

Міністерство освіти і науки України  
Національний університет  
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Навчально-науковий інститут фінансів, економіки та менеджменту  
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

**Кваліфікаційна магістерська робота**

тема: **«РОБОТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В  
УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ДОСВІД УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ  
КРЕМЕНЧУЦЬКОЇ МІСЬКОЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ)»**

**Виконала:**

студент групи 2м – ДС спеціальності 281  
«Публічне управління та адміністрування»

\_\_\_\_\_ О.В. Величко

**Науковий керівник:**

професор кафедри публічного управління,  
адміністрування та права, доктор наук з  
державного управління, професор

\_\_\_\_\_ М. І. Лахижа

Полтава – 2023 рік

## **Бібліографічний опис та анотація дипломної кваліфікаційної роботи на здобуття другого (магістерського) рівня вищої освіти**

**Бібліографічний опис:** Величко Ольга Володимирівна. Робота органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: досвід України (на прикладі Кременчуцької міської територіальної громади). Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». Навчально-науковий інститут фінансів, економіки та менеджменту. Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: Лахижа Микола Іванович, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління, адміністрування та права. Полтава. 2023 рік.

**Зміст роботи:** робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел, додатків.

**Анотація.** У роботі визначено роль органів місцевого самоврядування в системі органів влади України, охарактеризовано процес децентралізації та нормативно-правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в умовах введеного режиму воєнного стану; визначено особливості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в кризових ситуаціях; проаналізовано діяльність місцевих рад та їх виконкомів в умовах воєнного стану; розкрито особливості функціонування місцевого самоврядування Кременчуцької міської територіальної громади в умовах воєнного стану; визначено перспективні напрями удосконалення діяльності ОМС з урахуванням набутого досвіду та чинники забезпечення ефективності їх діяльності органів в кризових ситуаціях; сформульовано головні завдання оптимізації роботи місцевого самоврядування Кременчуцької міської територіальної громади в умовах воєнного стану із урахуванням перспектив його скасування.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, воєнний стан, децентралізація, територіальна громада, кризові ситуації, нормативно-правове забезпечення, військова адміністрація, повноваження, місцеві ради.

## ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	5
ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	12
1.1. Роль органів місцевого самоврядування в системі органів влади	12
1.2. Децентралізація в Україні: завдання та результати	22
1.3. Нормативно-правове забезпечення діяльності ОМС в Україні в період воєнного стану	33
Висновки до розділу 1	42
РОЗДІЛ 2. СПЕЦИФІКА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	45
2.1. Особливості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в кризових ситуаціях	45
2.2. Діяльність місцевих рад та їх виконкомів в умовах воєнного стану	53
2.3. Місьцеве самоврядування Кременчуцької міської територіальної громади в умовах воєнного стану	62
Висновки до розділу 2	73
РОЗДІЛ 3. ЗАВДАННЯ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОМС	76
3.1. Ключові напрями удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування	76
3.2. Забезпечення ефективності роботи органів місцевого самоврядування в кризових ситуаціях	83
3.3. Завдання оптимізації роботи місцевого самоврядування Кременчуцької міської територіальної громади	92
Висновки до розділу 3	100

	4
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	104
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	110
ДОДАТКИ	119

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВА	військова адміністрація
ВЦА	військово-цивільна адміністрація
ДФТГ	добровольчі формування територіальних громад
ЗСУ	Збройні Сили України
ЄХМС	Європейська хартія місцевого самоврядування
КМУ	Кабінет Міністрів України
ОМС	органи місцевого самоврядування
ОТГ	об'єднані територіальні громади
ТГ	територіальна громада
ЦНАП	центр надання адміністративних послуг

## ВСТУП

*Актуальність теми дослідження* Місцеве самоврядування є ключовим елементом реалізації демократії на рівні, що є максимально наближеним до громадян, а відтак відіграє важливу роль у будь-якій демократичній державі. Саме місцеве самоврядування дозволяє забезпечити представництво і участь громадян у прийнятті рішень, ефективно управління місцевими ресурсами та створити сприятливі умови для розвитку регіонів.

Місцеві органи влади відповідають за розвиток та підтримку інфраструктури, комунальних послуг, освіти, охорони здоров'я та багатьох інших аспектів місцевого життя. Вони приймають рішення щодо виділення бюджетних коштів на ці сфери та розв'язання конкретних проблем, що турбують громадян. Місцеві органи можуть також створювати правила та політику, які відповідають особливостям свого регіону. Тобто, місцеве самоврядування є фундаментом саморозвитку територіальних громад.

Унікальність місцевого самоврядування проявляється в його здатності враховувати тенденції розвитку суспільства та спрямованості на утвердження демократичних принципів людського існування. Це складне та багатоаспектне соціальне явище, яке на даний момент не має чіткого та однозначного визначення. Теоретично в правознавстві та політології існує ряд різноманітних підходів до розуміння його суті, які визначаються характеристиками, представленими в літературі. Існування різних визначень свідчить про постійну динаміку поглядів на місцеве самоврядування та суперечливість його політико-правової природи. Політико-правовий статус як суб'єкта політики є ще однією причиною зіткнення точок зору науковців з різних галузей наукового дослідження. Поняття також інтерпретують не лише вчені з теорії держави та права, але і представники інших напрямків дослідження, зокрема конституційного права та політології. Важливо відзначити, що сучасні теоретики, описуючи це поняття, залучають різноманітні погляди, висловлені

представниками конституційного права.

З огляду на значущість в житті демократичної держави діяльності органів місцевого самоврядування, і, у відповідності до європейських прагнень України, в 2014 році були розпочата реформа децентралізації, яка передбачає формування у відповідності до «положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ) [63]»

Реформа місцевого самоврядування в повній мірі відповідала очікуванням суспільства стосовно усунення застарілої радянської адміністративно-політичної системи в Україні. Нею передбачалося впровадження змін у системі управління країною та залучення громад до участі у розвитку на різних рівнях урядування на основі послідовного та поетапного впровадження нових інституцій. Ця реформа також передбачає поділ влади між центральними та місцевими органами, збільшення фінансових ресурсів місцевого самоврядування та збільшення відповідальності перед громадами. Деякі елементи цієї реформи вже успішно впроваджені, такі як об'єднання територіальних громад і бюджетна децентралізація.

Виходячи із масштабності та значущості даної реформи, їй приділяли пильну увагу, як науковці так і практики – державні службовці та правники.

Проте, із 24 лютого 2022 року, початком повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України місцеві органи самоврядування опинилися, як і вся країна, в надскладних умовах. В Україні був оголошений воєнний стан, що триває і досі. Від російської агресії постраждали області, міста та села, населення та інфраструктура. Органи місцевого самоврядування також відчули вплив дії режиму воєнного стану, адже зіштовхнулися з новими викликами та проблемами. Як і Збройні Сили України, державні інституції – громади та органи місцевого самоврядування показали свою стійкість у перший рік повномасштабної війни.

Місьцеве самоврядування в сучасному вигляді стикається з

безпрецедентними в своїй унікальності викликами, які виникли внаслідок широкомасштабного вторгнення Росії в Україну. Українські громади не лише проходять власний випробувальний тест в абсолютно жорстких та небезпечних умовах, але одночасно впроваджують на практиці принципи та стандарти основних міжнародних документів у сфері місцевого самоврядування. Це особливо важливо в умовах війни. Вони адаптовувалися до різних типів шоків, впроваджують унікальні програми та політики, роблячи подекуди помилки, стикаючись із численними проблемами та викликами. Представники ОМС стали фактично учасниками оборони держави: створювали добровольчі формування, розміщували новостворені підрозділи, проводили евакуацію людей, приймали внутрішньо переміщених осіб, зводили фортифікаційні споруди. За час війни в Україні органи місцевого самоврядування довели свою здатність самостійно, у надскладних умовах вирішувати питання життєдіяльності громад, надання найнеобхідніших послуг громадянам.

Загалом, актуальність теми дипломної магістерської роботи «Робота органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: досвід України» виявляється як у теоретичному, так і в практичному аспектах. На теоретичному рівні актуальність дослідження впливає з того, що, хоча є ґрунтовні наукові роботи, присвячені системі місцевого самоврядування в Україні, її децентралізації, проте роботи присвячені періоду воєнного стану на сьогодні є нечисленими, а відтак відсутнє комплексне дослідження взаємодії цих двох явищ.

Оскільки, ОМС України було напрацьовано безцінний досвід із забезпечення стійкості, який наразі потребує глибокого осмислення та належного теоретичного обґрунтування, що робить дане дослідження вкрай актуальним.

*Мета дослідження:* на основі аналізу законодавчої бази та практичних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування України в умовах воєнного стану з'ясувати її особливості та на цій основі запропонувати заходи щодо підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування в

кризових умовах.

Досягнення вищезазначеної мети викликало необхідність розв'язання таких завдань:

- проаналізувати роль органів місцевого самоврядування в системі органів влади України;
- охарактеризувати роль децентралізації у формуванні існуючої системи ОМС;
- проаналізувати діючу юридичну основу функціонування органів місцевого самоврядування в умовах введеного режиму воєнного стану;
- визначити особливості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в кризових ситуаціях;
- дослідити діяльність місцевих рад та їх виконкомів в умовах воєнного стану;
- розкрити особливості функціонування місцевого самоврядування Кременчуцької міської територіальної громади в умовах воєнного стану;
- охарактеризувати перспективні напрями удосконалення діяльності ОМС з урахуванням набутого досвіду;
- визначити чинники забезпечення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в кризових ситуаціях;
- сформулювати головні завдання оптимізації роботи місцевого самоврядування Кременчуцької міської територіальної громади в умовах воєнного стану із урахуванням перспектив його скасування.

*Об'єкт дослідження* – адміністративно-правові відносини, що виникають у процесі здійснення своїх повноважень органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

*Предмет дослідження* – робота органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану (приклад Кременчуцької міської територіальної громади).

*Методи дослідження* є діалектичний метод пізнання, що дозволяє розглядати процеси та системи у постійній динаміці, розвитку та взаємозв'язку.

Значущим аспектом дослідження став аналіз еволюції ролі та місця місцевого самоврядування в системі органів влади України через призму історичної ретроспективи. У процесі дослідження використані загальнонаукові методи, такі як спостереження, аналіз-синтез, індукція-дедукція, абстрагування, та інші. Також були застосовані гіпотетичний метод, системний підхід та графічні методи.

*Хронологічні рамки роботи* охоплюють 1996-2023 роки. Нижня хронологічна межа обумовлена прийняттям Конституції України, і початком формування органів місцевого самоврядування суверенної держави із ринковою економікою. Верхня хронологічна межа пов'язана із сьогоденням – початком воєнної агресії російської федерації проти України, і появою принципово нових викликів для місцевого самоврядування, обумовлених воєнним станом.

*Інформаційною базою роботи* став значний обсяг нормативно-правових актів, які визначають структуру, роль і повноваження органів місцевого самоврядування, у тому числі й в умовах воєнного стану, а також документи, які визначали правовий статус органів місцевого самоврядування. Це Конституція України 1996 року, Закони України «Про органи місцевого самоврядування» 1997 року, «Про правовий режим воєнного стану», 2015 р., «Про військово-цивільні адміністрації», 2015 р., Постанови Верховної Ради України, Укази Президента України, Розпорядження Кабінету Міністрів України та інші нормативно-правові документи.

Фундаментальною основою дослідження стали наукові праці вітчизняних учених, які стосуються розвитку органів місцевого самоврядування в Україні та процесів децентралізації. Так, шляхи посилення дієвості та особливості організації місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади аналізувалися такими провідними фахівцями, як Білокінною І. [3], Журавель Я. В. [14], Камінською Н.В. [21], Кириченко [22], Погрілко В.Ф та Корнієнко М.І. [25], Куриленко Р.М. [29], Прокопенко Н. Ю., Бучнєва М. М. [42], Сидорчуком Л.А. [65], Ткачуком А.Ф. [70] та ін.

*Практичне значення одержаних результатів* проявляється у вивченні досвіду функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. Аналіз цього досвіду дозволяє виявити ефективні підходи та недоліки, сприяючи розробці перспективних стратегій та рекомендацій для удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в умовах кризи, що підтверджується довідкою про впровадження (Додаток А). Також даний доробок може використовуватися лекторами під час проведення курсів з підвищення кваліфікації державними службовцями, під час викладання студентам навчальних дисциплін, пов'язаних з теорією практикою державного управління тощо.

*Апробація отриманих результатів.* Результати досліджень, викладені у роботі магістра, оприлюднені на X Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції «Організаційно-правові аспекти публічного управління», яка відбулася 27 квітня 2023 року м. Полтава на базі Національного університету «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка» (Додаток Б).

*Структура роботи:* робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел та літератури, додатків.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **1.1. Роль органів місцевого самоврядування в системі органів влади**

Місцеве самоврядування відіграє важливу роль у демократичних державах і є однією з основних складових демократії. Основною функцією місцевого самоврядування є надання громадянам можливості брати активну участь у управлінні своїм місцем проживання та вирішувати питання, які безпосередньо стосуються їхнього життя.

На нинішньому етапі розвитку сучасного українського суспільства роль органів місцевого самоврядування стає все більш важливою та актуальною. Саме вони сьогодні в Україні визначають ефективність та динаміку розвитку територіальних громад, тим самим забезпечуючи активну участь громадян у вирішенні важливих питань на локальному рівні. Розглядаючи тему «Роль органів місцевого самоврядування в системі органів влади», доцільно звернути увагу на те, як ці органи взаємодіють з іншими рівнями влади, формуючи важливий аспект політичної системи. В даному контексті необхідно проаналізувати функції, повноваження та вплив органів місцевого самоврядування на прийняття рішень, що визначають якість життя громадян на місцевому рівні. Аналізуючи цю тему, доцільно розглядати органи місцевого самоврядування як важливу одиницю в системі демократичного управління, визначаючи їхню роль у формуванні та забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку громад та регіонів.

Сам термін «самоврядування» в Академічному тлумачному словнику трактується з трьох позицій:

«1. Форма управління, за якого суспільство, певна організація, господарська чи адміністративна одиниця тощо має право самостійно вирішувати питання внутрішнього керівництва.

2. Виборна установа, яка здійснює таке управління.

3. Право державної одиниці самостійно вирішувати питання внутрішнього законодавства й управління, а також мати свої урядові органи» [66].

Згідно Статті 140. Конституції України «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [24].

Вітчизняні дослідники стверджують, що «Місцеве самоврядування за своєю сутністю є специфічною формою реалізації публічної влади, що відрізняється від державної влади і від влади об'єднань громадян, які реалізують політичні, соціальні, культурні й інші інтереси своїх членів. Аналіз природи місцевого самоврядування підтверджує, що в ньому одночасно поєднуються суспільний і державний аспекти [17].

Місцеве самоврядування представляє собою складне і різноманітне явище у політичному та правовому вимірах, яке в повній мірі виявляє, свою многогранність.

Самоврядування на місцевому рівні вважається найбільш демократичною та раціональною формою місцевого управління, що визначено, ключовим принципом правової демократичної держави і необхідною умовою розвитку громадянського суспільства за сучасними стандартами розвинених країн. Розв'язання багатьох соціально-економічних проблем, пов'язаних із підвищенням якості життя населення в Україні, захистом прав і свобод громадян та їхнім реальним змістом, можливе лише за умови ефективної структури місцевого самоврядування.

Згідно положень Конституції України «місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості:

- по-перше, відповідної засади конституційного ладу України;
- по-друге, специфічної форми народовладдя;
- по-третє, права жителів відповідної територіальної одиниці

(територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення» [36].

Сучасні підходи щодо дефініції терміну «місцеве самоврядування», то вони, як правило, опираються на визначення, що міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування:

«1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [13].

З вказаних визначень можна зробити висновок, що об'єктом місцевого самоврядування є частина суспільних (державних) справ, яка складається з питань місцево-територіального характеру, і є наслідком діяльності місцевої громади, яка відповідає потребам її членів. Ці проблеми мають комплексний характер, оскільки стосуються представників територіальної громади в усіх сферах місцевого життя: економічній, освітній, культурній, охороні громадського порядку тощо, у зв'язку з реалізацією їхніх інтересів. Водночас чітко визначити коло питань місцевого значення та відмежувати їх від питань загальнодержавного чи регіонального значення вкрай важко. Європейська хартія не містить критеріїв такого розмежування, тому є повна свобода дій у відповідності до національного законодавства.

Кравченко В. стверджує, що «визначення місцевого самоврядування, що міститься в Європейській Хартії, є досить прагматичним, свідченням чого є наступне:

1. Хартія не обмежується правом місцевих властей самостійно приймати

рішення з питань місцевого значення, в ній акцентується увага на їх реальній спроможності це робити. Поняття спроможності є важливим у тому сенсі, що право управляти місцевими справами обов'язково повинно супроводжуватися реальними засобами (а саме, фінансовими, матеріальними, кадровими та іншими ресурсами), які мають у своєму розпорядженні місцеві власті. Такий підхід надзвичайно важливий – він дозволяє з'ясувати коли місцеве самоврядування реально функціонує, а коли воно залишається лише декларованим – його правова модель не втілюється на практиці.

2. Згідно Хартії на перше місце в механізмі здійснення місцевого самоврядування поставлені «ради або збори», тобто представницькі органи місцевого самоврядування, а вже потім власне територіальна громада, яка використовує з цією метою «збори громадян, референдуми або будь-які інші форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [26].

За твердженням Кириченко Ю.М. «Місьцеве самоврядування в Україні визначено на конституційному рівні як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення» [22].

Важливо відзначити, що особливий характер місцевого самоврядування не передбачає його абсолютної незалежності від державної влади в державі. Місьцеве самоврядування та державна влада взаємодіють, утворюючи систему публічної влади в Україні, при цьому місцеве самоврядування є невід'ємною частиною цієї системи.

З урахуванням різноманітних точок зору дослідників і особливостей норм права, щодо інституту місцевого самоврядування його можна визначити, як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади безпосередньо або через конкретні форми територіальної самоорганізації та діяльності громадян у межах чинного законодавства, матеріально-фінансової бази та під свою відповідальність в інтересах населення самостійно

здійснювати та регулювати питання місцевого життя та розвитку громади.

Таким чином, місцеве самоврядування являє собою специфічне соціальне явище – це самостійна форма народовладдя, і воно відрізняється від державної влади за рядом ознак.

Л.А. Сидорчук стверджує, що «місцеве самоврядування – це не тільки сфера самостійності і суспільної активності населення, але й специфічний рівень влади. Організаційні форми здійснення такої влади визначаються мешканцями місцевої самоорганізації самостійно, у межах чинного законодавства держави» [65].

«Характерними ознаками місцевого самоврядування є:

1. Децентралізований управлінський характер, оскільки законодавчо не передбачено наявності ієрархічної структури.

2. Здійснення публічної влади на певній територіальній одиниці з метою прийняття та реалізації рішень місцевого характеру.

3. Реалізація питань місцевого значення самим суб'єктом самоврядування.

4. Здійснення обраними функцій самоврядування представниками населення, що мешкає на певній території.

5. Є самостійним інститутом, що організаційно відокремлений від державних структур і має недержавний характер.

6. Несе відповідальність за свою діяльність перед населенням і державою у разі невиконання чи порушення повноважень» [15, с. 168].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст.5) до елементів системи місцевого самоврядування відносить:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні в місті ради, які створюються у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради;

-районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;

- органи самоорганізації населення» [53].

У відповідності до адміністративно-територіального устрою нашої держави, система представницьких органів місцевого самоврядування умовно складається з двох рівнів:

- сільські, селищні, міські ради (представляють територіальну громаду);

- районні та обласні ради (представляють спільні інтереси територіальних громад).

Проте, наявність двох рівнів не дає підстав підпорядковувати органи першого рівня другому. Відповідно до положень ст. 10 «Про місцеве самоврядування в Україні», можна зробити висновок про те, що саме місцеві ради – єдині представницькі органи територіальних громад. Саме цим радам належить провідна роль і, окрім цього, це ті інституції, які безпосередньо працюють із людьми та представляють найближчий до громадян рівень управління [36].

Місцеві ради, оскільки є представницькими органами, формуються із депутатів, які обираються безпосередньо територіальною громадою. Їх діяльність зосереджена на інтересах територіальних громад і вони наділені повноваженнями представляти ці громади, та мають виняткове право приймати рішення від імені територіальної громади.

В свою чергу, обласні та районні ради не є органами, що представляють обласні та районні громади в контексті представницького органу. Оскільки Конституція України не визнає таких громад як суб'єктів місцевого самоврядування і не розглядає населення області чи району як таких, ці ради виконують функції органів місцевого самоврядування, представляючи спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ і міст в рамках наданих їм повноважень від відповідних сільських, селищних і міських рад.

«Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території

села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених Законом «Про органи самоорганізації населення». Орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети [54].

Функції місцевого самоврядування, як правило, класифікують за сферами та формами діяльності. За сферами діяльності вирізняють наступні функції:

- залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення;
- управління комунальною власністю;
- забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території;
- надання соціальних послуг населенню;
- забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян;
- зовнішньоекономічну;
- природоохоронну;
- регулювання земельних відносин;
- облікову;
- дозвільно-реєстраційну;
- інформаційну».

За формами діяльності виокремлюють нормотворчу, установчу, контрольну і правоохоронну функції [21, с. 172].

Таким чином, органи місцевого самоврядування в системі органів влади відіграють ключову роль в забезпеченні ефективного функціонування суспільства на регіональному та місцевому рівнях.

Механізм державного управління взаємодіє з органами місцевого самоврядування на основі двох основних правових засад:

По-перше, спільності завдань у сфері економічного та соціального розвитку, і обидва ці рівні влади не входять в єдину систему органів державної влади.

По-друге, закон дозволяє можливість делегування органам місцевого самоврядування певних повноважень державного характеру.

Така взаємодія сприяє розширенню демократичних основ державної влади. Здійснення конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами в першу чергу пов'язане з їхньою активною роллю в органах самоврядування. Даний підхід гарантує компроміс між різними суспільними інтересами.

«Для громадянського суспільства та механізму держави ключовою проблемою є довіра та підтримка населення. Відчуження громадян від влади призводить до конфронтації та послаблює державний механізм.

Місьцеве самоврядування є особливим видом управління, що забезпечує реалізацію права територіальних спільнот самостійно вирішувати питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян та ґрунтуючись на положеннях закону.

