнє. URL: https://uplan.org.ua/analytics/vplyv-viiny-na-sferu-administratyvnykh-posluh-ta-rekomendatsii-na-maibutnie/ (дата звернення: 03.11.2024).
3. Дацишин М. Як відновити місцеве самоврядування після наслідків війни? URL: https://rpr.org.ua/news/yak-vidnovyty-mistseve-samovriaduvannia-vid-naslidkiv-viyny/ (дата звернення: 03.11.2024).
4. Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнародний договір від 15.10.1985 р., ратифікований Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР. Дата оновлення: 01.01.2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 03.11.2024).
5. Кириченко Ю. М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 - Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Ю. М. Кириченко - Харків : б. в., 2019. 44 с.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 30.10.2024).
7. Кубраков О. Маємо чіткий план для посилення та закріплення результатів реформи децентралізації. Міністерство розвитку громад та територій України. URL: https://mtu.gov.ua/news/35480.html (дата звернення: 03.11.2024).

8. Мельничук А. П’ять років формування нового базового рівня АТУ: успіхи та проблеми реформи в Україні. Аналітична записка. Київ: Аналітичний центр Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад, 2020. URL: http://surl.li/himqlw (дата звернення: 02.11.2024).
9. Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно співробітництва у сфері державної служби та адміністративної реформи від 27 травня 2004 р. // Офіційний вісник України. 2004. № 26. С. 256, 1742.
10. Міхровська М. Адміністративна реформа в Україні: аналіз, періодизація та перспективи. Вісник КНУ ім. Т. Шевченка. Адміністративне право і процес. 2014. № 4 (10). С. 16–30.
11. Міхровська М. Адміністративна реформа в період цифрової трансформації. Збірник наукових праць ΛΌГОΣ: WISSENSCHAFTLICHE ERGEBNISSE UND ERRUNGENSCHAFTEN. 2020. С. 33–36. URL: https://ojs.ukrlogos.in.ua/index.php/logos/article/view/7672/7652
12. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2019 р. Міністерство розвитку громад та територій України : офіц. сайт. 2019. 31 с. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/477/10.10.2019.pdf (дата звернення: 03.11.2024).
13. Осипенко С.О., Когут І.А. Адміністративно-територіальна реформа як основа побудови фінансової децентралізації. Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки). 2017. № 1-2. С. 355-364.
14. Павлович-Сенета Я.П., Лепіш Н.Я. Територіальні громади в умовах воєнного стану в Україні: адміністративно-правове забезпечення та особливості функціонування. Аналітично-порівняльне правознавство: електронне наукове видання. № 4. 2022. С. 209–214.
15. Пирога І.С. Пирога М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. Науковий вісник Ужгородського Національного

Університету, 2023. Серія ПРАВО. Випуск 77: частина 1. С. 117-123. URL: http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/283029/277209

16. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. Дата оновлення: 27.04.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text (дата звернення: 02.11.2024).

17. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 року № 64/2022. URL: https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397 (дата звернення: 03.11.2024).

18. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Львівської області: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 718-р. Дата оновлення :19.10.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/718-2020-p#Text (дата звернення: 02.11.2024).

19. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. Дата оновлення: 20.05.2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text (дата звернення: 02.11.2024).

20. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. Дата оновлення: 14.05.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text (дата звернення: 02.11.2024).

21. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. Дата оновлення: 27.06.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text (дата звернення: 02.11.2024).

22. Про затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. Дата оновлення: 18.05.2020. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text (дата звернення: 02.11.2024).

23.Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. Дата оновлення: 28.05.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text (дата звернення: 02.11.2024).

24.Про Кабінет Міністрів України: Закон України № 2591-VI від 23.12.2010 р. Дата оновлення: 08.03.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text (дата звернення: 02.11.2024).

25.Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 07.02.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 30.10.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text (дата звернення: 02.11.2024).

26.Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення: 30.10.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 02.11.2024).

27. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 01.12.2010 р. № 1085/2010. Дата оновлення: 21.01.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text (дата звернення: 02.11.2024).

28.Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 року № 389-VIII. Дата оновлення: 27.07.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text (дата звернення: 03.11.2024).

29. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text (дата звернення: 03.11.2024).