Як інститут громадянського суспільства, місцеве самоврядування:

- має децентралізований управлінський характер, оскільки не передбачає наявності ієрархічної структури;
- здійснює публічну владу на певній територіальній одиниці з метою прийняття та реалізації рішень місцевого характеру;
- є інститутом народовладдя, що забезпечує реалізацію питань місцевого значення самим суб'єктом самоврядування;
- здійснюється представниками населення, що мешкає на певній території, які обираються;
- є самостійним Інститутом, що організаційно відокремлений від державних структур і має недержавний характер;

- несе відповідальність за свою діяльність перед населенням і державою у разі невиконання чи порушення повноважень [25, с.169].

Важливою складовою системи органів влади є взаємодія між місцевим самоврядуванням і центральною владою. Ця взаємодія базується на принципах підпорядкування та співпраці. Так, ОМС діють в межах законів та нормативів, прийнятих Верховною Радою, однак необхідно, щоб ця підпорядкованість не обмежувала їхню самостійність у вирішенні питань, які стосуються конкретної інтересів територіальної громади.

У виконанні своїх обов'язків органи місцевого самоврядування взаємодіють з органами державного управління, базуючись на спільних та індивідуальних характеристиках, оскільки вони функціонують у межах єдиної держави і суспільства, тим самим, забезпечуючи громадянам можливість реалізовувати їхні конституційні права.

Органи місцевого самоврядування, як і державні органи формуються відповідно до закону, шляхом обрання чи призначення. Вони функціонують на основі принципу розподілу повноважень і взаємодіють у процесі виконання своїх обов'язків.

Органи державної влади та місцевого самоврядування, загалом, виконують спільні функції управління суспільством, встановлюючи та гарантуючи діяльність визначених законами України суб'єктів. Їх владні повноваження також визначаються і конкретизуються законами та іншими нормативними актами. Згідно з наданими повноваженнями вони приймають рішення нормативного характеру, які, у випадку конфлікту з Конституцією, можуть бути відмінені.

Державні органи та ОМС мають чітко визначену компетенцію у відповідних сферах та використовують певні форми та методи виконання своїх обов'язків. Рішення, які приймаються цими органами, мають владний характер і забезпечуються відповідним чином.

Демократія визначається участю громадян у прийнятті рішень через вибори місцевих представників та можливість висловлювання своїх поглядів на

ключові питання. Децентралізація передбачає передачу частини владних повноважень з центрального рівня на місцевий, що сприяє більш ефективному вирішенню проблем, оскільки місцеві органи краще розуміють потреби своєї території. Самостійність гарантує можливість приймати рішення та реалізовувати їх без втручання з боку центральної влади. Загальні відмінності органів державної влади та ОМС наведено в табл.1.1.

Таблиця 1.1.

## Відмінності органів держави та органів місцевого самоврядування [42]

Органи держави	Органи місцевого самоврядування
Формуються шляхом виборів, призначаються чи затверджуються	Обираються населенням територіальної одиниці
Дія нормативних актів поширюється на територію держави чи адміністративної одиниці	Дія нормативного акту поширюється на територіально-адміністративні одиниці
Повноваження визначають зміст управлінської функції держави	Повноваження спрямовані на вирішення проблем певної території із самоврядування
Складаються з колективів службовців	Діяльність не має професійного характеру
Діють на основі конституційно закріпленого принципу розподілу влади	Можуть за взаємною згодою перерозподілити між собою окремі повноваження на підставі договору
Рішення приймаються колегіально чи одноособово керівником органу	Рішення приймаються виключно шляхом голосування
Здійснюють повноваження безпосередньо	Здійснюють повноваження як безпосередньо, так і через обрані органи
Фінансову базу становить державний бюджет	Фінансову базу становить місцевий бюджет та позабюджетні надходження
Виступають від імені держави	Є представниками інтересів населення певної території
Виконавчі органи складають самостійну частину державного апарату	Виконавчі органи формуються керівником органу самоврядування
Діють на основі принципу координації	Діють на основі субординації
У деяких випадках можливе делегування виконавчих повноважень органам самоврядування	Делегування повноважень державним органам неможливе

Можемо стверджувати, що, ефективна співпраця між центральною владою і органами місцевого самоврядування є важливою складовою реалізації загальних стратегій та завдань розвитку держави. Обмін інформацією, координація дій та спільне прийняття рішень дозволяють досягати більш ефективних результатів.

Як стверджують Прокопенко Н. Ю., Бучнів М. М., «органи держави та органи місцевого самоврядування є взаємодіючими структурами, що

забезпечують найбільш доцільний рівень упорядкування суспільних відносин та забезпечення функціонування суспільства як певним чином організованої соціальної системи. Особливе значення ця взаємодія має за умови формування громадянського суспільства» [42].

Таким чином можемо стверджувати, що органи місцевого самоврядування в системі органів влади відіграють важливу роль у розвитку та функціонуванні суспільства. Їхня діяльність спрямована на задоволення потреб та інтересів конкретної громади, забезпечення розвитку місцевих територій та зміцнення принципів демократії та децентралізації. Згідно з цими принципами, важливо враховувати не тільки самостійність та повноваження місцевих органів, але й забезпечувати ефективну взаємодію з центральною владою та активну участь громадян у процесах прийняття рішень.

## **1.2. Децентралізація в Україні: завдання та результати**

В 2014 р. в Україні після Революції Гідності на вимогу суспільства було розпочату низку фундаментальних, основоположних для демократичного європейського розвитку держави реформ. Однією із таких реформ стала децентралізація.

В Словнику Української мови термін децентралізація визначається як «Система управління, при якій частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; розширення прав низових органів управління; Скасування або послаблення централізації.[66, с. 260.]»

«Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування. Так, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно» [9].

До початку реформи децентралізації у 2014 р. вітчизняні науковці та державні діячі характеризували Україну як централізовану державу із відчутними диспропорціями регіонального розвитку та незадовільним рівнем надання публічних послуг [64].

Крім того, в «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» було зазначено, що «система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (далі – публічні послуги)» [60].

Розробка та імплементація оптимальної моделі співпраці між центральною та місцевою владою шляхом делегування повноважень на місцевий рівень є ключовим елементом раціональної організації системи публічної влади. Саме процес передачі суттєвої частки повноважень, щодо життєдіяльності місцевих громад місцевим органам є основним аспектом децентралізації.

У контексті сучасних трансформацій в Україні ця проблема набуває великого значення, оскільки для досягнення ефективної системи публічного управління необхідно вирішити проблеми, такі як надмірна централізація повноважень та фінансових ресурсів у виконавчих органах влади, конфлікти між повноваженнями та відповідальністю місцевих та самоврядних органів, відсутність належного рівня самоорганізації населення та міжмуніципальної співпраці.

Фундаментальні реформи в Україні, що започатковані після Революції Гідності, загалом, спрямовані на зміцнення демократії, правової системи, соціальної справедливості, покращення добробуту населення, вдосконалення політичної та державно-управлінської систем, а також оновлення національної атмосфери та підвищення авторитету держави на міжнародному рівні. А відповідна перебудова суспільства та досягнення стійкого розвитку держави можливі лише за умови наявності ефективної системи управління на всіх рівнях

державної влади. Співпраця між різними гілками влади повинна базуватися на чіткій стратегії загальнодержавної політики.

В Україні процес децентралізації було започатковано 2014 року з прийняттям «Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (надалі Концепція) [60], законів України «Про співробітництво територіальних громад» [58], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [47] та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації [4;37].

У вищезгаданій Концепції зазначено, що «Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях (далі – публічні послуги)» [60]. Тому даному документі визначено ряд проблем, які унеможливають ефективне місцеве самоврядування, а також визначені проблеми, які потребують негайного та швидкого розв'язання.

Загалом, «метою реформи місцевого самоврядування є, передусім, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення. Йдеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів [69].

Здійснивши аналіз Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні можемо визначити що головними завданнями децентралізації є реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС). Україна підписала ЄХМС у 1997 році, і вона стала чинною для країни у 1998 році. ЄХМС гарантує права місцевого самоврядування та встановлює принципи субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності. Розглянемо детальніше дані

принципи.

Принцип субсидіарності передбачає, що рішення повинні бути прийняті на найбільш нижчому рівні влади, який може ефективно вирішити конкретну проблему. Україна зобов'язана впроваджувати цей принцип у своєму законодавстві та практиці.

Принцип повсюдності визначає, що місцеве самоврядування повинно бути доступним для всіх населених пунктів. Україна зобов'язалася гарантувати місцеве самоврядування на всій території країни.

Фінансова самодостатність –ключовий аспект реалізації місцевого самоврядування. Місцеві органи влади повинні мати достатні ресурси для забезпечення розвитку своєї території та виконання своїх функцій.

Перехід від централізованої моделі управління в державі передбачає створення системи, де місцеве самоврядування має значущий вплив, забезпечуючи ефективну територіальну організацію влади в Україні.

Головна мета – створення ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для забезпечення повноцінного життєвого середовища для громадян. Це включає в себе надання якісних та доступних публічних послуг, встановлення інститутів прямого народовладдя, а також забезпечення взаємодії між державою та територіальними громадами.

Визначено, що органи місцевого самоврядування мають нести відповідальність перед мешканцями за ефективність своєї роботи і перед державою – за дотримання законності. Досягнуті результати децентралізації закріплюються на основі внесення відповідних змін до Конституції України, включаючи формування об'єднаних територіальних громад.

Ключове завдання реформи – збільшити повноваження та відповідальність місцевих органів влади, зменшити централізацію рішень і ресурсів на користь місцевих громад, тобто відхід від централізованої моделі управління в державі. Вирішення даного завдання передбачається шляхом:

- створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), що є великими територіями, які об'єднують кілька сільських та міських громад. Створення

ОТГ має підвищити ефективність управління ресурсами і послугами, а відтак створити умови для економічного розвитку громади;

- надання ширших повноважень місцевим радам у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, розвитку інфраструктури тощо;

- збільшення частки податків та доходів, яка залишається на місцевому рівні, що дозволить місцевим громадам самостійно вирішувати питання фінансування своїх потреб;

- збільшення автономії місцевих органів влади та їх повноважень самостійно приймати рішення.

Важливо, що ефективне місцеве самоврядування неможливо не тільки без достатніх фінансових ресурсів, але й без наявності відповідного кадрового потенціалу. Здатність місцевих органів до ефективного управління важлива, і тому необхідно реалізовувати ряд ініціатив з розвитку кадрового потенціалу на місцевому рівні.

Слід наголосити, що децентралізація створює умови для активної участі громадської у місцевому самоврядуванні, забезпечуючи більше можливостей для неї впливати на рішення, що стосуються життя їхньої спільноти. Децентралізація передбачає делегування владних повноважень місцевим громадам, а відтак надає їм можливість брати участь у прийнятті рішень, на основі повноцінного врахування конкретних потреб та особливостей своєї громади. В умовах децентралізованої держави, громадськість, більше ніж будь-коли, стає активним учасником процесів, оскільки може впливати на місцеві рішення та використовувати свої знання про конкретні проблеми.

В умовах «фінансової децентралізації» на основі широкого залучення громадськості пріоритети та напрямки витрат визначають у відповідності до нагальних потреб. Громади стають більш відповідальними за управління своїми фінансами, і це може стимулювати громадянське суспільство бути активним в моніторингу та реалізації цих фінансів.

Децентралізація сприяє розвитку партнерства між громадськістю та органами місцевого самоврядування. Органи влади можуть активно залучати

громадян до обговорення та прийняття рішень через різноманітні консультації, громадські форуми та інші механізми. Громадськість може висловлювати свої погляди та пропозиції з приводу майбутнього розвитку свого регіону.

В таких умовах, забезпечення доступу до інформації щодо діяльності місцевих органів стає ключовим елементом. Децентралізація має включати в себе розробку системи відкритого управління та передачу інформації громадськості про рішення, прийняті на місцевому рівні.

Розширення автономії місцевих громад стимулює розвиток громадських ініціатив. Громадські організації та інші групи можуть більш ефективно впливати на розвиток свого регіону, реалізуючи проекти та програми, які відповідають місцевим потребам. Реформа децентралізації дала поштовх до формування дієздатного та найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування. Добровільне об'єднання територіальних громад дозволило новоутвореним органам місцевого самоврядування дістати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення [63]».

На сьогодні в науковій літературі, у аналітичних звітах (як урядових так і неурядових організацій) виокремлюють два етапи децентралізації: 2014-2018 рр. та 2019-2021 рр. [10], або 2014-2019 рр. та 2020-2021 рр. [64].

На першому етапі децентралізації надважливим питанням було розробка та імплементація відповідних нормативно-правових актів, впровадження змін та доповнень до вже існуючих, тобто забезпечення правового підґрунтя децентралізації.

У квітні 2014 року Уряд затвердив стратегічний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [60]. Цей важливий крок був підтриманий відповідним Планом заходів, спрямованим на впровадження концепції. Щоб реалізувати ці ідеї, було необхідно було внесення важливих зміни до Конституції України та розробку нового пакету законодавчих актів.

«Зміни до Конституції передбачали вирішення ключових питань, таких як

утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізація місцевих державних адміністрацій у контрольно-наглядові органи та чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади.

Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції був розроблений та переданий на широке публічне обговорення. Запропоновані зміни підтримало суспільство та високо оцінила Венеційська Комісія.

На жаль, політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації.

Тому Уряд з 2014 року розпочав реформу в межах чинної Конституції [10]. Були прийняті закони щодо внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, що ознаменувало собою початок фінансової децентралізації.

Зокрема, об'єднані територіальні громади (ОТГ) дістали право на прямі міжбюджетні відносини, було збільшено кількість податків і визначено ту їхню частку, що залишалася у місцевих бюджетах, а також було запроваджено нові види трансфертів, необхідні ОТГ для підвищення їхньої спроможності надавати публічні послуги та стимулювати місцевий розвиток [72].

«Статистичні дані переконливо свідчать про успіх цієї реформи. Зокрема, місцеві бюджети зросли з 68,6 млрд в 2014 р. до 275 млрд грн у 2019 р., тобто на 206,4 млрд грн. Власне, бюджетна децентралізація передбачала механізми заохочення громад до об'єднання (зокрема, шляхом отримання субвенцій з держбюджету) і багато ОТГ скористалися таким механізмом. Це було додатковим стимулом до утворення об'єднаної територіальної громади. Отримані бюджетні надходження громади могли використовувати на власний розсуд, наприклад, на потреби благоустрою, розвиток інфраструктури, здійснення ремонту шкіл, стадіонів та інших об'єктів» [28, с. 70].

Вже у «Державному бюджеті України на 2021 рік було запроваджено дворівневу модель міжбюджетних відносин та встановлено взаємовідносини між держбюджетом та 1 470 бюджетами територіальних громад.

За 2015 - 2016 роки вдалося впровадити перший етап реформи та досягти декількох важливих результатів:

- 1) зміцнено фінансову спроможність місцевих бюджетів;
- 2) забезпечено надання якісних суспільних послуг споживачам завдяки розширенню видаткових повноважень органів місцевого самоврядування.

Таким чином, у 2016 році органи місцевого самоврядування отримали додатковий ресурс як на виконання делегованих державою повноважень, так і на виконання самоврядних функцій.

Зокрема, у 2016 році приріст надходжень до загального фонду проти 2015 року (у співставних умовах) становив 49,3%, або 48,4 млрд гривень. Загалом, за підсумками 2016 року місцеві бюджети (загальний та спеціальний фонди разом) виконано з профіцитом в обсязі 15,4 млрд гривень [71].

Одночасно із фінансовою, впроваджувалася адміністративна децентралізація. Важливою подією на цьому шляху стало прийняття Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [47], що ознаменувало можливість розпочати формування ефективного базового рівня місцевого самоврядування.

«У 2015 р. було створено перші 159 ОТГ, у наступному році їх кількість зросла до 366, у 2017 р. – до 665, у 2018 р. – до 874, а станом на липень 2019 р. в Україні налічувалося вже 924 ОТГ, де проживала майже третина населення держави (29,1%) (ще приблизно 42% проживали в містах обласного значення із розвиненим місцевим самоврядуванням) [31].

Протягом 2015 - 2019 рр. в Україні було успішно створено 982 об'єднані територіальні громади (ОТГ) за добровільним принципом. Ці ОТГ об'єднали приблизно 4500 колишніх місцевих рад із загальною кількістю майже 12 тисяч. Міжнародні експерти визнали цей процес міжмуніципальної консолідації дуже ефективним через його швидкі темпи.

Зазначений закон також впровадив інститут старостів в ОТГ, які репрезентують інтереси сільських мешканців у раді громади (станом на вересень 2019 року в Україні налічувалося 3207 тисяч старост та виконувачів

обов'язки старост в ОТГ [34].

У 2018 році об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн гектарів земель сільськогосподарського призначення, що знаходяться за межами населених пунктів.

«Закон «Про співробітництво територіальних громад» [58] створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. Цим механізмом скористалися вже сотні громад.

Положення Закону «Про засади державної регіональної політики» [48] забезпечили державну підтримку регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад, яка за час реформи зросла у 41,5 разів: з 0,5 млрд в 2014 до 20,75 млрд грн у 2019 році. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано у 2015-2019 роках більше 12 тисяч проектів [10].

У період з 2014 по 2019 роки децентралізаційна реформа в Україні принесла значні зміни, серед яких ключовим результатом була територіальна консолідація на місцевому рівні та розподіл управлінських повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з метою надання публічних послуг на принципах субсидіарності. Цей процес включав формування інституційно та фінансово стійких об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

Одним із важливих аспектів реформи було збільшення фінансових ресурсів, доступних ОТГ. Це дало їм можливість взяти на себе більшу відповідальність за надання публічних послуг відповідно до принципу субсидіарності, який був передбачений у Концепції від 2014 року. ОТГ стали спроможними не лише фінансово, а й інституційно, що сприяло ефективній організації та наданню різноманітних громадських послуг на рівні місцевої громади.

Кардинальним рішенням стало те, що, органи місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ) отримали повноваження керувати системою освітніх послуг у своїх громадах та бути засновниками освітніх

округів, які включають опорні школи та їх філії. [67].

Крім того, ОТГ отримали право надавати своїм мешканцям відповідні послуги, створюючи центри надання адміністративних послуг (ЦНАП). Станом на жовтень 2019 року в Україні було введено в дію 796 ЦНАПів, з яких 168 функціонували в ОТГ [32]. Таким чином, адміністративні збори за реєстрацію актів цивільного стану (народження, шлюби, розлучення), реєстрацію проживання тощо стали надходити до бюджетів ОТГ, а не до районних бюджетів.

2020 рік став ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: 12 червня 2020 року Уряд затвердив новий адміністративно-територіальний устрій. Відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів, в Україні сформовано 1469 територіальних громад, які покриватимуть усю територію країни.

17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів» [62]. Згідно з документом в Україні залишалось 136 районів, а інші старі 490 районів були ліквідовані (рис.1.1).



Рис. 1.1 –Зміни системи адміністративно-територіального устрою України [63]

У 2014 р. Верховна Рада України затвердила Державну стратегію

регіонального розвитку на період до 2020 року [49], яка спрямована на забезпечення територіальної цілісності держави на основі забезпечення сталого економічного розвитку, підвищення конкурентоспроможності громад і розширення міжрегіонального співробітництва на основі використання стандартів і методів планування і бюджетування, що застосовуються в ЄС.

Подальша реалізація вищеназваних завдань мала бути реалізована на підставі Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки [49], проте розпочата російською федерацією війна призупинила, а почасти скасувала ці плани.

Проте, на першому етапі були і значні недоліки в реалізації реформи децентралізації. Зокрема, 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 [73].

Аналітики стверджують, що нормативно-правове забезпечення секторальної децентралізації на першому етапі впровадження реформи децентралізації було неповним. Зокрема, на заваді розширенню інституційної спроможності органів місцевого самоврядування ОТГ надавати адміністративні послуги поставали технічні застереження та обмежувальні норми чинного законодавства [74].

І не можна не погодитися із науковцями, що «викликом стала спроба об'єднати порядок денний реформи децентралізації, який був задекларований у Концепції, із вимогами Мінських угод, що стосувалися відновлення територіальної цілісності держави шляхом повернення суверенітету над тимчасово непідконтрольними Україні територіями Донецької та Луганської областей. Ця спроба не дозволила достатньою мірою зосередитися на змістовному обговоренні ініціативи введення нового інституту префектів на заміну голів обласних і районних держадміністрацій, а також призвела до

надзвичайно гострої політичної боротьби у серпні 2015 р. [16].

Однозначно можемо стверджувати, що реформа децентралізації в Україні, і, особливо її перший (завершений) етап, сприяла зміцненню стійкості держави відносно внутрішніх та зовнішніх викликів, завдяки територіальній консолідації на рівні місцевих громад. Відкладення прийняття рішення щодо політичної децентралізації надало суб'єктам політичного процесу можливість зосередитися на підвищенні інституційної спроможності, особливо органів місцевого самоврядування, та на встановленні прямих міжбюджетних зв'язків з об'єднаними територіальними громадами. І, що вкрай важливо для сьогоденної ситуації, дана реформа є важливим внеском у забезпеченні міцності у протистоянні з агресією російської федерації, а з іншого боку, вона є важливим елементом процесу європейської інтеграції України, утверджуючи нашу європейську ідентичність. Впровадження реформи з урахуванням європейських стандартів місцевого самоврядування допомагає Україні готуватися до застосування принципів багаторівневого управління, які широко застосовуються в ЄС.

### **1.3. Нормативно-правове забезпечення діяльності ОМС в Україні в період воєнного стану**

В межах розв'язання поставлених завдань в підрозділах 1.1. та 1.2. було проаналізовано низку нормативно-правових актів, що впроваджувались в Україні протягом 2014-2020 рр. в межах реформи децентралізації. Проте діяльність органів місцевого самоврядування в період воєнного стану, з огляду на унікальність та складність ситуації, потребує більш детального аналізу нормативно-правового забезпечення діяльності ОМС.

У наукових джерелах з правових питань існують різноманітні підходи до визначення системи нормативно-правових актів, що регулюють правовідносини органів місцевого самоврядування. Зокрема Журавель Я.В. поділяє такі нормативно-правові акти на три групи:

«1) нормативні акти, що визначають загальні засади адміністративно-

правового статусу органів місцевого самоврядування;

2) нормативні акти, які регламентують порядок здійснення координації та контролю діяльності органів місцевого самоврядування;

3) нормативні акти, що закріплюють особливості правовідносин між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, управління, господарювання, а також визначають місце представницьких органів та їх виконавчих органів в системі влади і управління [14]».

Дерун Т.М. поділяє правову основу місцевого самоврядування на кілька взаємопов'язаних нормативно-правових систем:

- Конституційні основи місцевого самоврядування становлять норми – принципи Конституції України, які містяться більш як у 20 її статтях;

- Міжнародні документи. Особливе місце серед них займає Європейська хартія місцевого самоврядування – основний документ для країн – членів Ради Європи (у т.ч. й України) з питань організації національної системи територіальної публічної влади на засадах місцевого самоврядування. «Всесвітня декларація місцевого самоврядування» [5].

- Система нормативно-правових актів, що регламентують організацію і функціонування місцевого самоврядування в Україні.

- Підзаконні нормативні акти органів державної влади: укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, рішення Конституційного Суду України (КСУ) з питань місцевого самоврядування та нормативні акти інших органів державної влади.

- Акти органів місцевого самоврядування, поряд із Конституцією та законами України, відповідними міжнародно-правовими документами, указами Президента України та постановами КМУ, є важливими, необхідними, а часто – найбільш конкретними і дієвими актами для вирішення різних проблем життєдіяльності як окремої людини, так і громади. Вони утворюють самостійну підсистему підзаконних нормативних актів в Україні. Автономність цієї підсистеми обумовлена тим, що ОМС відповідно до статті 5 Конституції України не входять до системи органів державної влади [8, с.3]. На основі

аналізу запропонованих підходів нами систематизовано нормативно-правове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в Україні із визначенням їх юридичної значущості (табл.1.2)

Таблиця 1.2.

Систематизація нормативно-правового забезпечення діяльності ОМС в Україні

Правова система	Юридична дія
Конституційні основи місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> <li>- визначають засади конституційного ладу, народовладдя, рівність усіх форм власності, гарантії для місцевого самоврядування;</li> <li>- регламентують діяльність місцевого самоврядування із забезпечення прав і свобод людини та громадянина;</li> <li>- визначають правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування;</li> <li>- надають правові гарантії та судовий захист прав місцевого самоврядування.</li> </ul>
Міжнародні документи	Концептуальні питання організації національної системи територіальної публічної влади на засадах місцевого самоврядування
Система нормативно-правових актів, що регламентують організацію і функціонування місцевого самоврядування в Україні.	<p>Реалізовує в юридичній площині принцип жорсткої ієрархії на основі:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- верховенства норм Конституції України;</li> <li>- вищої юридичної сили норм законів України, насамперед Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно підзаконних актів – указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України (КМУ), рішень органів місцевого самоврядування;</li> <li>- відповідності актів органів місцевого самоврядування положенням нормативно-правових актів органів державної влади, що прийняті в межах їх компетенції .</li> </ul>
Підзаконні нормативні акти органів державної влади	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Визначають компетенції та обсяг повноважень органів місцевого самоврядування, забезпечуючи чіткий розподіл відповідальності;</li> <li>- встановлюють на місцевому рівні стандарти та правила які обов'язкові для виконання органами місцевого самоврядування;</li> <li>- регламентують процедурні питання (порядок проведення виборів, складання бюджетів, взаємодія з іншими рівнями влади тощо);</li> <li>- є інструментом для забезпечення стабільності та прогнозованості в роботі органів місцевого самоврядування, надаючи юридичну основу для їх діяльності;</li> <li>- забезпечують врахування специфіки регіонів у вирішенні окремих питань.</li> </ul>

Правова система	Юридична дія
Акти органів місцевого самоврядування	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Визначення повноваження та компетенції самого органу місцевого самоврядування чи його підрозділів. Вони встановлюють, які питання підпорядковані місцевим органам та які можуть бути делеговані центральним органам влади;</li> <li>- Прийняття рішень. Акти органів місцевого самоврядування включають у себе рішення, резолюції, постанови та інші документи, які приймаються в процесі роботи місцевого самоврядування. Ці документи мають юридичну силу та визначають конкретні заходи чи положення, які вводяться в дію на місцевому рівні.</li> <li>- регулювання питань місцевого значення, на основі встановлення правил та норм, які стосуються конкретних аспектів життя громади чи території (місцеві податки, планування розвитку, управління ресурсами, соціальні програми тощо).</li> <li>- організація внутрішнього управління, оскільки можуть регламентувати внутрішню структуру та діяльність органів. Вони також визначають порядок прийняття рішень, роботи комітетів, управління ресурсами та інші аспекти внутрішнього управління.</li> <li>- належне забезпечення взаємодії з іншими рівнями влади у тому числі з центральними органами державної влади. Вони визначають правила та процедури співпраці, делегування повноважень, врегулювання конфліктів і т.д.</li> </ul>

Джерело: складено автором за даними [8;70]

Після 24 лютого 2022 року, із початком повномасштабного військового вторгнення Росії на територію України радикально змінився вже усталений режим функціонування державних структур та органів місцевого самоврядування. Дана ситуація потребувала негайних управлінських, неприбутанних мирному часу рішень від керівників ОТГ, а відтак, і відповідного їх нормативно-правового забезпечення.

Законодавчими актами, що регулюють правовідносини під час дії режиму воєнного стану, є Конституція України та відповідні Закони України і підзаконні акти, а саме укази Президента та накази центральних органів виконавчої влади. У відповідності до статті 92 Конституції України, «Виключно законами України визначаються:..... 19) правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації», тому в перші години повномасштабного вторгнення Верховною Радою було прийняте відповідне рішення. Важливо, що правовий режим воєнного часу визначається окремим Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [56]. У

відповідності до даного Закону «Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [56]. Хронологія прийняття законодавчих актів щодо режиму воєнного стану наведено в табл. 1.3.

Таблиця 1.3

**Хронологія прийняття Указів Президента та Законів України щодо режиму воєнного стану**

№ з/п	Укази Президента України	Дата введення в дію	Встановлений указом термін дії режиму воєнного стану	Закон України, яким затверджується Указ
1.	24.02.2022 р. № 64/2022 зі змінами згідно №133/2022 від 14.03.2022 р.	05 годин 30 хвилин 24 лютого 2022 р. Змінами подовження термін дії ще на 30 діб	30 діб	№ 2102-ІХ від 24 лютого 2022 року №2119-ІХ від 15.03.2023 р. (затвердження змін)
2.	18.04.2022 р. № 259/2022	05 години 30 хвилин 25 квітня 2022 р	30 діб	№ 2212-ІХ від 21 квітня 2022 року
3.	17.05.2022 р. № 341/2022 р.	з 05 годин 30 хвилин 25 травня 2022 року	90 діб	№ 2263-ІХ від 22 травня 2022 року
4.	12.08.2022 р. №573/2022	з 05 години 30 хвилин 23 серпня 2022	90 діб	№ 2500-ІХ від 15 серпня 2022 року
5.	07.11.2022 р. №757/2022	з 05 години 30 хвилин 21 листопада 2022 року	90 діб.	№ 2738-ІХ від 16 листопада 2022 року
6.	06.02.2023 р. №58/2023	05 години 30 хвилин 19 лютого 2023 року	90 діб	№ 2915-ІХ від 07 лютого 2023 року
7.	01.05.2023 р. №254/2023	05 години 30 хвилин 20 травня 2023 року	90 діб	№ 3057-ІХ від 02 травня 2023
8.	26.07.2023 р. №451/2023	05 години 30 хвилин 18 серпня 2023 року	90 діб	№3275-ІХ від 27.07.2023 р.
9.	6.11.2023 року № 734/2023	з 05 години 30 хвилин 16 листопада 2023 рок.	90 діб	№ 3429-ІХ від 08.11.2023 р.

Джерело: складено автором за даними Сайту Верховної Ради України

Воєнний стан, як особливий правовий режим, має свої особливості для

місцевого самоврядування, оскільки законодавчо передбачено надання ОМС повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки.

Одночасно, статтею 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [56] передбачено, що на територіях, де введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Військові адміністрації – це тимчасові державні органи, які діють на період воєнного стану, для забезпечення дії Конституції та законів України.

З метою налагодження функціонування органів місцевого самоврядування під час введеного режиму воєнного стану, депутати Верховної Ради України ініціювали розроблення відповідного законопроекту. У цілому, 12 травня 2022 року, законопроект від 09.04.2022 №7269 під назвою «Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період воєнного стану», був затверджений. Цей закон включає ряд значущих змін, спрямованих на вирішення проблем, що виникають у сфері організації місцевого самоврядування під час дії воєнного стану.

Крім того, у 2015 р. був прийнятий закон «Про військово-цивільні адміністрації», який визначає «організацію, повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій (ВЦА), що утворюються як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації...». «Військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів)» [43]. У випадку утворення відповідної ВЦА – обласні, районні, сільські, селищні, міські ради припиняють свої повноваження.

Проаналізувавши положення вищезгаданих законів можемо

стверджувати, що система публічного управління та місцевого самоврядування зазнала суттєвих змін у зв'язку із введення режиму воєнного стану в Україні.

24 лютого 2022 р. Указом Президента України № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» [61] на території України утворено 25 обласних військових адміністрацій, а на базі існуючих районних державних адміністрацій утворено відповідні районні військові адміністрації.

Отже, військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації є тимчасовими державними органами, які призначаються президентом України для управління відповідною територією. Військові адміністрації регулюються Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та спрямовані на забезпечення дії Конституції та законів України, а також впровадження заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, а також охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

З іншого боку, військово-цивільні адміністрації керуються Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» та спрямовані на виконання обов'язків місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах, визначених відповідним законом, зокрема в районах відсічі збройної агресії Російської Федерації, включаючи проведення антитерористичних операцій. Важливо відзначити, що повноваження військово-цивільних адміністрацій припиняються під час першої сесії новообраної ради та в разі утворення відповідної військової адміністрації відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Окремим аспектом нормативно-правового забезпечення діяльності ОМС є визначення стану/статусу громади в умовах повномасштабного вторгнення, особливо тих, що перебувають під окупацією. Так, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України видало наказ від 25.04.2022 р. «Про затвердження Переліку територіальних громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) станом на 25 квітня 2022 року» № 75, в якому визначено перелік територіальних громад, розташованих в зоні

проведення воєнних (бойових) дій або тимчасово окупованих, або оточених (блокованих)» [51], в якому визначено перелік територіальних громад, розташованих в зоні проведення воєнних (бойових) дій або тимчасово окупованих, або оточених (блокованих)]. До цього переліку увійшли громади Дніпропетровської (2 громади), Херсонської (49 громад), Харківської (51 громада), Миколаївської (15 громад), Донецької (66 громад – усі), Луганської (37 громад – усі), Одеської (1 громада) та Запорізької (49 громад) областей. Даний документ мав 30 редакцій, що відображали зміни на фронті.

Перелік територій формується за погодженням з Міністерством оборони України, базуючись на пропозиціях відповідних обласних та Київської міської військових адміністрацій. У процесі визначення використовуються три критерії: території, що тимчасово окуповані, території в оточенні (блокуванні) та території, де ведуться активні бойові дії. Таким чином, затвердження цього переліку територіальних громад є важливим, оскільки визначає території, де державні чи місцеві владні органи тимчасово не можуть здійснювати свої функції. Дія цього наказу була скасована в зв'язку із появою нового документу, а саме Наказу від 22.12.2022 № 309 «Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією» [51].

Виходячи із складності, різноманітності та масштабності питань, що мали вирішувати органи місцевого самоврядування в умовах збройної агресії Верховною радою України був прийнятий Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану». Закон передбачає низку суттєвих змін, які мають на меті врегулювати проблемні питання, що виникли в органах місцевого самоврядування та максимально запобігти їх появі в подальшому [40].

В цілому, метою прийнятих змін є забезпечення ефективного та неперервного функціонування органів місцевого самоврядування включаючи комунальний сектор, з особливим акцентом на потребу оперативного прийняття

рішень, які мають прямий вплив на життєздатність територіальних громад. Дане питання є особливо актуальним у контексті забезпечення готовності територіальних громад ефективно реагувати на виклики воєнного часу, а також для збереження обороноздатності та безпеки в умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України.

Основними новелами Закону є посилення повноважень голів місцевих рад територій, де не ведуться бойові дії, що є позитивним моментом, оскільки перешкоджає ускладненню прийняття рішень та забезпечує надання належних адміністративних послуг на території відповідної ОТГ. Основними змінами, що введені Законом є:

1. Умови воєнного стану дають сільському, селищному та міському голові право приймати важливі рішення, зокрема, проводити обстеження будівель і споруд, пошкоджених бойовими діями, на території, де не ведуться бойові дії і не утворено військової адміністрації.

2. В умовах воєнного стану сільському, селищному та міському голові надається право самостійно приймати рішення щодо передачі коштів з місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або забезпечення заходів правового режиму воєнного стану.

3. У разі утворення тимчасової структури органів місцевого самоврядування сільським, селищним та міським головою працівникам, чії посади не входять до цієї структури, надається можливість переведення їх на рівнозначну або нижчу посаду або оголошення простою.

4. Умови воєнного стану дають сільському, селищному та міському голові і керівникові виконавчого органу місцевого самоврядування право призначати осіб на посади в органах місцевого самоврядування та керівників комунальних підприємств, встановлюючи процедуру та вимоги до кандидатів.

5. Протягом дії воєнного стану та 30 днів після його завершення повноваження обласних та районних рад визначаються відповідними обласними та районними військовими адміністраціями.

6. Обласні військові адміністрації, узгоджуючись з Генеральним

штабом Збройних Сил України, визначають територіальні громади, які перебувають під впливом бойових дій, та оточені населені пункти.

В цілому, аналізуючи нормативно-правове забезпечення діяльності ОМС в Україні в умовах воєнного стану не можемо не погодитися із Муртіщевою А. О. що було «вкрай важливо зберегти можливість функціонування інституту місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та сприяти побудові координованої та ефективної системи управління державою одночасно зі збереженням демократичних та правових засад функціонування публічної влади [33, с. 419].

На даний момент можемо зауважити, що органи місцевого самоврядування усіх рівнів ефективно взаємодіють із військовим командуванням та військовими адміністраціями. За необхідності вони також узгоджують між собою окремі повноваження для оптимального реагування на ситуацію.

## **Висновки до розділу 1**

1. На підставі проведено в першому розділі магістерської роботи теоретичних джерел було встановлено що, самоврядування на місцевому рівні розглядається як найбільш демократична та раціональна форма місцевого управління, яка є основним засадничим принципом правової демократичної держави та необхідною умовою розвитку громадянського суспільства згідно з сучасними стандартами розвинених країн. Важливо наголосити, що ефективна структура місцевого самоврядування є вирішальним фактором у вирішенні різноманітних соціально-економічних проблем, пов'язаних із підвищенням якості життя населення в Україні, а також важливий інструмент для захисту прав і свобод громадян. Сучасні підходи до місцевого самоврядування базуються на Європейській хартії, де визначено його як управління суспільними справами на місцевому рівні, охоплюючи різні аспекти місцевого життя, такі як економіка, освіта, культура, охорона громадського порядку тощо.

2. Відповідно до адміністративно-територіального устрою нашої країни,

система представницьких органів місцевого самоврядування фактично складається з двох рівнів. 1-й рівень – сільські, селищні, міські ради. Ці ради виступають як представники територіальної громади, їх депутати обираються безпосередньо територіальною громадою та формуються як представницькі органи. Їхні повноваження орієнтовані на задоволення інтересів територіальних громад, і вони мають виняткове право приймати рішення від імені цих громад. 2-й рівень районні та обласні ради, які не є представницькими органами для обласних та районних громад у звіту до представницького органу. Оскільки Конституція України не визнає таких громад як суб'єктів місцевого самоврядування. Вони представляють загальні інтереси територіальних громад, сіл, селищ і міст, але лише в рамках наданих їм повноважень від відповідних сільських, селищних і міських рад.

3. У 2014 році в Україні, після Революції Гідності та на вимогу громадськості, було розпочато проведення серії ключових реформ, які мали фундаментальний характер та спрямовані на розвиток демократичної системи у європейському контексті. Однією з таких важливих ініціатив стала децентралізація. Процес передачі значної частки повноважень щодо життєдіяльності місцевих громад місцевим органам є основним аспектом децентралізації. Головні завдання децентралізації полягають у повному впровадженні положень Європейської хартії місцевого самоврядування (ЄХМС). Ця хартія, підписана Україною у 1997 році, гарантує права місцевого самоврядування та визначає принципи субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності. Принцип субсидіарності визначає, що рішення мають бути прийняті на найнижчому рівні влади, який може ефективно вирішити проблему; принцип повсюдності – що місцеве самоврядування повинно бути доступним для всіх населених пунктів, а фінансова самодостатність є ключовим аспектом для забезпечення розвитку та функціонування місцевих органів влади. Перехід від централізованої моделі управління передбачає створення системи, де місцеве самоврядування має великий вплив, забезпечуючи ефективну територіальну організацію влади в

Україні.

4. Повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну докорінно змінило ландшафт роботи органів місцевого самоврядування, що відбулася на базі відповідного нормативно-правового забезпечення. Правові відносини під час дії режиму воєнного стану регулюються законами, зокрема Конституцією України та відповідними законами («Про правовий режим воєнного стану») та підзаконними актами. Введення воєнного стану в Україні супроводжується і особливими нормами для місцевого самоврядування, призначеними для відвернення загроз, відсічі агресії та забезпечення національної безпеки. У відповідності до перебігу військових дій, удосконалювалася і відповідна нормативно-правова база. Так, законом «Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період воєнного стану» внесено істотні зміни для вирішення проблем у сфері місцевого самоврядування під час воєнного стану. Також вагомим є прийнятий у 2015 році Закон «Про військово-цивільні адміністрації», що визначає порядок утворення та функції військово-цивільних адміністрацій (ВЦА) у зоні збройної агресії Росії. Військово-цивільні адміністрації можуть тимчасово призупиняти повноваження місцевих рад у разі їх утворення. Деякі зміни також були внесені до системи місцевого самоврядування через Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», що був прийнятий з метою оптимального реагування на ситуацію в період збройного конфлікту.

## РОЗДІЛ 2

### СПЕЦИФІКА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

#### **2.1. Особливості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в кризових ситуаціях**

Збройна агресія однієї держави проти іншої не лише порушує міжнародне право та принципи суверенітету, але і безумовно породжує кризові ситуації в країні, що стала жертвою агресії. Ці кризи мають масштабні та негативні наслідки для всього суспільства, економіки та гуманітарної ситуації.

По-перше, збройний конфлікт приводить до тяжких гуманітарних криз, включаючи велику кількість біженців і внутрішньо переміщених осіб, які потребують негайної гуманітарної допомоги. Це ставить під загрозу не тільки фізичне, але і соціальне благополуччя тисяч людей, які опинилися в екстремальних умовах.

По-друге, агресія може призвести до руйнування інфраструктури, включаючи медичні заклади та інші соціально-економічно важливі об'єкти. Це створює серйозні проблеми для забезпечення медичної допомоги та інших основних послуг населенню, що є необхідними для виживання та нормального функціонування суспільства.

По-третє, економічна криза виникає внаслідок знищення виробництва, торгівлі та інших економічних секторів, розриву налагоджених логістичних ланцюгів, що в свою чергу призводить до збільшення безробіття, зменшення доходів населення та загострення проблем бідності.

По-четверте, в атмосфері загострення конфлікту може виникнути політична непевність та внутрішні протиріччя, що подальше ускладнює управління країною та сприяє загрози політичної нестабільності.

Усі ці аспекти підкреслюють, що збройна агресія має серйозний кризовий характер, впливаючи на всі сфери життєдіяльності країни, і вимагає

комплексного підходу для вирішення виникаючих проблем і відновлення стабільності.

Термін «криза» походить від грецького слова «κρίσις», що перекладається як «вихід», «закінчення», і сьогодні вживається для означення переломної «точки», яка «розділяє», «відділяє» один якісний стан плинуща буття від іншого. В міжнародній політиці терміном «криза» зазвичай послуговуються, коли говорять про «переломну точку» в протистоянні держав, яка передусь або мирному розв'язанню конфлікту, або початку воєнних дій [77].

Ситуація – сукупність умов і обставин, що створюють певне становище, викликають ті чи інші взаємини людей [66, с. 208.].

У статті 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» визначено, що до її функцій належить «координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України» [59], а у примітці до статті 4. Закону «кризовою ситуацією вважається крайнє загострення протиріч, гостра дестабілізація становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні». Таким чином, у даному випадку кризова ситуація передбачає крайнє загострення протиріч, а умови, тобто перебіг подій за такої ситуації, вирізняються від умов коли вводиться воєнний або надзвичайний стан.

За твердженнями джерела [6] «у даний час розроблено декілька підходів до визначення поняття кризова ситуація. Так, деякі автори визначають кризу як порушення, зміну в гіршу сторону одного або декількох параметрів, характеристик будь-якої системи – людини, групи людей, організації, економіки, екології, суспільства в цілому». Інші сучасні автори характеризують кризу як такий стан організації, при якому вона є не життєздатною, якщо не зазнає певних внутрішніх змін».

Кризовою слід вважати ситуацію, що є певним викликом суспільним уявленням про належний стан речей, традиції, цінності, захищеність, безпеку або цілісність держави [80].

Характеристики кризової ситуації, як об'єкту управління, мають об'єктивні та суб'єктивні компоненти. Об'єктивні компоненти включають наявність загрози, невизначеність, ескалацію подій, втрату контролю, наростання втручання зовнішніх сил, паніку та інші.

Кризи, як соціальне явище, виявляють ряд протилежних властивостей. Зокрема, вони є творчо-руйнівними, оскільки можуть мати як руйнівні наслідки, так і сприяти позитивним змінам в залежності від результату. Крім того, кризи є переломним моментом у розвитку системи та багатоетапним керованим процесом. Ці явища також мають об'єктивно-суб'єктивний характер, включаючи об'єктивне порушення системи та суб'єктивне усвідомлення ситуації як кризової.

Держави можуть зіткнутися з кризою трьох вимірів:

- здатність виконувати свої обов'язки – слабка або дезінтегрована спроможність реагувати на потреби та запити громадян, надавати основні послуги, забезпечувати добробут або підтримувати нормальну економічну діяльність;
- ефективність забезпечення виконання законів (сила) – порушення правопорядку, коли державні інститути втрачають монополію на законне використання сили та не в змозі захистити своїх громадян;
- представництво держави – з точки зору того, чи держава представляє суспільне благо з точки зору справедливості та рівності [76].