30.Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. Дата оновлення: 15.11.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text (дата звернення: 03.11.2024).

31. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. Дата оновлення: 20.09.2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text (дата звернення: 02.11.2024).

32.Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 31.10.2024. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text (дата звернення: 02.11.2024).

33.Рейтинг ТГ Львівщини за окремими показниками за І півріччя 2024 року. ЛОДА. URL: https://loda.gov.ua/documents/111113 (дата звернення: 03.11.2024).

34.Реформа децентралізації. Кабінет Міністрів України. URL: https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi (дата звернення: 02.11.2024).

35.Романова В., Умланд А. Реформа децентралізації в Україні: перші виклики та результати. Політичні дослідження, 1, 2021. С.41-51. URL: http://pd.ipiend.gov.ua/article/view/235422/233865 (дата звернення: 03.11.2024).

36.Свяневіч П. Які переваги може насправді створити адміністративно-територіальна реформа? URL: https://decentralization.ua/news/13582 (дата звернення: 03.11.2024).

37.Створення органу управління освітою в ОТГ : методичні рекомендації та зразки документів. Децентралізація дає можливості. 2018. 49 с. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/357/26.12.18.pdf (дата звернення: 03.11.2024).

38.Серьогін С. М., Письменний І. В., Хожило І. І. та ін. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ: монографія; за заг. ред. С. М. Серьогіна. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2007. 194 с.

39.Солонтай О. Децентралізація як базовий підхід ефективної відбудови України. URL: https://ard-ukraine.org.ua/articles/decentralizaciya-yak-bazoviy-pidhid-do-efektivnoyi-vidbudovi-ukrayini (дата звернення: 03.11.2024).

40. Стратегія розвитку Миколаївської міської територіальної громади на період до 2027 року. Миколаївська міська рада. URL: https://mykolaivmr.gov.ua/wp-content/uploads/2023/12/strategiya-mykola%E3%80%93%E3%80%93vsko%E3%80%93%E3%80%93-tg-zatverdzhena.pdf (дата звернення: 02.11.2024).

41.Телька І. «Той, хто першим стане головою Миколаївської ОТГ – я йому співчуваю, адже він зустріне гнів людей» - Юрій Раделицький. Миколаївські вісті: URL: http://surl.li/lkfxkc (дата звернення: 03.11.2024).

42.Територіальні громади. Децентралізація. URL: https://decentralization.ua/newgromada (дата звернення: 03.11.2024).

43.Ти – громада. ОТГ на Львівщині прийняла особливий статут. URL: https://uhp.org.ua/ty-gromada-otg-na-lvivshhyni-pryjnyala-osoblyvyj-statut/ (дата звернення: 03.11.2024).

44.Ткачук А., Ткачук Р., Ганущак Ю. Реформи адміністративно-територіального устрою України: Уроки історії 1907-2009. Київ : Правовий статус, 2012. 150 с.

45.Ткачук А. Мільярди, витрачені на АТР, підуть на розвиток всієї України. Інформаційно-аналітичний ресурс «Діалог UA».URL: http://www.dialogs.org.ua/ru/dialog/page 22-57.html (дата звернення: 02.11.2024).

46.Три роки новому адмінустрою: результати круглого столу. Конгрес місцевих та територіальних влад.URL: https://www.congress.gov.ua/try-roky-novomu-adminustroiu-rezultaty-kruhloho-stolu/ (дата звернення: 03.11.2024).

47.Тростянецька громада може обрости новими селами. URL: http://dialog.lviv.ua/trostyanetska-gromada-mozhe-obrosti-novimi-selami-ekspert/#prettyPhoto (дата звернення: 03.11.2024).

48.Тростянецька сільська громада. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/ (дата звернення: 03.11.2024).

49.У регіонах, які постраждали від збройної агресії, доведеться корегувати адміністративно-територіальний устрій. Прес-служба Апарату Верховної Ради України. URL:https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/231532.html (дата звернення: 03.11.2024).

50.Чи об’єднуватимуть об’єднаних: нові критерії спроможності громад. Децентралізація дає можливості. URL: https://decentralization.ua/news/11777 (дата звернення: 03.11.2024).