Епідемія COVID-19, як кризова ситуація стала першим великим випробуванням для державних органів та органів місцевого самоврядування, не тільки в Україні, але і в усьому світі. Вона вимагала швидкої реакції, ефективного управління та координації на різних рівнях влади.

В свою чергу, один із важливих аспектів функціонування держави – це організація діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування таким чином, щоб на належному рівні здійснювати реалізацію та виконання законів, публічне адміністрування в різних сферах суспільного життя, а також забезпечувати реалізацію прав і свобод людини та громадянина

[1].

Складнощі ситуації з епідемією COVID-19 було обумовлені тим, що вона виявилася непередбачуваною та такою, що швидко розвивалася. Тому, державні органи та органи місцевого самоврядування повинні бути гнучкими та здатними швидко адаптуватися до нової інформації та обставин, які змінювалися. Тому необхідно було забезпечити гнучкість та адаптивність стратегій.

З моменту спалаху епідемії важливо було швидко реагувати на поширення вірусу та приймати ефективні рішення для збереження здоров'я громадян та запобігання подальшому поширенню. Тому необхідно було забезпечити ефективну координацію з іншими рівнями влади та міжнародними організаціями. Ефективне співробітництво між державними та місцевими органами, а також з міжнародними партнерами, було ключовим для обміну інформацією та ресурсами для боротьби з епідемією.

Надзвичайно важливою та багатогранною є роль комунікацій у подоланні кризових ситуацій в державі. Ефективна комунікація в цих умовах відіграє ключову роль у кількох аспектах:

- дозволяє надавати чітку та достовірну інформацію громадськості щодо кризової ситуації, її причин, наслідків і заходів, які вживаються для подолання проблеми. Це сприяє усвідомленню ситуації та зменшенню паніки серед населення;
- координація дій між різними рівнями влади, державними службами, гуманітарними організаціями та іншими стейкхолдерами сприяє координації зусиль у реагуванні на кризу. Це дозволяє уникнути дублювання зусиль і максимально ефективно використовувати ресурси;
- створення платформи для взаємодії з громадянами, неурядовими організаціями, волонтерськими групами та іншими представниками громадськості. Така співпраця може сприяти участі в різноманітних ініціативах і допомозі в управлінні кризовою ситуацією;
- психологічна підтримка, адже емоційний стан громадян під час

кризової ситуації може бути дуже напруженим. Комунікація відіграє важливу роль у наданні психологічної підтримки, вказівках щодо заходів безпеки та висловленні надій на подолання складнощів;

- систематична комунікація дозволяє владі та іншим організаціям отримувати зворотний зв'язок щодо ефективності вжитих заходів, що дозволяє швидко коригувати стратегії та максимально використовувати досвід для подолання кризи.

Таким чином, комунікація грає важливу роль у формуванні спільної реакції на кризові ситуації та сприяє підтримці та мобілізації суспільства у цих умовах.

Тому, в кризових ситуаціях, таких як пандемія COVID-19, важливим в умовах раптовості та значної невизначеності сформувати ефективну комунікаційну стратегію. Органам влади необхідно було забезпечити належну інформаційну кампанію щодо заходів безпеки, надати належні рекомендації населенню та актуальну статистику. Чітка та правдива комунікація є ключовою для довіри громадян та виконання встановлених правил. Крім того, необхідно було забезпечити належну медичну інфраструктуру, включаючи обладнання для тестування та лікування, а також вчасно забезпечувати необхідними ресурсами лікувальні заклади.

Іншим значущим напрямом діяльності державних та місцевих органів, в умовах пандемії, стала розробка та впровадження заходів із підтримки тих, хто втратив роботу через епідемію, і підтримувати місцеві бізнеси.

Ефективно вирішити окреслені проблеми допомагали сучасні технології та інновації. Їх використання у веденні боротьби з епідемією, наприклад, впровадження електронних сервісів, технологій віддаленої роботи, та систем моніторингу за поширенням вірусу.

Ці аспекти допомагали державним органам та органам місцевого самоврядування впоратися з викликами, що виникають внаслідок епідемії COVID-19, і забезпечувати ефективне управління кризовою ситуацією.

Можемо з впевненістю стверджувати, що саме досвід діяльності органів

державної влади та місцевого самоврядування в умовах пандемії забезпечив кращі підходи до управління ресурсами та координації заходів в умовах воєнного стану. Вже були напрацьовані певні підходи до забезпечення ефективної комунікації з громадськістю, що стало корисним при інформуванні громади про ситуацію в умовах війни та застосуванні необхідних заходів безпеки. Боротьба з пандемією вимагала спільних зусиль влади, громадськості та бізнес-сектору, що позитивно вплинуло на здатність країни витримати економічні і соціальні труднощі в умовах війни. Загалом, досвід пандемії допоміг вдосконалити управлінські механізми для швидкого відновлення та адаптації систем під час кризових ситуацій.

Гібридна агресія, що була розпочата в 2014 р. Російською федерацією проти України викликала необхідність більш конкретного визначення поняття «кризової ситуації, що загрожують національній безпеці». В зв'язку із цим вітчизняними вченими було запропоновано наступне визначення «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці»... є процеси врегулювання цивільно-військових відносин за участю окремих складових Воєнної організації держави. Умовами розгляду ситуації як такої, що загрожує національній безпеці, є наявність кваліфікованих за фізичною, хімічною, біологічною чи іншою дією (впливом) небезпечних чинників, негативних наслідків та/або прийняття рішення уповноваженою на те посадовою особою чи колективним органом [23]. В подальшому, в ході нашого дослідження, поняття «кризова ситуація» ми будемо використовувати в даному контексті.

Із введенням воєнного стану в Україні питання організації діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, налагодження їх ефективної взаємодії, набуло своєї актуальності. Це зумовлено тим, що воєнний стан передбачає надання відповідним органам державної влади та органам місцевого самоврядування «... повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою,

обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень» [56].

В тому ж Законі згідно положень статті 9 визначено, що Президент України та Верховна Рада України у своїй діяльності керуються спеціально дозвільним принципом, тобто діють виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, визначені Конституцією та законами України, а органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування – спеціально дозвільним принципом з урахуванням положень вказаного закону.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 1790-р «Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану» місцеві органи виконавчої влади зобов'язані були розробити, погодити та ввести в дію плани цивільного захисту населення на період воєнного стану та забезпечити їх здійснення, а обласні державні адміністрації зобов'язані забезпечити проведення евакуації населення у разі загрози або виникнення збройних конфліктів [55]. Постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» було заборонено здійснення проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду на період воєнного стану за винятком умов наявності загрози, що має негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави, а також для виконання міжнародних зобов'язань України протягом періоду воєнного стану дозволити здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) на підставі рішень центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах. [57]; Постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» було урегульовані питання щодо оперативного та питання щодо оперативного та ефективного

прийняття управлінських рішень про формування і виконання місцевих бюджетів [11].

Однією з найважливіших областей взаємодії між державними органами та місцевим самоврядуванням є забезпечення техногенної та екологічної безпеки України. Ефективна боротьба із наслідками злочинних акцій окупаційних сил є вирішальною для нормального функціонування держави та задоволення життєвих потреб громадян. Зокрема, захист стратегічно важливих об'єктів, таких як атомні та теплові електростанції, аеродроми, мости та промислові підприємства, є критично важливим завданням.

Не менш важливим є захист інфраструктури цивільного призначення, такої як лікарні, школи, дитячі садочки та житлові будинки, які є необхідними для нормального життя громадян. Реалізація цих завдань вимагає спільних зусиль, особливо від місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та всіх правоохоронних органів. Законодавство, зокрема ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» визначає перелік правоохоронних органів, які беруть участь у цьому процесі [46].

З нормативних положень цього та інших законодавчих актів можна сформувати сфери співпраці між всіма органами-учасниками процесу запобігання та подолання кризових ситуацій:

- інформування компетентних органів та підрозділів про можливість виникнення надзвичайних ситуацій;
- надання допомоги у ліквідації їх наслідків.

В умовах воєнного стану однією з проблем для органів державної влади став територіальний аспект їхньої діяльності. Конкретно, регулюючий вплив окремих органів виконавчої влади не охоплював тимчасово окуповані території. За цих умов деякі органи державної влади змушені були тимчасово перемістити свої «штаб-квартири» в інші регіони для ефективного виконання своїх обов'язків, при цьому зберігаючи контроль на територіях своєї звичайної діяльності. Наприклад, деякі підрозділи поліції, які здійснювали свою

операційну діяльність на території, що найбільше постраждала від ворожих обстрілів, були тимчасово переведені у більш безпечні райони, здійснюючи це з врахуванням «кущового» принципу розподілу місцевих поліцейських органів.

На підставі проведеного аналізу, можемо стверджувати, що виникнення кризових ситуацій, внаслідок збройної агресії російської федерації, виводять на принципово новий якісний рівень значення взаємодії між органами державної влади та місцевим самоврядуванням. І, саме рівень такої взаємодії є ключовим аспектом для забезпечення національної безпеки та утримання стабільності в країні. Це вимагає чіткого розподілу обов'язків та відповідальності, спрямованих на ефективне виконання завдань в умовах воєнного стану. І державні органи, і, ОМС повинні діяти відповідно до єдиної стратегії та плану дій, які повинні бути чітко визначені та узгоджені на законодавчому рівні з іншими компетентними органами.

Важливо активно працювати над ліквідацією наслідків агресії та досягнення високого рівня безпеки в стратегічно важливих та цивільних об'єктах, щоб гарантувати захист нашої суверенності, життя, здоров'я та майна громадян.

## **2.2. Діяльність місцевих рад та їх виконкомів в умовах воєнного стану**

З початку впровадження реформи децентралізації в Україні відбулися значні зміни у спрямуванні діяльності посадових осіб місцевого самоврядування щодо виконання їхніх функціональних обов'язків. Тепер вони виступають не лише як виконавці завдань, але і як ініціатори та основні архітектори демократичних змін у місцевому самоврядуванні. Для них важливо бути ефективними менеджерами та лідерами команд, оскільки сучасні вимоги вимагають не лише знань у економічній, соціальній і правовій сферах, але й вміння успішно їх застосовувати на практиці.

Місцеві ради та їх виконавчі органи (виконкоми) – є фундаментальними елементами структури місцевого самоврядування в Україні. В частині 3 ст. 140

Конституції України визначено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через ОМС: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [24]. Таким чином, місцеві ради та їх виконавчі органи є похідними від правосуб'єктності відповідної територіальної громади, що свідчить про їх підпорядкованість та підзвітність. І хоча ніяких прямих законодавчих механізмів для цього не передбачено, члени територіальної громади прямо впливають на органи місцевого самоврядування шляхом виборів до ради, виборів міського голови, інституту звернення громадян, а також за допомогою судової гілки влади [29].

Характеристиками місцевих рад є їхня колегіальність, виборність, репрезентування інтересів усієї громади, обов'язковість прийнятих рішень для всіх суб'єктів на їхній території, злагодженість державних та місцевих інтересів і наявність власних повноважень.

Беззаперечно важливою є роль місцевого самоврядування в демократичному розвитку. Місцеві ради забезпечують зв'язок між громадянином і державою. З одного боку, вони представляють інтереси окремої особи та місцевої спільноти, а з іншого боку, виконують делеговані державою повноваження на рівні громад. Органи місцевого самоврядування стають суттєвим інструментом впливу громадянина на державу, що тлумачить громадську думку, є початковим ланцюгом демократичних процесів у суспільстві, забезпечують збереження та розвиток етнічних і культурних особливостей місцевої спільноти, а також виконують роль посередника між законодавчою та виконавчою владою на рівні, найближчому до громадян, функціонуючи як механізм рівноваги та стримуючий фактор перед державною владою.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських рад згідно з законом «Про місцеве самоврядування в Україні», є виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи, які створюються радами як виконавчі органи. Виконавчі органи у своїй роботі та звітності є

підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень звітують органам виконавчої влади держави [27].

Виконавчий комітет – це колегіальний орган, що утворюється за рішенням ради. Право на внесення пропозицій з подання кандидатур до складу виконкому належить голові. Чинне законодавство не містить чітких вимог щодо кількісного чи персонального складу виконавчого комітету. При цьому в обов'язковому порядку до його складу входять голова, секретар ради та староста відповідної громади [70].

З початком повноцінної війни мешканці практично втратили можливість брати участь у міських процесах та впливати на прийняття рішень владою загалом. Це пов'язано з тим, що доступ до інформації значно обмежувався: засідання проводяться в закритому форматі, їх не анонсують, і припиняється робота офіційних порталів. Аргументується це тим, що такий підхід слугує національній безпеці. Хоча таке рішення може мати обґрунтовані підстави, воно повинно бути винятком, а не загальним правилом.

Проте, у більшості регіонів України органи місцевого самоврядування зберегли свою функціональність і керованість, здатність здійснювати ефективне управління на місцевому рівні у співпраці з державною владою в особі військових адміністрацій (ВА) та їхніх очільників.

Визначено принаймні три режими взаємодії ОМС із ВА в роботі різних громад: (1) заміщення ОМС військовою адміністрацією; (2) спільне управління громадою з боку ОМС і ВА; (3) розширені повноваження ОМС із частковим підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня. Застосування того чи того режиму залежить від конкретних умов життя громади. У більшості регіонів обласні та районні ради виконують свої повноваження, визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» паралельно з роботою відповідних ВА. Останні виконують функції державних адміністрацій та здійснюють керівництво у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки й порядку [30].

Існуючий перебіг війни наочно ілюструє винятковість та ефективність

горизонтальних взаємозв'язків в українському суспільстві. Під час того, як обласні та районні військові адміністрації та обласні ради активно вирішують завдання збройної протистояння агресору, суттєва частина військового тягаря покладається на територіальні громади. Окрім координації щодо постачання волонтерської допомоги Збройним Силам України та Силам територіальної оборони, приймання та адаптація вимушених переселенців, місцеві ради фокусуються на підтримці підприємництва та забезпеченні функціонування місцевої економіки та соціального благополуччя населення.

Оцінка стійкості органів місцевого самоврядування (ОМС) в рамках дослідження «Потреби та пріоритети органів місцевого самоврядування України» «підтверджує, що ОМС в Україні є опорою національної стійкості під час протидії численним кризам, спричиненим війною [38].

Забезпечення ефективності діяльності місцевих рад та їх виконкомів в умовах воєнного стану, сприяння більшості громад у протистоянні викликам воєнного часу, реалізовується на основі використання передбачуваного та спільного врядування, що базується на підтримці цифрових технологій. Так, громади збирають дані про внутрішньо переміщених осіб (ВПО), їхні демографічні та професійні характеристики, а також про наявність житла, і використовують ці дані при розробці стратегій інтеграції ВПО та забезпечення їх житлом. Відбувається вертикальна координація на основі швидкого обміну інформацією вздовж ланцюга влади, особливо між обласними військовими адміністраціями, які надають важливі пояснення з питань політики.

Якщо обласні та районні ради зберегли здатність функціонувати, вони мають виконувати покладені на них функції, передбачені Законом «Про місцеве самоврядування», навіть за умов створення на відповідній території військової адміністрації. У цьому разі ВА здійснюють повноваження державних адміністрацій і повноваження із запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, що детально регламентовано пунктами статті 8 закону № 389-VIII [38]. Розподіл повноважень між військовими адміністраціями (ВА) і ОМС за різних законодавчо передбачених варіантів їх функціонування у

воєнний час представлено в табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Розподіл повноважень військових адміністрацій та ОМС за умов різних  
варіантів створення ВА

Умови створення ВА	Повноваження ВА/ОМС
В області (районі, населеному пункті) створено ВА, а обласна, районна або місцева рада не може функціонувати	Відповідна ВА здійснює повноваження: - державної адміністрації (обласної або районної); - із запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану; - обласної та/або районної ради, виконавчий апарат якої підпорядковується начальнику відповідної ВА; - сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, а начальник ВА – сільського, селищного, міського голови
В області (районі) створено ВА, але обласна або районна рада може функціонувати	ВА здійснює повноваження: - державної адміністрації (обласної або районної); - із запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Обласна або районна рада виконує свої повноваження, проте підпорядковується ВА в межах встановлених заходів правового режиму воєнного стану
У населеному пункті не створено ВА, але створено обласну та районну ВА	Місцева рада виконує свої повноваження, проте підпорядковується ВА в межах встановлених заходів правового режиму воєнного стану. Голова міської ради має розширені повноваження. У межах деяких з цих повноважень обов'язковим є інформування відповідного голови ОВА

Джерело: [38].

У більшості регіонів України обласні та районні ради взаємодіють та виконують свої повноваження, які передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», паралельно з роботою відповідних обласних адміністрацій. Останні, в свою чергу, виконують функції державних адміністрацій та забезпечують керівництво у сфері оборони, громадської безпеки й порядку.

На основі прийняття закону № 2259-IX від 12 травня 2022 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної

служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», значно розширилися повноваження голів громад. Вони отримали право ухвалювати рішення з наступних питань:

1. Передача коштів з місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України.
2. Створення установ для надання безоплатної первинної правової допомоги.
3. Боротьба зі стихійними лихами та епідеміями.
4. Поводження з небезпечними відходами.
5. Звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд.
6. Обстеження будівель і споруд, пошкоджених унаслідок бойових дій.
7. Демонтаж будівель і споруд, які за результатами обстеження визнано аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей.

У випадках реалізації пп. 5-7 обов'язкове є інформування начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин.

На період час дії воєнного стану було спрощено процедури прийняття актів міськими радами та їх виконками. Було скасовано необхідність проводити конкурси, подавати декларації, проходити спеціальну перевірку або представляти документи, які підтверджують рівень володіння державною мовою (якщо такий обов'язок існує) під час прийняття на службу. Ці процедури та подача документів були відкладені до періоду мирного часу.

Вимоги щодо оприлюднення проектів актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб за Законом України «Про доступ до публічної інформації», а також законів України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» не поширюватимуться на акти, ухвалені протягом воєнного стану.

Окремою проблемою є діяльність міських рад та їх виконкомів в умовах окупації. Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»

визначає виключний перелік обставин, за яких можуть бути припинені повноваження місцевих рад різних рівнів, зокрема, згідно з пунктом 1 статті 78 цього Закону, повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути припинені достроково. У випадку, коли депутатам місцевих рад стає неможливо проводити засідання на тимчасово окупованих територіях України, особливо через загрозу для їхнього життя чи безпеки, вони можуть просто утримуватись від участі у роботі місцевої ради та в робочих органах (депутатські комісії, групи і т. д.). У таких ситуаціях Президент України може призначати військові адміністрації для населених пунктів, де це дозволяє закон і обставини.

У контексті можливості «відставки» сільських, селищних чи міських голів, а також інших посадових осіб місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях України, важливо врахувати визначені чинним законодавством обставини, за яких можуть бути достроково припинені їхні повноваження.

Але важливо зауважити, що прийняття депутатським корпусом рішень, які очевидно порушують закон у умовах воєнного стану, може розглядатися як злочин. У випадку, якщо голова громади перейшов на бік ворога, зокрема, ставши об'єктом загрози для свого власного життя, життя своїх рідних чи близьких, виконання будь-яких незаконних наказів цього посадовця є забороненим.

Додатково до цього, повноваження сільського, селищного чи міського голови можуть бути припинені достроково відповідно до визначених випадків, передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану».

Бюджетні доходи громад відчули значний негативний вплив через надзвичайні міграційні процеси, призупинення підприємницької діяльності, порушення логістики та знищення від війни. У той же час, мобілізація сотень тисяч осіб до Сил Оборони України мала інший значущий ефект на бюджети громад.

Фінансове регулювання має прямий вплив на виконання місцевих

бюджетів, та обумовлює необхідність спільної координації роботи органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій. Зокрема, кошти, що передбачені для обласних та районних військових адміністрацій у вигляді субвенцій, встановлюються відповідно до бюджетних призначень у бюджетах за окремим кодом типової програмної класифікації видатків. Крім того, структура та штатний розпис військових адміністрацій населених пунктів затверджуються Головнокомандувачем Збройних Сил на підставі подання начальника відповідної військової адміністрації, погодженого з начальником обласної військової адміністрації [52].

В умовах режиму воєнного стану органам місцевого самоврядування, таким як сільські, селищні та міські територіальні громади, встановлено специфічні правила виконання їх бюджетних функцій. Так, можемо виокремити ключові рекомендації та особливості діяльності місцевих рад щодо виконання та витрат бюджету:

- сільським, селищним та міським радам рекомендовано негайно збільшити обсяг резервного фонду, в першу чергу направивши туди вільний залишок коштів або шляхом перерозподілу інших видатків;
- їм надано повноваження збільшувати резервний фонд до необхідного рівня (понад 1% видатків загального фонду);
- випадку потреби виконавчий комітет місцевої ради може скоротити встановлені терміни розгляду та ухвалення рішення щодо виділення коштів з резервного фонду бюджету;
- передбачено можливість відхилення від вимог статті 55 Бюджетного кодексу України, особливо щодо захищених статей бюджету;
- засідання місцевих рад, виконавчих комітетів та депутатських комісій можна проводити дистанційно. Якщо регламент ради не визначає порядок проведення дистанційних засідань, такий порядок може визначатися головою сільської, селищної чи міської ради або особою, яка виконує ці повноваження або очолює засідання місцевої ради.

Повноваження органів місцевого самоврядування в сфері оподаткування,

також зазнали певних змін, що відображено положеннями Закону України від «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану» прийнятий Верховною Радою України [40]. Згідно з цим Законом на період дії воєнного чи надзвичайного стану надано місцевим радам право приймати рішення щодо встановлення місцевих податків та/або зборів, а також податкових пільг без використання звичайних процедур, визначених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Також, тимчасово, протягом 2021 та 2022 податкових (звітних) років не передбачалося нарахування та оплата податку на нерухоме майно, окрім земельних ділянок, для об'єктів житлової нерухомості, включаючи їх частки, які розташовані на територіях, де тривають (чи велися) бойові дії, або на тимчасово окупованих територіях збройними формуваннями Російської Федерації, а також для об'єктів житлової нерухомості, які стали непридатними для проживання через збройну агресію Російської Федерації.

Окремі складнощі у сфері фінансування для місцевих Рад викликало прийняття Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України» [44]. Із 1 жовтня 2023 року частина податку на доходи фізичних осіб від оподаткування доходів у вигляді грошового забезпечення, грошових винагород та інших виплат, одержаних військовослужбовцями, поліцейськими та особами рядового і начальницького складу зараховується в повному обсязі до спеціального фонду Державного бюджету України [20].

В сфері соціальних послуг також відбулися зміни, що стосуються порядку їх надання. Зокрема, був ухвалений Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях». Цим Законом було розширене повноваження військових адміністрацій у визначенні

особливостей організації надання соціальних послуг на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (або на регіональному рівні) під час дії воєнного стану, а виконавчі органи сільських, селищних, міських рад отримали повноваження визначати особливості надання соціальних послуг в умовах воєнного стану на відповідних територіях. Закон також передбачає право місцевих структурних підрозділів, відповідальних за соціальний захист населення, самостійно приймати рішення щодо надання екстрено (кризово) соціальних послуг у разі наявності загрози життю чи здоров'ю в умовах воєнного стану [40]. Таким чином діяльність місцевих рад зазнала суттєвих змін в умовах воєнного стану, проте, вони продемонстрували високий рівень адаптивності та ефективності.

### **2.3. Місцеве самоврядування Кременчуцької міської територіальної громади в умовах воєнного стану**

Кременчуцька міська територіальна громада розташована у Полтавській області (Кременчуцький район). Утворена 12 червня 2020 року – уряд затвердив адміністративний центр і територію громади у складі Кременчуцької та Потоківської територіальних громад [39], а 19 липня 2020 року у рамках адміністративно-територіальної реформи утворено Кременчуцький район, до якого увійшла громада.

У 2020 році згідно з рішенням сесії Кременчуцької міської ради VII скликання від 03.09.2020 року «Про добровільне приєднання до територіальної громади міста Кременчука» до Кременчука приєдналась Потоківська сільська територіальна громада Кременчуцького району Полтавської області (сіл Потоки, Соснівка, Придніпрянське і Мала Кохнівка) [35].

На сьогоднішній день включає в себе 5 населених пунктів: місто Кременчук – адміністративний центр, село Мала Кохнівка, село Потоки, село Придніпрянське село Соснівка.

Тип громади: міська

Площа територіальної громади: 165,1 км<sup>2</sup>

Офіційний веб-портал: <https://kremen.gov.ua/?view=main>

Центр громади: місто Кременчук

Загальна чисельність населення громади: 220619 осіб.

Кременчук – це один із найпотужніших промислових центрів в Україні з розвиненою економікою та соціальною інфраструктурою. В місті діють понад 86 промислових підприємств, 58 будівельних організацій різних власності та понад 14 тисяч суб'єктів підприємницької діяльності. Промисловість охоплює практично всі ключові галузі, такі як нафтопереробка, машинобудування, обробка металу, харчова, легка та будівельна галузі. Вони спільно становлять 78,9% від загального обсягу реалізованої продукції в місті.

Станом на 31.12.2022 до загального фонду бюджету Кременчуцької міської територіальної громади без урахування офіційних трансфертів фактично надійшло 2335664,2 тис. грн, що становить 98,1% до планових показників. Фактичні надходження по офіційних трансфертах – 356785,1 тис. грн, усього по загальному фонду з урахуванням офіційних трансфертів фактично отримано в сумі 2692449,3 тис. грн, виконання склало 98,3%.

По спеціальному фонду без урахування офіційних трансфертів фактичні надходження склали – 37 058,8 тис. грн, виконання до планових показників – 31,9%. Фактичні надходження по офіційних трансфертах – 54 902,0 тис. грн, усього по спеціальному фонду фактично отримано з урахуванням офіційних трансфертів – 91 960,8 тис. грн, виконання склало лише 24,9%. Фактичні надходження до бюджету громади (без урахування трансфертів) та в розрізі загального і спеціального фондів за 2021-2022 роки, наведено на рис.2.1.

За досліджуваний період надходження до місцевого бюджету зросли на 32,4%, до загального фонду на 34,8%, а до спеціального фонду впали на 38%.

Основними джерелами формування загального фонду бюджету Кременчуцької міської територіальної громади, які становлять приблизно 97,2% в доходній частині, є різні види податків. Найбільший внесок робить податок на доходи фізичних осіб, який складає 67,9%.

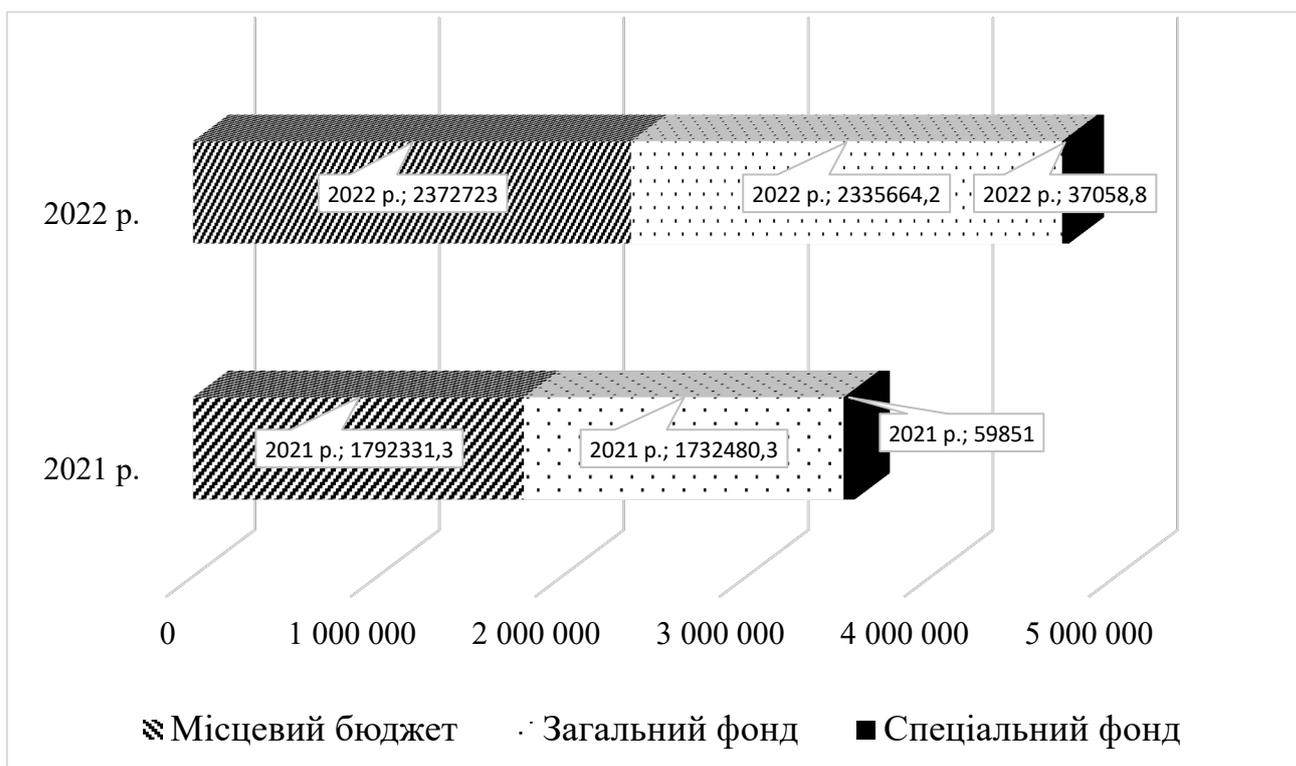


Рис. 2.1. – Фактичні надходження до бюджету Кременчуцької міської ТГ (без урахування трансфертів) та в розрізі загального і спеціального фондів у 2021-2022 рр. (побудовано автором на основі [35]).

Додатково важливий внесок роблять податок на майно, зокрема земельний податок (10,6%), акцизний податок від реалізації підакцизних товарів у сфері роздрібної торгівлі (8,9%) і єдиний податок (9,8%). Таким чином, основною статтею доходів міського бюджету є податок на доходи фізичних осіб. На рис.2.2. представлено структуру надходжень до бюджету Кременчуцької міської ТГ в 2021-2022 рр. за видами податків.

Бюджет Кременчуцької міської територіальної громади на 2023 рік затверджено в обсязі 3 216 094,2 тис. грн, у тому числі офіційні трансферти – 314 090,8 тис.грн. Затверджений план по загальному фонду – 3 145 933,4 тис.грн, у т.ч. офіційні трансферти – 314 090,8 тис.грн. По спеціальному фонду – 70 160,8 тис.грн, у т.ч. бюджет розвитку – 29 480,0 тис.грн, офіційні трансферти відсутні [35].

Основні напрямки використання бюджету м. Кременчука у 2019-2023 рр. наведено в Додатку В.

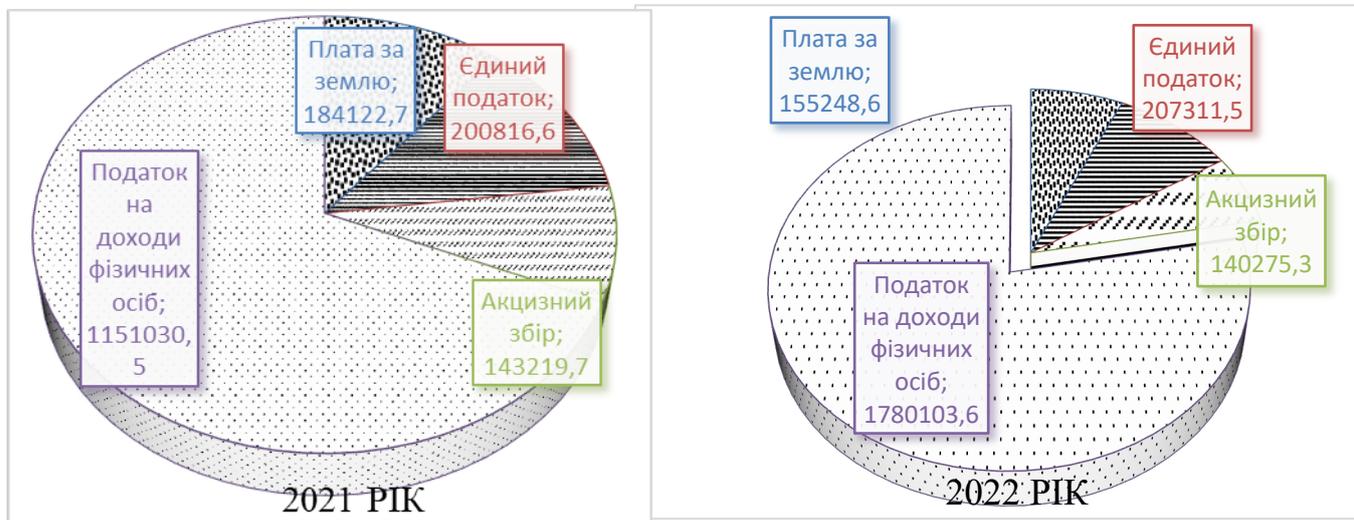


Рис. 2.2. – Структура надходжень до бюджету Кременчуцької міської ТГ в 2021-2022 рр. за видами податків (побудовано автором на основі [35])

Основними розпорядниками бюджетних коштів Кременчуцької міської територіальної громади визначено наступні структурні підрозділи Кременчуцької міської ради Кременчуцького району Полтавської області. Визначає організаційно-процедурні питання щодо складання, розгляду, затвердження, виконання, внесення змін, контролю та звітності місцевого бюджету міста Кременчук до рішення міської ради Бюджетний регламент Кременчуцької міської ради Полтавської області (надалі – Бюджетний регламент) затверджений рішення міської ради від 22 жовтня 2020 року [35].

Органи місцевого самоврядування є проміжною ланкою влади, що найближче знаходиться до населення, оскільки вирішення місцевих проблем ефективніше проводити там, де вони виникають. Справедливе та ефективне функціонування цих органів є ключовим аспектом забезпечення благополуччя громадян. Згідно з реформою децентралізації, місцевим органам самоврядування надаються значні повноваження та достатня фінансова підтримка.

Важливо відзначити, що перед повним розгортанням війни рівень довіри до місцевих органів влади серед громадян був одним з найвищих порівняно з іншими інституціями. Це підтверджується активною взаємодією між громадянами та місцевою владою.

З початком повномасштабної війни 24 лютого 2022 року та оголошенням воєнного стану в Україні, місцеве самоврядування стало стикатися з новими

викликами та обов'язками.

Згідно з Указом Президента України, який був санкціонований Законом України, обласні та Київська міська державна адміністрація, а також органи місцевого самоврядування, вжили заходів щодо створення рад оборони та військових адміністрацій. Це було зроблено з метою забезпечення ефективної підтримки військового командування в реалізації та виконанні заходів, пов'язаних із законодавчим режимом воєнного стану. Подальша взаємодія органів місцевого самоврядування всіх рівнів із військовим командуванням та військовими адміністраціями стала практикою, при цьому, за необхідності, вони узгоджували між собою окремі сфери владних повноважень.

Як зазначає міський Голова м. Кременчука у своєму звіті за 2022 р. «Перед нами постало багато викликів, на які потрібно було дати гідну відповідь. Перше – це організація оборони нашого міста, збереження громадського правопорядку, забезпечення життєдіяльності критичної інфраструктури. Для оперативного реагування на ситуації, які можуть виникати під час воєнного стану, було створено Раду оборони Кременчуцької міської територіальної громади, а також Гуманітарний штаб. У різні періоди цього складного року нам доводилося знаходити рішення для надскладних завдань, але ми з впевненістю це робили. З першого дня війни і до сьогодні ми напружено працюємо, допомагаємо Збройним Силам України і міцно тримаємо тил, наближаючи нашу Перемогу!» [18]. З 7 березня 2022 року міська рада почала проводити пленарні засідання щотижня (в режимі дистанційного, комбінованого засідання). За 2022 рік було проведено:

- 7 сесій міської ради;
- 47 пленарних засідань;
- 113 засідань постійних депутатських комісій.

За звітний період депутати міської ради було прийнято:

- 663/756 рішення (загальна кількість прийнятих рішень за рік з урахуванням земельних питань–1419);
- комплексних програм в оновленій редакції – 64;

- змін до діючих програм-122;
- нових програм-32;
- змін до відомостей (статутів) -9;
- змін до Планів–8 [19].

Зазначена кількість змін була викликана необхідністю їх коригування до умов воєнного стану. У 2022 році відбулося проведення 113 засідань постійних депутатських комісій з різних питань. Зокрема:

Комісія з питань бюджету, фінансів, соціально-економічного розвитку та інвестиційної політики – 66 засідань (74 протоколи комісії).

Комісія з питань екології, регулювання земельних відносин, містобудування та архітектури – 30 засідань (32 протоколи комісії).

Комісія з питань житлово-комунального господарства, управління комунальною власністю, енергозбереження, транспорту та зв'язку – 2 засідання.

Комісія з питань освіти, молоді, міжнародних відносин, культури, спорту, ІТ-технологій, цифрової інформації – 2 засідання.

Комісія з питань Регламенту, депутатської діяльності, етики, забезпечення правопорядку, розвитку місцевого самоврядування, розгляду питань конфлікту інтересів та антикорупційної діяльності – 1 засідання.

Комісія з питань промисловості, будівництва, підприємницької діяльності, побутового, торговельного обслуговування та регуляторної політики – 1 засідання.

Комісія з питань соціального захисту населення, захисту прав ветеранів війни та учасників бойових дій, охорони здоров'я, материнства та дитинства – 1 засідання.

Окремим викликом для місцевого самоврядування м. Кременчука стало прибуття значної кількості вимушених переселенців. Внаслідок вторгнення Російської Федерації та початку великомасштабної війни проти України значна кількість осіб була змушена залишити свої домівки, оскільки конфлікт позбавив їх житла та засобів існування. Кременчук виявився одним із міст, яке прийняло численних вимушених переселенців, і значна частина цих людей залишилася у

місті на тимчасовий період.

Уже наприкінці першого дня війни в Кременчук прибуло значне число осіб, які тікали від обстрілів та бомбардувань із Харкова, Сум та Чернігова. 25-го лютого вже було відкрито Центр тимчасового розміщення «Кременчук» в гуртожитку Кременчуцького національного університету. Працівники бюджетного сектору м. Кременчука разом із волонтерами встановили цілодобове чергування, забезпечуючи прийом біженців, надаючи їм ночівлю, необхідні речі, розраджуючи та всебічну підтримку. Днями пізніше був відкритий ще один гуртожиток в будівлі ПрАТ «АВТОКРАЗ». Також близько 30 гуртожитків закладів освіти, підприємств і організацій надавали тимчасовий притулок біженцям у піковий період. Загалом близько 15 тисяч осіб звернулися до Центру тимчасового розміщення «Кременчук» від початку війни. Деякі залишили місто вже на наступний день, а інші досі проживають у Кременчуці.

З кінця зими на залізничному вокзалі Кременчука працював пункт допомоги біженцям, де зустрічали поїзди з людьми, що евакуювалися з районів бойових дій. У місті було створено 32 пункти для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб, де обладнано понад 2000 ліжко-місць для переселенців. На даний момент функціонує 25 пунктів тимчасового розміщення з 1766 ліжками, в яких проживає 1109 осіб.

Слід зазначити потужну міжнародну допомогу, особливо гуманітарну, яка надходила до Кременчука. Завданням органів місцевого самоврядування стало належне її прийняття та справедливий своєчасний розподіл, що також стало викликом для ОМС Кременчуцької міської територіальної громади. На сьогодні Кременчуцька міська рада продовжує опікуватися внутрішньо переміщеними особами надаючи їм всіляку підтримку, в т.ч. психологічну.

У 2022 році Кременчук відзначився активною підтримкою українських військових у їхній боротьбі проти нападу росії. Кременчуцька міська територіальна громада не скупилася на ресурси для допомоги Збройним Силам України. У квітні 2022 р. місцева влада створила стабілізаційний фонд, з якого були придбані для наших захисників комплекти спорядження, системи

відеоспостереження, роутери, портативні та автомобільні радіостанції, продукти харчування, системи оборонної конструкції bastion grid, тепловізори та тепловізійні монокуляри.

Одночасно був проведений ремонт будівель, які були передані для потреб Збройних Сил України. Протягом 2022 і 2023 р. року міська влада організовувала транспортне забезпечення тих, хто захищає Україну. Були закуплені автомобілі для військових, їх відремонтували та пофарбували завдяки волонтерам і доповнили необхідним обладнанням. Протягом року військовим направляли частину гуманітарної допомоги, яку Кременчук отримував від міжнародних та європейських організацій. Для бойових медиків були сформовані та надані медичні валізи, обладнані всім необхідним для надання екстреної медичної допомоги на полі бою.

Окремим викликом для місцевого самоврядування Кременчуцької міської ТГ стали ворожі ракетні обстріли міста та його підприємств. В результаті ракетного удару РФ по Кременчуку 24 квітня 2022 р. постраждали місцеві теплоелектроцентраль і нафтопереробний завод. 27 червня 2022 р. РФ завдала ракетного удару по торгово-розважальному центру «Амстор» умісті, де на той час було близько тисячі людей.

10 жовтня на території села Чечелеве Кам'янопотоківської громади стався ворожий ракетний удар, що призвів до вибуху. Внаслідок цього події було зафіксовано пошкодження понад 60 житлових будинків. Також 23 листопада в селі Ялинці Кременчуцького району в результаті ракетного удару було повністю зруйновано 2 будинки, а 16 інших зазнали різноманітних пошкоджень різного ступеню. Ці трагічні події призвели до значного втручання і негайних заходів для надання допомоги постраждалим та відновлення пошкоджених об'єктів і інфраструктури.

28 червня 2022 року на пленарному засіданні позачергової XVI сесії Кременчуцької міської ради було прийнято рішення щодо підтримки сімей загиблих та постраждалих внаслідок ракетного удару по ТЦ «Амстор» 27 червня 2022 року. Депутати міської ради підтримали рішення про надання

матеріальної допомоги сім'ям загиблих та постраждалим внаслідок цього трагічного події. Також, 14 жовтня на пленарному засіданні позачергової XVIII сесії депутати Кременчуцької міської ради підтримали рішення про виділення 200 тис. гривень для виплати матеріальної допомоги мешканцям Чечелевого, будинки яких зазнали найбільших руйнувань внаслідок влучання ворожої ракети 10 жовтня.

Для відновлення системи опалення та водопостачання міста Кременчука депутати міської ради прийняли рішення щодо укладення договору між Північною екологічною фінансовою корпорацією (НЕФКО) та Кременчуцькою міською радою Кременчуцького району Полтавської області. Також було прийнято рішення про укладення договорів та погодження умов договору поворотної фінансової допомоги з «Теплоенерго» [19].

Начальник Полтавської обласної військової адміністрації Лунін Д.С. акцентував увагу місцевої влади на забезпечення Кременчука теплом після руйнації місцевої ТЕЦ: «Найбільше від обстрілів постраждала Кременчуцька міська територіальна громада – зруйновано Кременчуцьку ТЕЦ, нафтопереробний завод та інші інфраструктурні об'єкти. Було виведено з ладу все теплосилове обладнання та під загрозою відсутності опалення опинились близько 180 тис. мешканців міста (80%), навчальні, лікувальні, соціальні заклади та велика кількість підприємств (1500 юридичних осіб). З великими зусиллями вдалося відновити джерело енергії для нормального опалювального сезону 2022/2023 рр. року. Однак було визнано значущі ризики, пов'язані з наявністю лише одного джерела, що може вплинути на стабільність теплозабезпечення у майбутньому. З метою забезпечення стратегічно важливого збереження централізованої системи опалення для міста, як найбільш ефективною, було прийнято рішення про розгортання нових потужних котелень – усього три штук, які будуть інтегровані в існуючі інженерні мережі.

Паралельно із цим відбувається помірна децентралізація критично важливих об'єктів інфраструктури, таких як лікарні та комунальні підприємства. На їхній базі також планується створення «теплових хабів», які

забезпечать обігрів населення у випадку надзвичайної ситуації під час наступного опалювального періоду. Наразі активно ведуться роботи з будівництва двох нових котелень і реконструкції теплових мереж у районі Раківка.

Відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 року №64/2022 щодо проведення воєнного стану в Україні, на позачерговій XV сесії 7 березня 2022 року Кременчуцька міська рада Кременчуцького району Полтавської області вирішила створити в бюджеті Кременчуцької міської територіальної громади Стабілізаційний Фонд.

Кошти Фонду використовувалися здебільшого на:

Допомогу військовим частинам, військовим формуванням і установам Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, залученим до забезпечення національної безпеки і оборони.

Капітальний ремонт та реконструкцію зруйнованих (пошкоджених) об'єктів під час проведення бойових дій, включаючи об'єкти житлового та комунального призначення, техніки.

Інші заходи, пов'язані із забезпеченням життєдіяльності громади, захисту національних інтересів та потреб суб'єктів, які беруть участь у забезпеченні оборони країни та інші.

Депутати міської ради підтримали хвилю деколонізації від російських впливів, що прокотилася Україною внаслідок російської агресії. Вони вивчили і врахували пропозиції громадськості, висновки міської комісії з питань найменування/перейменування, увічнення пам'яті видатних діячів і подій, а також встановлення пам'ятних знаків щодо перейменування вулиць в Кременчуці з російськими та радянськими назвами. У 2022 році відповідно до рішень міської ради перейменовано 142 вулиці, провулки та тупики (у 2016 році – 128) [19].

Для забезпечення порядку на території Кременчуцької міської громади, здійснено зміни до програми щодо заходів з санітарного очищення міста. Це включає закупівлю паливно-мастильних матеріалів, необхідного обладнання,

інструментів і інвентарю для комплектації автомобілів, матеріалів для утворення ремонтного резерву, хімічних реагентів та запчастин для ремонту автомобільного транспорту КАТП1628, КП «Благоустрій Кременчука», КП «Кременчукводоканал», КП «Міськсвітло» та зміни до програми діяльності та розвитку КП «Благоустрій Кременчука» для проведення капітального ремонту спеціалізованих приміщень для забезпечення розміщення техніки та працівників. На пленарному засіданні 28.10.2022 р. депутати затвердили зміни до програми щодо збільшення обсягу фінансових ресурсів, необхідних для реалізації Програми з облаштування нових місць на кладовищі по вул. Свіштовській в межах території Меморіального сектору для почесних поховань загиблих осіб.

З метою забезпечення загального рівня безпеки на території Кременчуцької міської територіальної громади, було затверджено нову редакцію Програми інформаційно-аналітичної системи «Безпечна громада» на період 2022-2024 років. Ця програма передбачає створення нових вузлів Централізованої системи відеоспостереження.

Ворожі обстріли енергетичної інфраструктури, окупація Запорізької АЕС призвели до значного дефіциту електропостачання та тривалих відключень електроенергії. Вже 9 грудня 2022 року депутати міської ради прийняли рішення про підтримку програми часткової компенсації вартості придбання генераторів для задоволення потреб власників багатоквартирних будинків у межах Кременчуцької міської територіальної громади. Важливо відзначити, що сума відшкодування не може перевищувати 50% вартості генератора і не може бути більше 30 тис. гривень.

Не дивлячись на те, що Кременчук розташовано далеко від епіцентрів трагічних і складних подій, умови воєнного стану значною мірою впливають на функціонування місцевого самоврядування, змінюючи його ролі та відповідальності в умовах кризи та загрози безпеці громади. Так, умови воєнного стану можуть призвести до тимчасової централізації влади, де деякі повноваження, зазвичай належні місцевим органам влади, передані військовим

органам. Це здебільшого було зроблено із метою забезпечення швидкого та координованого реагування на ситуацію.

Міське самоврядування є відповідальним за мобілізацію ресурсів у громаді для подолання наслідків воєнного конфлікту. В умовах Кременчука, це включає в себе організацію евакуації, медичної допомоги, гуманітарної допомоги та забезпечення життєвих потреб мешканців і внутрішньо переміщених осіб.

В умовах воєнного стану міське самоврядування взяло на себе важливу роль у збереженні громадського порядку і безпеки. Це включає в себе співпрацю з правоохоронними органами та здійснення заходів для запобігання загостренню конфлікту на місцевому рівні. Також, місцеві органи самоврядування м. Кременчука відіграють суттєву роль у наданні психосоціальної підтримки мешканцям, які постраждали від воєнного конфлікту. Це включає в себе організацію консультацій, реабілітаційних програм і підтримки у важкі часи. Окрема складна задача для місцевого самоврядування Кременчуцької міської ТГ – ліквідація наслідків ворожих ракетних ударів.

За результатами проведеного аналізу діяльності ОМС Кременчуцької міської територіальної громади в умовах воєнного стану можемо стверджувати, що міська влада, разом із депутатським корпусом та громадянами Кременчука, вживає всіх заходів, необхідних для того, щоб якнайшвидше наблизити досягнення великої та бажаної Перемоги.

## **Висновки до розділу 2**

1. Кризова ситуація виникає, коли суспільство стикається з викликом, що піддає сумніву традиції, цінності, захищеність, безпеку або цілісність держави. Кризи мають суперечливий характер, бо можуть призводити як до руйнівних наслідків, так і до позитивних змін. Держави можуть стикатися з кризою у трьох вимірах. 1. Забезпечення здатності виконувати свої обов'язки, де слабка або дезінтегрована спроможність реагувати на потреби громадян, надавати

основні послуги, забезпечувати добробут або підтримувати нормальну економічну діяльність. 2. Рівень ефективності забезпечення виконання законів (сила), де порушення правопорядку призводить до втрати монополії на законне використання сили та неможливості захистити громадян. 3. Представництво держави, яке оцінюється з точки зору того, чи держава представляє суспільне благо з погляду справедливості та рівності.

2. Епідемія COVID-19 виявилася великим випробуванням для державних і місцевих органів у всьому світі, включаючи Україну. Ця кризова ситуація вимагала оперативної реакції, ефективного управління та координації на всіх рівнях влади. Організація діяльності місцевих виконавчих органів та органів місцевого самоврядування стала ключовим аспектом функціонування держави в умовах пандемії. Гібридна агресія Російської Федерації проти України з 2014 року спричинила потребу у чіткому визначенні поняття «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці». У відповідь на це вчені в Україні запропонували наступне визначення: «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці» – це процеси врегулювання цивільно-військових відносин, включаючи елементи Військової організації держави. Визначено, що в умовах збройної агресії Російської Федерації, взаємодія між державними органами та місцевим самоврядуванням набуває нового рівня важливості для національної безпеки та стабільності в країні.

3. У більшості регіонів України органи місцевого самоврядування зберігають функціональність, співпрацюючи з військовими адміністраціями. Дослідники визначили три режими взаємодії ОМС із ВА: заміщення, спільне управління та розширені повноваження, які залежать від умов життя конкретної громади. Військові адміністрації виконують ролі державних адміністрацій та керівництва у сфері оборони, громадської безпеки та порядку. Крім організації та надання волонтерської допомоги Збройним Силам та Силам територіальної оборони, а також прийняття та адаптації переселенців, місцеві ради акцентують увагу на підтримці підприємництва та забезпеченні стабільності місцевої економіки та соціального благополуччя населення.

4. Місцеві Ради в Україні все більше усвідомлюють важливість співпраці з різними зацікавленими сторонами в умовах кризи. Вони активно залучають неурядові організації, місцевих мешканців та підприємства для спільної роботи та взаємодії. Ефективний засіб забезпечення стабільності роботи органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану – це горизонтальна міждержавна співпраця через національні асоціації місцевих та регіональних влад та партнерства між громадами в межах країни, а також з муніципалітетами Європейського Союзу. Використання цифрових технологій також сприяє полегшенню комунікації, збору даних та наданню соціальних та адміністративних послуг, завдяки швидкості, гнучкості та адаптивності до змін, враховуючи потреби.

5. В роботі було проаналізовано практичні аспекти діяльності Кременчуцької міської територіальної громади, яка розташована у Полтавській області (Кременчуцький район). З початком повної війни 24 лютого 2022 року та введенням воєнного стану в Україні, місцеве самоврядування Кременчуцької міської територіальної громади стало стикатися з новими викликами та обов'язками, серед яких організація оборони міста, збереження громадського порядку та забезпечення життєдіяльності критичної інфраструктури. Основними напрямками діяльності в умовах війни ОМС м. Кременчука стало забезпечення потреб вимушених переселенців, прийом та надання їм необхідної підтримки. Влада встановила цілодобове чергування, створила гуртожитки та забезпечила гуманітарну допомогу; організувала можливу оборону міста та здійснення заходів безпеки; допомагала і фінансувала Збройні сили України. Важливою була робота з гуманітарною допомогою, яка потребувала своєчасного та справедливого розподілу. І, окрема важлива задача – уникнення загрози відсутності опалення для 80% мешканців, навчальних, лікувальних та соціальних закладів, а також 1500 підприємств. Хоча вдалося відновити джерела енергії, було визнано значущі ризики від єдиного джерела, що призвело до рішення розгортати три нові потужні котельні для забезпечення стабільного опалення в майбутньому.

## РОЗДІЛ 3

### ЗАВДАННЯ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОМС

#### **3.1. Ключові напрями удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування**

В Україні органи місцевого самоврядування (ОМС) здійснюють різноманітні функції на рівні об'єднаних територіальних громад, міст, сіл та інших адміністративно-територіальних одиниць. Основні напрями їхньої діяльності визначаються Конституцією України та іншими законами і включають:

- Залучення громадян до активної участі в розв'язанні питань, які стосуються як місцевого, так і загальнодержавного рівня.
- Ефективне володіння, використання та управління майном, що належить громаді на комунальному рівні.
- Здійснення заходів для забезпечення збалансованого розвитку соціальної, економічної та культурної сфер на певній території.
- Забезпечення доступу населення до різноманітних соціальних послуг та підтримка його потреб у цьому напрямі.
- Гарантування дотримання законності, забезпечення громадської безпеки, підтримання правопорядку та захист прав і свобод громадян.
- Здійснення заходів соціального захисту населення та підтримки процесу працевлаштування громадян.
- Гарантування недоторканності та захисту прав і спроможностей місцевого самоврядування.

Ці напрями визначають обсяг повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні. Для сталого забезпечення ефективності виконання вищезгаданих завдань органи місцевого самоврядування повинні мати низку специфічних властивостей, які представлено в Додатку Г.

Як стверджується у дослідженні Трансперенсі Інтернешнл Україна «Між

безпекою та прозорістю: дослідження роботи міських рад під час війни», прозорість – це невіддільна частина демократичного врядування та економічної стабільності. За результатами вищезгаданого дослідження із 70 міст України, статус «прозорі» мають Дніпро, Львів та Мукачево. «Частково прозорими» визначені 10 міст: Вінниця, Володимир, Житомир, Кам'янське, Київ, Кропивницький, Луцьк, Тернопіль, Ужгород, Чернівці [82]. Місто Кременчук було охарактеризовано як «непрозоре» (Додаток Д). Хоча автори дослідження і зазначають, що «низький рівень прозорості окремих міст не завжди свідчить про їх недоброчесність чи наявність корупційних ризиків. На це могла вплинути низка чинників, пов'язаних з обмеженнями воєнного часу». Органам місцевого самоврядування Кременчуцької міської територіальної громади необхідно зосередитися на підвищення позицій в даному рейтингу. У дослідженні «Між безпекою та прозорістю: дослідження роботи міських рад під час війни» надано низку рекомендацій щодо підсилення спроможності міст та забезпечення прозорості та ефективності місцевої влади, проаналізуємо реалізацію даних рекомендацій Кременчуцькою територіальною громадою і визначимо на цій основі недоопрацьовані напрямки (табл. 3.2).

За результатами даного аналізу можемо стверджувати, що для підвищення в рейтингу прозорості міст Кременчуцькій міській раді, в основному необхідно вдосконалити вже існуючі доробки, і тільки дві із перерахованих дев'яти рекомендацій потребують ґрунтовного опрацювання.

У сучасному світі ефективне управління ресурсами є критичним аспектом для місцевого самоврядування, оскільки це визначає успішність реалізації стратегічних цілей та задач місцевої громади. Забезпечення оптимального використання та розподілу ресурсів стає важливим фактором для забезпечення сталого розвитку та підвищення якості життя населення.

21 грудня 2017 року Рішенням XXXVIII Сесії міської ради VII скликання м. Кременчука була затверджена «Стратегія розвитку міста Кременчука на період до 2028 року».

Оцінка стану реалізації рекомендацій Трансперенсі Інтернешнл Україна  
щодо прозорості в Кременчуцький міській ТГ

№ з/п	Рекомендація Трансперенсі Інтернешнл Україна	Стан реалізації рекомендацій в Кременчуцький міській ТГ	Перспективний напрямок удосконалення
1.	Створювати та оновлювати сервіси, що найбільше сприяють адаптації населення до викликів війни	Реалізовано на веб-порталі Кременчуцької міської ради. Сторінка Разом до перемоги URL: <a href="https://kremen.gov.ua/?view=kremen-page&amp;page-id=183">https://kremen.gov.ua/?view=kremen-page&amp;page-id=183</a>	Змінити назву сторінки, активізувати залучення до процесів адаптації громадські організації та ініціативи, розмістити інформацію про вже існуючі
2.	Оприлюднювати перелік житлових приміщень, що перебувають у власності громад	Реалізовано на веб-порталі Кременчуцької міської ради. Сторінка Житлова політика URL: <a href="https://kremen.gov.ua/?view=single-kp&amp;dep-id=11&amp;page_id=181">https://kremen.gov.ua/?view=single-kp&amp;dep-id=11&amp;page_id=181</a>	Вдосконалити формат представлення інформації, в тому числі без скачування файлів
3.	Створювати сервіси та інформаційні сторінки для внутрішньо переміщених осіб	Реалізовано на веб-порталі Кременчуцької міської ради. Сторінка Житлова політика URL: <a href="https://kremen.gov.ua/?view=single-kp&amp;dep-id=11&amp;page_id=181">https://kremen.gov.ua/?view=single-kp&amp;dep-id=11&amp;page_id=181</a>	Покращити структурування поданої інформації, розмежувати за функціональними напрямками
4.	Створювати електронні сервіси для постановки на квартирний облік	Реалізовано на веб-порталі Кременчуцької міської ради. Сторінка Житлова політика URL: <a href="https://kremen.gov.ua/?view=single-kp&amp;dep-id=11&amp;page_id=181">https://kremen.gov.ua/?view=single-kp&amp;dep-id=11&amp;page_id=181</a>	Покращити структурування поданої інформації Вдосконалити формат представлення інформації, в тому числі без скачування файлів
5.	Впроваджувати сервіси для онлайн-запису на отримання соціальних послуг	Реалізовано через Функціонал «ЦНАП» ( <a href="https://snar-kremen.gov.ua/">https://snar-kremen.gov.ua/</a> ) на веб-порталі Кременчуцької міської ради	Загалом громадяни високо оцінюють роботу ЦНАП
6.	Оприлюднювати переліки укриттів у зручному форматі (карта) та своєчасно їх оновлювати	Розміщено інтерактивну карту Захисних споруд Полтавської області на веб-порталі Кременчуцької міської ради	Складний пошук інформації, тому необхідно розмістити дані одразу на першій сторінці Ради
7.	Забезпечити максимально прозорий облік та розподіл гуманітарної допомоги	Дані про облік та розподіл гуманітарної допомоги відсутні	Розробити і затвердити порядок звітування щодо надходжень і розподілу гуманітарної допомоги
8.	Відновлювати роботу місцевих порталів відкритих даних та геопорталів, публікувати відкриті дані	Обмежений набір даних за посиланням URL: <a href="https://data.gov.ua/group/about/rehionalnyi-rozvytok">https://data.gov.ua/group/about/rehionalnyi-rozvytok</a>	Виконати дані рекомендації в максимально можливих обсягах, з урахуванням діючих обмежень воєнного стану
9.	Забезпечити доступ та участь жителів до формування управлінських рішень	Не відстежується системна робота за даним напрямом	Необхідне поглиблення роботи в даному напрямку на основі розширення співпраці із громадськими організаціями міста

Мета Стратегії розвитку міста полягає у вирішенні спільних проблем і реалізації спільних завдань щодо ефективного розвитку продуктивних сил громади, раціональне використання ресурсного потенціалу, створення комфортних умов життя населення, забезпечення екологічної безпеки та вдосконалення територіальної організації суспільства. [68].

Даної Стратегією визначено чотири стратегічні напрями розвитку міста:

A. Місто розвиненого експортоорієнтованого бізнесу;

B. Маркетинг території та залучення інвестицій;

C. Енергоефективне та екобезпечне місто;

D. Креативний життєвий та гуманітарний простір розвитку людини.

Проте в умовах воєнного стану даний документ вимагає коригування та узгодженості із змінами в Стратегії регіонального розвитку Полтавської області на 2021 - 2027 роки та Плану заходів з її реалізації на 2021 - 2023 роки. На нашу думку зміни мають торкнутися не самих стратегічних цілей, а механізмів і фокусів їх реалізації. І, особливе місце тут посідає напрям C. Енергоефективне та екобезпечне місто.

Внаслідок російської військової агресії проти України, місто Кременчук виявилось під великою загрозою. Із численних ракетних ударів, значна частина приземлилася саме на об'єкти, що забезпечують централізоване опалення, повністю вивівши з ладу всі теплові системи. Близько 180 тисяч мешканців міста (що становить 80% населення), а також навчальні заклади, лікувальні установи, соціальні установи та близько 1500 підприємств опинились під загрозою відсутності опалення. Ситуація була настільки критичною, що місто фактично опинилося на межі надзвичайної техногенної ситуації. Зокрема, серйозно пошкоджено було будівлю головного корпусу котлотурбінного цеху (машинне відділення) по вулиці Свіштовській, 2 в місті Кременчук, Полтавська область. Ця будівля виявилася критично важливою для забезпечення послуг з постачання теплової енергії місту. Для всієї України зима 2022/2023 рр. стала випробуванням її енергостійкості. У сфері відновлення функціонування системи опалення міста Кременчук після ракетних обстрілів Росії проти

України були здійснені великі зусилля. На жаль, нормалізація ситуації виявила ризики для сталого теплозабезпечення в майбутньому через наявність лише одного джерела теплової енергії.

Оскільки збереження централізованої системи опалення міста визнається стратегічно важливим, було прийняте стратегічне рішення розосередити джерела теплової енергії. Заплановано будівництво трьох нових потужних котелень, які будуть підключені до існуючих інженерних мереж. Також передбачається помірна децентралізація критично важливих об'єктів інфраструктури, таких як лікарні та комунальні підприємства, з метою створення «теплових хабів» для обігріву населення у випадку надзвичайних ситуацій під час наступного опалювального періоду. Наразі тривають роботи з будівництва двох котелень та реконструкції теплових мереж у районі Раківка. Реалізовані частини проектів «Енергоефективна Раківка» щодо будівництва теплогенеруючих потужностей вже мають результати в реконструкції зовнішніх мереж електропостачання, газопостачання, водопостачання та водовідведення. Тепломеханічне обладнання котелень, таке як котли, теплоутилізатори та системи автоматизації, було завезено. Застосування стратегії розосередження джерел теплової енергії виявилось обґрунтованим кроком у напрямку сталого теплозабезпечення міста.

Проте, на нашу думку в місті недостатньо реалізовано потенціал відновлювальних джерел енергії. Важливим є те, що «Європейський зелений курс є дорожньою картою заходів, які перетворять Євросоюз на ефективну, стійку та конкурентоспроможну економіку, визначать засоби перетворення Європи на перший у світі кліматично нейтральний континент до 2050 року, стимулюючи розвиток економіки, покращення здоров'я та якості життя людей, а також трансформують кліматичні та екологічні виклики на можливості у всіх сферах та політиках ЄС, гарантуючи справедливий та інклюзивний характер зеленого переходу» [3]. Тому, фахівці стверджують, що післявоєнне відновлення енергетики обов'язково буде «зеленим». Але в існуючих умовах, на заваді цьому стоять недоліки в загальній державній політики в енергетичній

сфері, проте місцеві органи влади, в межах своїх повноважень можуть сприяти впровадженню відновлювальних джерел енергії. Так, у Миколаївській області лікарні встановили сонячні електростанції з автономним інвертором для операційних та реанімаційних відділень, що узгоджується із цілями Сталого розвитку. Одним із доступних джерел фінансування подібних проєктів місцевих органів влади можуть стати гранатові програми для органів місцевого самоврядування, як споживачів електроенергії.

В табл.3.1. велике значення відведене кадровому забезпеченню діяльності органів місцевого самоврядування, професійному та особистісному розвитку представників ОМС. Кадровий розвиток в контексті органів місцевого самоврядування включає в себе низку заходів та стратегій, спрямованих на покращення навичок, знань та ефективності працівників. Окремі аспектами, які можуть бути поглиблені в рамках розвитку кадрового потенціалу нами визначено: підвищення кваліфікації передбачає організацію тренінгів, семінарів та курсів для працівників з метою оновлення їх знань у сфері управління, правового захисту, фінансів та інших важливих аспектів. Важливим є і співпраця з відповідними навчальними та науково-дослідними установами для створення спеціалізованих програм навчання.

Експертна підтримка включає залучення зовнішніх експертів та консультантів для проведення тренінгів, аудитів та інших заходів, спрямованих на покращення роботи органів самоврядування. Також важлива співпраця з асоціаціями та організаціями, які спеціалізуються на розвитку місцевого самоврядування.

Розвиток лідерських якостей передбачає програми для керівників та керівних кадрів з метою підвищення ефективності в управлінні та мобілізації команд. Проводяться стандартизовані багатоаспектні оцінки персоналу для визначення потенціалу лідерства серед працівників та розробки шляхів їхнього розвитку.

Стажування та обмін досвідом включає організацію програм обміну досвідом між різними місцевими органами самоврядування для вивчення

кращих практик та інновацій. Також передбачає створення механізмів стажування для працівників в інших органах місцевого самоврядування чи суміжних галузях. Впровадження гнучких форми навчання включають наступне: онлайн-курси та вебінари, для можливості навчання працівників безпосередньо на робочому місці. Також передбачає створення внутрішніх систем самонавчання для підтримки постійного професійного розвитку. Оцінка та звітність включає розробку систем оцінки результативності та проведення аудитів з метою визначення ефективності програм кадрового розвитку. Також важлива публікація звітів для забезпечення прозорості та взаємодії з громадськістю. Розвиток кадрів є ключовим елементом для забезпечення високої якості та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Іншим перспективним аспектом удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема Кременчуцької міської територіальної громади є поглиблення взаємодії з громадськими організаціями, включаючи міжнародні, що дозволить обмінюватися досвідом, вивчати кращі практики та інновації, а також спільно вирішувати важливі питання. Рекомендації щодо підвищення ефективності такої взаємодії включають організацію регулярних зустрічей, круглих столів, форумів або семінарів для обговорення актуальних питань, приєднання до місцевих, національних та міжнародних асоціацій, спільну розробку та реалізацію проектів, вивчення успішного досвіду інших ОМС, участь в міжнародних конференціях, формування робочих груп для спільного вирішення проблем, інформаційний обмін та використання сучасних комунікаційних технологій. Важливо, щоб взаємодія ґрунтувалася на взаємній повазі, відкритості, готовності слухати іншу сторону та мала конкретні практичні результати.

На нашу думку, спектр запропонованих напрямів удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування буде суттєво розширено в умовах повоєнної відбудови України, проте важливим є відновлення в повній мірі повноважень ОМС і продовження реформи децентралізації. Адже і експерти з Центру досліджень миру та розвитку (CRPD) Католицького університету

Левена в Бельгії, проаналізувавши практики відновлення країн під час війни, дійшли висновку, що ключовим є відновлення основних функцій управління на локальному рівні та рівні громад [81]. Для місцевого самоврядування України це означає у першу чергу зміцнення інституційної та фінансової автономії. Проте, важливо наголосити, що поглиблення процесів децентралізації має відбуватися із урахуванням вимог щодо забезпечення національної безпеки нашої держави.

### **3.2. Забезпечення ефективності роботи органів місцевого самоврядування в кризових ситуаціях**

Органи місцевого самоврядування (ОМС) працюють безпосередньо із громадянами та є першими, хто стикається з наслідками кризових ситуацій, і, часто несуть відповідальність перед населенням за подолання криз.

Криза є наслідком значної події, що спричинила глибокі потрясіння та зміну основних засад функціонування суспільства. Кризи виникають внаслідок несподіваних та серйозних подій, і їх причини можуть бути різноманітними і призводити до людських, матеріальних, економічних та навіть екологічних втрат, залежно від конкретної ситуації. Деякі кризи спричинені природними явищами (землетруси, шторми, урагани), санітарними небезпеками (епідемії, голод), промисловими катастрофами (вибухи на заводах, розливи хімікатів, витоки ядерних речовин), тоді як інші виникають внаслідок серйозних загроз безпеці місцевого населення та його соціального середовища (політичні, соціальні, релігійні, етнічні конфлікти).

В п.2.1 даного дослідження було визначено що можна вважати кризовою ситуацією та надано характеристики кризових ситуацій як об'єкту управління. Кризові ситуації можуть бути оголошені у зв'язку із різноманітними подіями, які мають негативні наслідки для населення та матеріальних цінностей, а також ставлять під загрозу життєздатність громади в певному регіоні.

Управління кризовими ситуаціями органами місцевого самоврядування повинно бути організоване з метою збереження здоров'я та засобів існування

населення в районі, що постраждав, тим самим забезпечуючи функціонування економіки у можливих масштабах та суспільства в цілому. В аспекті забезпечення ефективності роботи органів місцевого самоврядування в кризових ситуаціях необхідно визначити саме ті кризові ситуації, які мають найбільший вплив на діяльність органів місцевого самоврядування і вимагають їх безпосередньої активної участі.

Як уже згадувалося безпрецедентною кризовою ситуацією перед повномасштабним вторгненням, з яким в повному обсязі стикнулися органи місцевого самоврядування стала пандемія COVID-19.

В дослідженні «Забезпечення дотримання Європейської Хартії місцевого самоврядування в умовах великих кризових ситуацій» Комітету з виконання зобов'язань та зобов'язань членів Європейської Хартії місцевого самоврядування (Комітет з моніторингу) було визначено: п'ять сфер місцевого самоврядування, яких особливо торкнулася пандемія: громадське здоров'я, суспільні відносини, економіка, адміністративний нагляд, фінансові ресурси. В цьому ж Звіті дослідники зазначають, що кризові ситуації, особливо такого масштабу, як COVID-19, часто не лише примушують центральні уряди скорочувати обсяг місцевого самоврядування, але й зводять нанівець усталені механізми консультацій з муніципалітетами. Як вказала Венеційська комісія: «Фактор швидкості набуває особливого значення в надзвичайних ситуаціях, де обставини можуть швидко змінюватися. Концентрація прийняття рішень в уряді чи у одного міністра зазвичай призводить до більшого потенціалу для оперативності» [79]. І це створює певні складнощі у комунікаціях між державними і місцевими органами влади у вирішенні кризових ситуацій.

В Європейському Союзі криза COVID-19 є на сьогодні наймасштабнішою для місцевого самоврядування, що було сформованого у відповідності до засад визначених в Європейській хартії місцевого самоврядування, тому використання даного досвіду для України в умовах повномасштабної війни є досить обмеженим.

Інше дослідження, проведене у 2015 р. за підтримки Європейського

Союзу «Роль місцевих урядів в умовах крихкості або в кризових станах? На прикладі сирійської кризи» розглядає кризу збройного конфлікту та його наслідки. Дослідниками збройний конфлікт визначається як «динамічний процес насильницького протистояння між двома чи більше антагоністами. Згідно з міжнародним правом прав людини існує два типи конфліктів: міжнародні конфлікти та конфлікти неміжнародного характеру». Міжнародний конфлікт – це коли розбіжності між двома державами породжують втручання збройних сил один проти одного [75].

Наслідки збройного конфлікту можуть виявитися різноманітними та негативно впливати на громадян та суспільство в різних аспектах, таких як соціально-економічний, політичний та екологічний. Збройні конфлікти призводять не лише до значного числа смертей, але й до серйозних травм, довгострокових захворювань та важких страждань. Вони спричиняють масові переміщення населення, включаючи біженців, які шукають укриття в інших країнах, і внутрішньо переміщених осіб у країнах, які перебувають у кризовому стані. Це має широкий спектр макроекономічних наслідків, включаючи порушення економічної, торговельної та фінансової діяльності, а також ринку праці, збільшення безробіття та/або неповної зайнятості. Нестача ресурсів призводить до зниження купівельної спроможності, росту бідності. Суспільство в цілому стає жертвою руйнування інфраструктури, необхідної для забезпечення основних послуг, таких як харчування, вода, енергія, транспорт, охорона здоров'я та освіта. На політичному рівні національне та місцеве управління часто стає об'єктом дестабілізації у зв'язку з конфліктом. Крім того, конфлікти часто завдають шкоди навколишньому середовищу через руйнування інфраструктури та сільськогосподарських земель, а також через використання хімічної або токсичної зброї, уповільнюючи чи зупиняючи розвиток.

Умови повномасштабної агресії іншої держави створили наступні кризові ситуації для місцевого самоврядування Кременчуцької міської територіальної громади:

1. У сфері безпеки і оборони. Загроза агресії викликала необхідність забезпечення безпеки та оборони на місцевому рівні. Місцеві органи самоврядування можуть приймати безпосередню участь у курівництві та розгортанні заходів із захисту населення та інфраструктури в умовах збройної агресії.

2. Гуманітарна сфера. Повномасштабна агресія викликала гуманітарну кризу з високим рівнем переміщення населення, потребами в харчуванні, притулку та медичній допомозі. Місцеве самоврядування Кременчуцької міської територіальної громади опинилася в епіцентрі процесів переміщення населення України із постраждалих районів в більш безпечні та надавало всебічну допомогу великому потоку біженців та постраждалих.

3. Економіка. Агресія призвела до руйнування економічної інфраструктури, торгівлі та іншої економічної діяльності. Особливо критичними для Кременчуцької міської ТГ стали ракетні обстріли, що призвели до значних жертв і руйнувань, особливо енергетичної інфраструктури та критично важливих для економіки України підприємств. Місцеві органи самоврядування Кременчуцької міської громади повинні розглядати плани відновлення економіки, її перебудови у відповідності до умов, що склалися та забезпечення підтримки підприємств, місцевих жителів і тих громадян, що переїхали із постраждалих та окупованих регіонів.

4. Сфера правопорядку. Умови збройної агресії створюють сприятливе середовище для злочинності, включаючи незаконні дії та соціальні напруження. Місцеві органи повинні розглядати плани забезпечення громадської безпеки та зменшення злочинності. В цьому аспекті органи місцевого самоврядування Кременчуцької міської громади налагодили ефективну взаємодію між Національною поліцією, військовою адміністрацією, та посилили діяльність ДФТГ, та діяльність КП «Муніципальна варта».

5. Внаслідок агресії може виникнути ситуація втрати контролю над деякими територіями. Місцеві органи повинні розглядати плани в умовах нестабільності та можливості втручання для відновлення порядку, проте для

Кременчуцької міської територіальної громади ця загроза не стала реальністю.

6. Інформаційна війна. Місцеві органи самоврядування можуть стикатися з викликами інформаційної війни, дезінформацією та потребою ефективної комунікації з громадськістю в умовах психологічного тиску. Особливо загрозовою, крім кібератак, є соціальні мережі, як інструмент інформаційної війни, які використовуються для маніпулювання, поширення дезінформації та впливу на громадську думку

Вважаємо, що діяльність ОМС щодо подолання кризових явищ повинна базуватися на розробці окремих стратегій за визначеними напрямками, і дозволить ефективно вирішувати кризові ситуації у зазначеному контексті.

Складним викликом для Кременчуцької міської територіальної громади стало ліквідація наслідків ракетних ударів, який є складним і багатоетапним процесом, що вимагає спільних зусиль різних служб та організацій. Етапи даного процесу вимагають чіткої взаємодії, як органів місцевої влади так і державних органів, зокрема Державної служби із надзвичайних ситуацій. Негайно після ракетного удару основною пріоритетною задачею є рятування людей і надання медичної допомоги потерпілим. Екстрений виклик служб рятувальників, пожежників, медичних служб і допоможе організувати рятувальні роботи і надати першу допомогу. Пожежники та вибухотехніки повинні здійснити заходи для гасіння пожежі та ліквідації будь-яких вибухонебезпечних матеріалів.

Евакуація та тимчасове розміщення людей за потреби. Організація евакуації людей з пошкоджених територій та надання тимчасового притулку – це важливий етап де основну роль відіграють дії органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування повинно мати перелік об'єктів де можливо тимчасово розмістити людей. Можуть бути використані школи, готелі чи інші безпечні споруди для тимчасового проживання.

Оцінка пошкоджень. Здійснення докладної оцінки пошкоджень допомагає визначити масштаби руйнувань і потреби в ресурсах для подальшого відновлення, що також вимагає від органів місцевого самоврядування

відповідних компетентностей.

Гуманітарна допомога. Надання гуманітарної допомоги тим, хто втратив житло чи має інші потреби. Це може включати в себе роздачу їжі, одягу, медичну та фінансову допомогу, інші базові життєво важливі ресурси.

Відновлення і реконструкція: Після етапу ліквідації негайних наслідків важливо розпочати роботу з відновлення та реконструкції інфраструктури, будівель та інших об'єктів, що постраждали від ракетного удару.

Ефективність роботи місцевого самоврядування в кризових ситуаціях залежить від різноманітних факторів. Ці фактори можна класифікувати та аналізувати з різних позицій для кращого розуміння їхнього впливу на ефективність управління кризовими ситуаціями на місцевому рівні.

Лідерство та якість управління виявляються ключовими факторами, оскільки їхні властивості, такі як компетентність та рішучість представників ТГ, забезпечують необхідне керівництво та координацію дій під час кризових ситуацій. Здатність приймати ефективні рішення також відіграє важливу роль у спроможності місцевих органів влади ефективно реагувати на кризові події.

Доступність належних ресурсів та наявність відповідної інфраструктури визначають успішність заходів в кризових ситуаціях.

Вкрай важливим аспектом виступає ефективна комунікація, оскільки швидкість та чіткість спілкування можуть визначати успішність управління кризовими ситуаціями. Планування та готовність також є ключовими, включаючи наявність планів дій та систем готовності, а також проведення тренувань та симуляцій.

Співпраця та координація на різних рівнях уряду, а також з громадськістю та неприбутковими організаціями, можуть підсилити зусилля у вирішенні кризових ситуацій. Соціокультурні аспекти, такі як розуміння та врахування культурних різниць, можуть покращити ефективність заходів місцевого самоврядування.

Як було зазначено вище, ефективна комунікація в кризових ситуаціях є важливою складовою у заходах із подолання криз. Кризова комунікація може

бути визначена як обмін інформацією, який відбувається всередині та між органами влади, організаціями, ЗМІ та зацікавленими особами та групами до, під час і після кризи. Під час кризи є три важливі виміри: фактична криза; як влада та організації справляються з кризою; імідж кризи [78]. Для забезпечення готовності до різноманітних кризових ситуацій важливо, щоб ОМС впроваджували систему кризового управління, в яку входить ефективна система кризових комунікацій. Відомо, що попередня підготовка та наявність системи кризового управління та комунікації не лише полегшують подолання кризи, але також сприяють збільшенню рівня довіри серед членів громади в майбутньому.

Кризові комунікації означають взаємодію між місцевою владою та громадою, що включає членів громади, громадських активістів та інші групи, як перед, так і під час та після кризової ситуації. Важливість кризових комунікацій полягає в тому, що вони не лише сприяють полегшенню або усуненню наслідків кризи, але і іноді можуть сприяти створенню більш позитивної репутації для органів місцевого самоврядування, ніж це було до виникнення кризи.

Ефективна система кризових комунікацій може врятувати життя, уникнути паніки, страху та інших психологічних наслідків кризи. Проте для того, щоб ефективно взаємодіяти відразу після виникнення кризової ситуації, органам місцевого самоврядування необхідно бути належно підготовленими. Представники громади повинні розуміти, що ефективність заходів по подоланню кризи в значній мірі оцінюється наскільки ефективно взаємодіє місцева влада через комунікацію.

Досвід пандемії COVID-19 засвідчив здатність органів місцевого самоврядування налагодити ефективні кризові комунікації, що стало підґрунтям для їх розвитку уже в умовах повномасштабної війни. Спілкування між органами місцевого самоврядування та громадою є важливим елементом ефективного кризового управління. У зв'язку з пандемією COVID-19, кризові комунікації виявилися ключовим фактором в запобіганні паніці, забезпеченні

безпеки громади та відновленні довіри до місцевої влади. Оцінки ефективності кризових комунікацій ОМС Кременчука, базувалася на аналізі офіційних заяв, публікацій у місцевих засобах масової інформації, а також соціальних мереж. Ефективність кризових комунікацій ОМС в Кременчуці може бути пояснена їхньою готовністю взяти на боротьбу з інформаційними викликами та використанням технологічних рішень для максимального охоплення громади. Систематичне та вчасне інформування громади, виважене використання різних каналів комунікації та відкритість до зворотного зв'язку сприяли активному взаєморозумінню.

Проте масштабність кризових явищ викликаних війною поставило питання в напрацюванні нових підходів до кризових комунікацій. Особливі складнощі становили кризові комунікації з людьми, які перебували в поганому психічному стані внаслідок війни. Такі комунікації мають свої особливості через травматичний вплив конфлікту на їхню психіку та емоційний стан.

В налагодженні таких комунікацій ОМС Кременчуцької міської ТГ мали враховувати наступні фактори при взаємодії та комунікації з цією категорією осіб:

Виявлення великої емпатії та розуміння стосовно травм та стресу, які пережили ці люди. Розуміння їхньої болі та непокою є важливим елементом спілкування.

Створення Зони Безпеки. Органам місцевого самоврядування необхідно було забезпечити багатьом простір, де особа може відчувати себе безпечною та зрозумілою.

Підтримка та Ресурси. Крім того необхідно надати інформацію про наявні психологічні та психосоціальні ресурси для отримання підтримки.

Загальна мета таких комунікацій – створення сприятливого середовища для емоційного відновлення та надання необхідної підтримки особам, які пережили травматичні події внаслідок війни.

Проведений в даному розділі аналіз довів, що органи місцевого самоврядування у кризових ситуаціях повинні мати ряд характеристик для

ефективного управління та забезпечення безпеки та добробуту місцевого населення. Для того щоб ефективно протистояти кризовим ситуаціям ОМС володіти наступними якостями:

Бути гнучкими та адаптивними – бути готові швидко адаптуватися до змін в ситуації та впроваджувати ефективні стратегії управління кризовими ситуаціями.

Забезпечувати швидкість прийняття рішень. Важливо, щоб органи місцевого самоврядування були здатні швидко приймати рішення та вживати необхідні заходи для забезпечення безпеки та допомоги постраждалим.

Забезпечувати ефективну координацію з іншими учасниками процесу подолання кризових ситуацій. Співпраця з різними державними органами влади, громадськими організаціями, та іншими стейкхолдерами є ключовою для успішного управління кризовими ситуаціями.

Забезпечувати ефективну комунікацію. Забезпечення якісної та чіткої комунікації з мешканцями, іншими владними структурами та рятувальними службами допомагає уникнути плутанини та забезпечити правильність інформації.

Здійснювати підготовку, навчання: та симуляцію кризових ситуацій для свого персоналу, щоб гарантувати готовність до ефективних дій у надзвичайних обставинах.

Мати резервні плани та належну інфраструктуру безпеки. Розробка та підтримка резервних планів, а також наявність необхідної інфраструктури для реагування на різні види криз (наприклад, пожежі, природні катастрофи) є важливими аспектами.

Забезпечувати ефективне використання ресурсів: фінансових, людських та ін. створення необхідної підтримки та відновлення місцевої громади.

Здійснювати моніторинг та оцінку. Розвинена система моніторингу за станом справ і оцінка впливу кризових ситуацій дозволяє оперативно коригувати стратегії та управлінські заходи.

Ці характеристики допомагають органам місцевого самоврядування бути

готовими до кризових ситуаціях і забезпечувати ефективний захист і підтримку своїх мешканців у випадку їх настання.

### **3.3. Завдання оптимізації роботи місцевого самоврядування Кременчуцької міської територіальної громади**

Під час війни важливим є забезпечення неперервного розвитку держави, що включає підтримку армії, суспільно-економічний розвиток, та охорону довкілля. Зокрема, слід приділяти увагу розвитку вітчизняної економіки, підвищенню ефективності виробництва, стабільному постачанню товарів і послуг, та ефективному використанню ресурсів. Також, для забезпечення сталості, потрібно підвищити ефективність державних і місцевих фінансів, забезпечити надійне фінансування армії, підтримки військовослужбовців і їхніх родин.

Досвід, вже набутий Україною під час війни, демонструє перевагу самоорганізації населення перед централізованим управлінням. Це стосується як економічних аспектів, зокрема в організації ефективних механізмів волонтерської підтримки. Основні ініціативи щодо забезпечення сталості в розвитку повинні бути зосереджені на органах місцевого самоврядування. Вони вважаються найбільш ефективними в управлінні справами місцевого значення. Серед принципів сталого розвитку на місцевому рівні важливо враховувати керований та стратегічний типи місцевого розвитку, забезпечення соціальної справедливості та інтеграції інноваційної, стратегічної та проектної діяльності для підвищення ефективності управління у сфері сталого розвитку територіальних громад. Тому на сьогодні, не дивлячись на обмеженість повноважень, органам місцевого самоврядування необхідно здійснювати виконання своїх функцій з максимальною ефективністю, та формуючи управлінські практики, з урахуванням необхідності вирішення задач повоєнної відбудови, а також і перебудови в майбутньому.

В зв'язку із вищевикладеним вже сьогодні необхідно здійснювати заходи із оптимізації роботи органів місцевого самоврядування.

Оптимізація – надання чому-небудь оптимальних, найбільш сприятливих властивостей, співвідношень. Оптимізація роботи органів місцевого самоврядування має сприяти підвищенню стійкості громад шляхом раціоналізації та покращення їхньої функціональної діяльності. Цей процес визначається вдосконаленням внутрішньої структури та процесів влади на місцевому рівні.

Оптимізація сприяє ефективнішому використанню ресурсів, що, в свою чергу, забезпечує сталість громадських послуг та інфраструктури. Зменшення адміністративних витрат та удосконалення управлінських процесів сприяють економічній стійкості та забезпеченню життєвих потреб громадян.

Оптимізовані ОМС можуть більш ефективно реагувати на невідкладні ситуації, такі як природні катастрофи чи економічні труднощі, що сприяє підтримці стійкості та відновленню громад у критичних моментах. Посилення взаємодії між ОМС та громадою через оптимізовані комунікаційні канали підвищує рівень довіри між сторонами. Це сприяє активнішому участи громадян у вирішенні загальних завдань, що сприяє соціальній стійкості та розвитку громад.

Оптимізація роботи ОМС є важливим чинником у впровадженні інновацій та сучасних методів управління. Це дозволяє громадам адаптуватися до змін у суспільстві, технологіях та економіці, що сприяє стійкому розвитку в умовах невизначеності. Отже, оптимізація роботи ОМС визначається як ключовий елемент для забезпечення сталості та витривалості місцевих громад, враховуючи їхні потреби та забезпечуючи ефективну взаємодію між владою та громадою.

В дослідженні «Фактори стійкості громад під час війни» визначено низку чинників що забезпечують стійкість громади за трьома вимірами стійкості інституцій місцевого самоврядування: готовність (preparedness), надійність (robustness) та адаптацію (adaptation):

- нижча залежність громади від субвенцій та дотацій з державного бюджету, що позитивно впливає на її готовність до складних, багатовимірних

потрясінь;

- довший досвід управління;
- більша кількість громад-партнерів, які забезпечують горизонтальні зв'язки для швидкого обміну ресурсами, досвідом та найкращими практиками у кризових ситуаціях;
- більша залученість громади, адже не лише матеріальні ресурси, а й залученість та врядування важливі для забезпечення готовності як виміру стійкості [7].

Проаналізувавши в даній роботі досвід діяльності ОМС Кременчуцької міської ТГ в умовах воєнного стану нами визначені наступні напрямки оптимізації їх діяльності:

- розширення електронного урядування з метою налагодження ефективної комунікації та одночасним посиленням кібербезпеки;
- розвиток горизонтального партнерства та більш широке залучення громадськості;
- розвиток діяльності у сфері залучення альтернативних джерел фінансування програм розвитку Кременчуцької міської ТГ;
- вдосконалення діяльності із стратегічного планування розвитку Кременчуцької міської ТГ, розробка прогнозів до планів.

Електронне урядування в органах місцевого самоврядування визначається як використання інформаційно-комунікаційних технологій та Інтернету з метою поліпшення взаємодії органів місцевого самоврядування із громадськістю. Цей процес сприяє підвищенню доступності, ефективності та відкритості діяльності місцевих органів, а також активізації участі громадян у прийнятті рішень. Гармонійна взаємодія між органами влади та громадськістю вимагає відкритості та активної участі громадян у процесі прийняття рішень на місцевому рівні. Принципи відкритості, прозорості та рівності стають основою для створення простору, де громадяни можуть активно співпрацювати з органами місцевого самоврядування.

Важливо розуміти, що електронне урядування в органах місцевого

самоврядування допомагає втілювати концепцію електронної демократії, забезпечуючи більш ефективну і відкриту взаємодію між громадянами та місцевими органами влади.

В Кременчуцький міський територіальній громаді напрямками оптимізації роботи в галузі електронного урядування визначено подальший розвиток веб-порталів та мобільних додатків для зручного спілкування громадян з органами місцевого самоврядування, подання заяв та відстеження їх статусу. Органи місцевого самоврядування повинні приділяти увагу розробці та підтримці веб-порталів та мобільних додатків. Це включає в себе розробку функціоналу, який забезпечить ефективний обмін інформацією між громадянами і місцевими органами, надання послуг онлайн та можливість висловлювати свої думки та пропозиції. Спеціалісти з галузі інформаційних технологій Кременчуцької міської територіальної громади повинні мати належний професійний рівень, що би забезпечити технічну реалізацію та безпеку систем, а також за створення зручного та інтуїтивно зрозумілого інтерфейсу.

Активна участь громадян є ключовою для успішного розвитку таких платформ. Громадяни мають сприяти удосконаленню сервісів, висловлювати свої потреби, а також відгукуватися на існуючі рішення, щоб забезпечити їхню відповідність потребам спільноти.

Важливим також належне фінансове забезпечення таких заходів, що має буди передбачено бюджетом Кременчуцької міської ТГ. Забезпечення фінансової підтримки для розробки та підтримки веб-порталів та мобільних додатків від органів місцевого самоврядування, може включати виділення коштів на розробку, утримання та оновлення платформ.

Вкрай важливим в даному напрямку оптимізації роботи органів місцевого самоврядування Кременчуцької міської ТГ, особливо в умовах війни, є забезпечення безпеки в цих системах, оскільки вони обробляють персональні дані громадян та виконують важливі функції для організації самоврядування. Так, веб-портали та мобільні додатки органів місцевого самоврядування часто

збирають та обробляють особисту інформацію громадян. Захист цих даних є пріоритетом, і кібербезпекові заходи повинні бути вжиті для запобігання несанкціонованому доступу та витоку інформації.

Також українські веб-портали та мобільні додатки є предметом різноманітних кібератак з боку російської федерації, таких як DDoS-атаки, витоки інформації, атаки на вразливості програмного забезпечення тощо. Заходи кібербезпеки повинні бути налаштовані для виявлення, запобігання та відповіді на такі загрози. Загалом, важливо забезпечити неперервну доступність веб-порталів та мобільних додатків для громадян, заходи кібербезпеки допомагають запобігти втраті доступу до сервісів через атаки або технічні проблеми. Виробники програмного забезпечення та розробники повинні вчасно виправляти виявлені вразливості, а також вдосконалювати технічні та організаційні аспекти безпеки. Крім попередження інцидентів, важливо мати ефективні плани реагування на інциденти для швидкого виявлення, відстеження та виправлення можливих загроз безпеці. Освіта громадян, персоналу місцевих органів та розробників щодо питань кібербезпеки є важливою частиною захисту систем від потенційних загроз.

Отже, кібербезпека є невід'ємною частиною розвитку та ефективного функціонування електронних платформ місцевого самоврядування.

Кременчуцька міської ТГ має широкі і налагоджені горизонтальні зв'язки. Перш за все місто є членом асоціації міст України, завдяки якій 24 квітня 2023 року відбулася віртуальна зустріч між представниками Кременчуцької міської територіальної громади (Полтавська область, Україна) та муніципалітету Доностія – Сан-Себастьян (Країна Басків, Іспанія). Під час цієї зустрічі сторони домовилися розпочати взаємну співпрацю над проектом розвитку міста Кременчук.

Цей захід був також ініційований Радою європейських муніципалітетів та регіонів (CEMR) в рамках Проекту «Сприяння всебічному розвитку громад через аналітику, діалог та міжнародне співробітництво», який фінансується Німецьким товариством Міжнародного співробітництва (GIZ) у рамках

Підтримки реформи децентралізації в Україні (U-LEAD з Європою. Фаза II).

До зустрічі долучилися представники Ради європейських муніципалітетів та регіонів (CEMR), Асоціації міст України (АМУ) та Асоціації баскських муніципалітетів (EUDEL). Серед основних напрямків співпраці було визначено: подальший розвиток сфери охорони здоров'я, зміцнення промислово-виробничого сектору, створення екологічних енергопідприємств, розвиток міського електротранспорту, а також розвиток освіти, культури та туризму.

В перші складні дні війни до Кременчуцької міської територіальної громади від численних країн, серед яких Польща, Литва, Словаччина, Франція, Шотландія, Латвія, Македонія, надійшла гуманітарна допомога. Міжнародні зв'язки Кременчука у сфері гуманітарної допомоги включали отримання 9 вантажів гуманітарної допомоги від м. Бидгощ (місто-побратим, Польща), виділення фінансової підтримки у розмірі 100 000 злотих від міської ради Бидгоща, та допомогу від Вільнюської торгово-промислової та ремісничої палати, литовської Екологічної компанії UAB VAATC, міста Люблін, Бітоли (Північна Македонія), Латвії, Асоціації румунських комун та Алітуса (Литва). Також, німецьке місто Гельзенкірхен подарувало 10 тон гуманітарної допомоги та надіслало пожежний автомобіль для територіальної громади Кременчука.

Міжнародні та європейські організації, такі як Дитячий фонд ООН ЮНІСЕФ, Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців, та Міжнародний комітет Червоного Хреста, зробили значний внесок у забезпечення вимушених переселенців у Кременчуці різноманітною допомогою, а також матеріальну підтримку та соціальне житло. Організації, такі як Global Empowerment Mission, ГО «Якість Життя», та «Координаційний штаб волонтерів Дніпра», також надали гуманітарну допомогу у вигляді продуктів, медичних засобів та інших ресурсів. Необхідна щоб дана співпраця поглиблювалася і набула нових якісних характеристик вже у мирному житті.

Важливо, що такі зв'язки дозволять залучати додаткові джерела фінансування для Кременчуцької міської територіальної громади для реалізації програм за різними напрямками. У 2020 р. Кременчуцькою міською ТГ було

розпочато робота що залучення коштів для реалізації трьох субпроектів які входять до «Надзвичайної кредитної програми для відновлення України» Європейського інвестиційного банку. Ця програма була створена в Кременчуці. На даний момент було узгоджено Плани соціального менеджменту для кінцевих бенефіціарів КП «Кременчуцьке міське управління капітального будівництва» та КГЖЕП «Автозаводське» з метою реалізації субпроектів в межах зазначеної кредитної програми для відновлення України.

Іншими донорами для реалізації низки програм із соціального розвитку громади, енергоефективності можуть стати такі міжнародні організації, як американська агенція USAID, європейські організації, такі як U-LEAD, що надають підтримку українським громадам у питаннях, пов'язаних із децентралізацією, та проводять навчальні заходи та консультації з управлінських питань. Фонд «Відродження» у 2023 році окрему увагу приділяли проектам, що допомагають інтегрувати ВПО у громади. GIZ (Німецьке товариство міжнародного співробітництва) фокусується на проектах, що дають економічний розвиток, а також сталий ріст громад. Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку (SIDA) спрямовує свою діяльність на зміцнення демократії і прав людини [12]. Проте діяльність із залучення грантових програм від неурядових міжнародних організацій вимагає особливих вмінь та досвіду, тому підвищувати професійний рівень працівників міськради Кременчуцької міської ТГ, які будуть працювати в заданому напрямку.

Крім того варто розглядати можливості залучення місцевого бізнесу, як приватних інвесторів. Можемо стверджувати, що для досліджуваної міської територіальної громади в рамках оптимізації своєї діяльності необхідно здійснювати систематичний пошук додаткових джерел фінансування, що базується на стратегічному плануванні, прозорості, відповідальності та активному обміні досвідом, і визначається нами як критичний для забезпечення стійкого економічного зростання громад та підвищення якості життя їх мешканців.

В зв'язку із вищевикладеним логічним є вдосконалення діяльності Кременчуцької міської ТГ у галузі стратегічного планування розвитку.

Стратегічне планування розвитку територіальних громад – це системна технологія обґрунтування та ухвалення найважливіших рішень щодо місцевого розвитку, визначення бажаного майбутнього стану території та способу його досягнення, що базується на аналізі зовнішнього оточення території та її внутрішнього потенціалу і полягає у формуванні узгоджених із територіальною громадою дій, на реалізації яких концентруються зусилля, ресурси основних суб'єктів місцевого розвитку [2].

В даній роботі нами було проаналізовано окремі положення «Стратегії розвитку міста Кременчука на період до 2028 року», і було зазначено необхідність її коригування у відповідності до перебігу воєнних дій на території України. Вважаємо за доцільне до даної стратегії розробити оперативний план, за визначеними напрямками. Оперативний план розвитку територіальної громади – це конкретний документ, який конкретизує практичні дії та заходи, необхідні для втілення стратегічних цілей і завдань, визначених у стратегічному плані розвитку. Цей план враховує конкретні вимоги та потреби громади, визначає пріоритетні проекти, програми та ініціативи, а також ресурси, необхідні для їхньої реалізації. Оперативний план встановлює терміни та відповідальних осіб за виконання кожного завдання, що допомагає забезпечити ефективне та систематичне впровадження стратегії розвитку громади на практиці. Дані плани також мають передбачати низку заходів із реагування на надзвичайні ситуації.

В зв'язку із непередбаченістю ситуації в Україні окрім оперативних планів необхідно розробити прогнози із урахуванням можливого розвитку подій. Прогнози – основа для стратегічного планування, де громада може визначити свої довгострокові цілі та напрями розвитку.

Прогноз в плануванні – це оцінка майбутніх подій, тенденцій чи стану справ на основі аналізу наявних даних та знань. Це інструмент, який дозволяє припускати, як можуть розвиватися різні аспекти діяльності в майбутньому. В

прогнозуванні важливим є визначення основних тенденцій та закономірностей, які можуть впливати на розвиток ситуації. Прогнози важливі для планування, оскільки вони допомагають передбачати майбутні події, ризики та можливості, що в свою чергу дозволяє підготуватися до них, раціонально використовувати ресурси та ефективно впроваджувати стратегії розвитку.

Прогнози в оперативних планах відіграють важливу роль, оскільки надають можливість громадам та організаціям адекватно підготуватися до майбутніх змін та викликів. Вони дозволяють передбачити можливі тенденції, виклики та можливості, що можуть впливати на розвиток територіальної громади. Це дозволяє грамотно реагувати на зміни в економічному, соціальному та політичному середовищі. Прогнозування дозволяє ефективніше використовувати ресурси, та надають можливості громаді визначити пріоритети та виділити ресурси для найбільш важливих напрямків розвитку, а також служать інформаційною базою для спілкування з громадою, бізнесом та іншими зацікавленими сторонами. Це допомагає побудувати довіру та залучити підтримку до реалізації планів.

Прогнози є базою для моніторингу і оцінки виконання планів, що дозволяє громаді адаптувати стратегії у відповідь на зміни у внутрішньому та зовнішньому середовищі. Отже, включення прогнозів у оперативні плани допомагає гарантувати ефективність, стійкість та довгостроковий успіх розвитку громади.

### **Висновки до розділу 3**

1. За результатами аналізу діяльності органів місцевого самоврядування, на прикладі Кременчуцької міської територіальної громади було зроблено висновок про те, що основними напрямками вдосконалення роботи ОМС має стати подальше забезпечення прозорості у відповідності із висновками і рекомендаціями Трансперенсі Інтернешнл Україна, забезпечення ефективності використання ресурсів громади, та активізація взаємодії з громадськістю. Проведене в роботі дослідження дає підстави стверджувати, що,

що для підняття рівня прозорості міста Кременчук в міській раді передусім слід вдосконалити вже існуючі напрацювання, розглянуті в даній роботі., і, тільки дві з дев'яти запропонованих рекомендацій потребують глибокого аналізу та серйозного переосмислення, а саме забезпечення підзвітності перед громадою, щодо обліку і розподілу гуманітарної допомоги та поглибити роботу із громадськими організаціями міста, більш повно висвітлювати таку взаємодію.

2. Забезпечення оптимального використання та розподілу ресурсів стає ключовим фактором для здійснення сталого розвитку та підвищення якості життя населення. Затверджена «Стратегія розвитку міста Кременчука на період до 2028 року» передбачає чотири стратегічні напрями розвитку міста, проте в умовах воєнного стану та з огляду на наслідки агресії для енергетичної інфраструктури України, цей документ потребує адаптації та узгодження у відповідності до змін, внесеними до Стратегії регіонального розвитку Полтавської області на період 2021-2027 років і Плану заходів з її реалізації на 2021-2023 роки. На наш погляд, зміни повинні впливати не стільки на стратегічні цілі, скільки на механізми та акценти їхньої реалізації. Особливу увагу слід приділити напрямку «С. Енергоефективне та екобезпечне місто». Кременчуцькою міською територіальною громадою вже реалізовується ряд проєктів щодо енергозабезпечення, проте не в повній мірі задіяно потенціал відновлюваних джерел енергії.

3. Доведено, що забезпечення кадровим потенціалом діяльності органів місцевого самоврядування, а також професійний та особистісний розвитку їхніх представників, є ваговою складовою вдосконалення роботи ОМС. Кадровий розвиток у контексті місцевого самоврядування включає в себе ряд заходів та стратегій, спрямованих на покращення навичок, знань та ефективності працівників. Ми визначили конкретні аспекти, які можуть бути удосконалені в рамках розвитку кадрового потенціалу. Підвищення кваліфікації включає проведення тренінгів, семінарів та курсів для працівників з метою оновлення їхніх знань у сферах управління, правового захисту, фінансів та інших важливих аспектів. Надзвичайно важливою є також співпраця з відповідними

навчальними та науково-дослідними установами для розробки спеціалізованих програм навчання.

4. Складною проблемою для органів місцевого самоврядування є забезпечення ефективності в кризових ситуаціях, і, якщо криза викликана пандемією, забезпечила певну стійкість громад перед викликами агресії, то подальший розвиток подій засвідчив, що на сьогодні в країнах із організацією самоврядних органів у відповідності до Європейської хартії місцевого самоврядування відсутній аналогічний досвід. Було визначено, що головною метою управління кризовими ситуаціями органами місцевого самоврядування є збереження здоров'я та засобів існування населення. Доведено, що умови повномасштабної агресії іншої держави створили кризові ситуації для місцевого самоврядування Кременчуцької міської територіальної громади у наступних сферах: безпека і оборона; гуманітарна сфера; економіка; сфера правопорядку; інформаційний простір.

5. В роботі встановлено, що ефективність місцевого самоврядування в кризових ситуаціях залежить низки факторів. Лідерство та якість управління визначено, як ключовий фактор, оскільки забезпечують необхідне керівництво та координацію дій під час кризових ситуацій. Здатність приймати ефективні рішення також відіграє важливу роль у спроможності місцевих органів влади ефективно реагувати на кризові події. Доступність належних ресурсів та наявність відповідної інфраструктури також визначають успішність заходів в кризових ситуаціях. І, надважливим аспектом є ефективна комунікація, оскільки швидкість та чіткість спілкування можуть визначати успішність управління кризовими ситуаціями. Налагоджена співпраця та координація на різних рівнях уряду, а також з громадськістю та неприбутковими організаціями, можуть підсилити зусилля у вирішенні кризових ситуацій.

6. На підставі аналізу роботи органів місцевого самоврядування Кременчуцької міської територіальної громади було визначено пріоритетні завдання оптимізації роботи місцевого самоврядування, а саме: подальший розвиток електронного урядування на основі удосконалення веб-порталів та

мобільних додатків для зручного спілкування громадян з органами місцевого самоврядування, подання заяв та відстеження їх статусу із врахуванням необхідних заходів безпеки; розвиток горизонтальних зв'язків із міжнародними фондами, громадськими організаціями, асоціаціями представників місцевого самоврядування з метою обміну досвідом та залучення додаткових джерел фінансування; вдосконалення системи стратегічного планування, на основі розробки оперативних планів із реалізації стратегії та прогнозів з метою забезпечення стійкості виконання планів в умовах загроз та криз.

## ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

За результатами дослідження за темою: «Робота органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: досвід України (на прикладі Кременчуцької міської територіальної громади)», у відповідності до визначеного об'єкту, предмет, мети та завдань магістерської роботи, сформовано наступні висновки.

1. Визначено, що місцеве самоврядування в системі органів влади в Україні базується на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування і є базисом демократичної системи держави, забезпечуючи активну участь громадян та ефективне управління на рівні окремої територіальної громади. Відповідно до адміністративно-територіального устрою нашої країни, система представницьких органів місцевого самоврядування фактично складається з двох рівнів. 1-й рівень – сільські, селищні, міські ради. Ці ради виступають як представники територіальної громади. Головними завданнями, що реалізуються даними органами місцевого самоврядування визначено: вираження волі та інтересів місцевого населення (представницька функція); економічний і соціальний розвиток громади; фінансовий контроль і управління ресурсами; взаємодія із центральними органами влади та іншими рівнями місцевого самоврядування, що важливо для координації діяльності у відповідності до чинного законодавства. 2-й рівень районні та обласні ради, які не є представницькими органами для обласних та районних громад щодо підзвітності до представницького органу. Конституція України не визнає таких громад як суб'єктів місцевого самоврядування, а населення області чи району не розглядається як окремий суб'єкт. Вони представляють загальні інтереси територіальних громад, сіл, селищ і міст лише в рамках наданих їм повноважень від відповідних сільських, селищних і міських рад.

2. Процеси децентралізації, що розпочалися після Революції Гідності мають на меті забезпечити створення та реалізацію оптимальної моделі

взаємодії між центральним та місцевими органами влади, за допомогою делегування повноважень на місцевий рівень, задля забезпечення інтересів членів територіальних громад і ефективного розвитку нашої держави на принципах субсидіарності, повсюдності та фінансової самодостатності. Основним елементом стратегії децентралізації є делегування суттєвих повноважень, пов'язаних з функціонуванням місцевих громад місцевим органам влади. Доведено, що перший завершений етап децентралізації 2014-2018 рр. в Україні визначається як результативний. Загалом, реформа сприяла укріпленню держави шляхом об'єднання територіальних громад, а відтермінування рішень з питань політичної децентралізації сприяло підвищенню інституційної здатності органів місцевого самоврядування, в умовах існуючих Мінських угод, та встановленню прямих міжбюджетних зв'язків з Об'єднаними територіальними громадами (ОТГ).

3. З'ясовано, що повномасштабна агресія російської федерації, з одного боку довела стійкість децентралізованих місцевих громад перед зовнішнім ворогом, а з іншого боку спричинила суттєві обмеження повноважень органів місцевого самоврядування. Юридичне підґрунтя таких обмежень передбачено Конституцією України та низкою інших нормативно-правових актів, а правовий режим воєнного стану визначається окремим Законом України. Значущим в умовах сьогодення є прийнятий у 2015 році Закон «Про військово-цивільні адміністрації», що визначає порядок утворення та функції військово-цивільних адміністрацій (ВЦА) у зоні збройної агресії Росії. Військово-цивільні адміністрації можуть тимчасово призупиняти повноваження місцевих рад у разі їх утворення. Особливі юридичні норми щодо роботи органів місцевого самоврядування в умовах збройної агресії впроваджуються з метою відвернення загроз, забезпечення національної безпеки (Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану»). За період із лютого 2024 р. у відповідності до перебігу бойових дій нормативно-правова база, щодо роботи ОМС в умовах введеного воєнного стану постійно

змінювалася і удосконалювалася. Імплементовані зміни стосувалися, як визначення статусу окремих територій і порядку управління ними, так і питань забезпечення їх належного функціонування та ресурсного забезпечення.

4. Констатовано, що збройна агресія має надзвичайних кризовий характер, впливаючи на всі сфери життєдіяльності країни, що потребує системного підходу для вирішення складних проблем, що виникають з метою відновлення стійкості. Криза викликана пандемією COVID-19 довела, що органи місцевого самоврядування повинні бути гнучкими та адаптивними до перебігу кризи, здатними забезпечувати ефективну комунікацію, як із громадою, так і з державними органами, міжнародними і громадськими організаціями та мати навички та можливості використовувати сучасні технології в цій сфері. Можемо стверджувати, що досвід діяльності ОМС в умовах пандемії COVID-19 заклав певний фундамент для стійкості управлінських механізмів вже в умовах збройної агресії проти нашої держави. На основі проведеного аналізу можемо стверджувати, що виникнення кризових ситуацій, викликаних збройною агресією Російської Федерації, обумовлює новий якісний рівень взаємодії між органами державної влади та місцевим самоврядуванням, що є ключовим аспектом для забезпечення національної безпеки та підтримання стабільності в країні. Проте така взаємодія вимагає чіткого розподілу обов'язків та відповідальності, спрямованих на ефективне виконання завдань у умовах воєнного стану. Державні органи та органи місцевого самоврядування повинні діяти відповідно до єдиної стратегії та плану дій.

5. Під час активного вирішення завдань зі збройного протистояння агресору обласними та районними військовими адміністраціями та обласними радами, суттєва частина військового тягаря відведена територіальним громадам. Окрім активної участі у формуванні сил територіальної оборони, їх забезпечення, розподілу гуманітарної допомоги, прийому та адаптації вимушених переселенців громадами, що знаходяться далеко від активних бойових дій, місцеві ради також фокусують увагу на підтримці підприємництва

та забезпеченні функціонування місцевої економіки та соціального благополуччя населення. Позитивним для діяльності ОМС стало спрощення порядку прийняття на службу та надання дозволу працівникам ОМС працювати на іншій роботі у разі неможливості роботи за основним місцем. Місцеві ради в Україні все більше усвідомлюють ефективність взаємодії з різними зацікавленими сторонами в умовах кризи, активно залучаючи неурядові організації, місцевих мешканців та підприємства, національні асоціації органів самоврядування, представництв муніципалітетів Європейського Союзу. Горизонтальна міждержавна співпраця сприяє цілісному підходу, а застосування цифрових технологій в цій взаємодії значно полегшує комунікацію, збір даних та надання соціальних та адміністративних послуг завдяки швидкості, гнучкості та адаптивності до змін, враховуючи нагальні потреби.

6. Основою для ґрунтовного аналізу особливостей роботи органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стали практичні аспекти діяльності Кременчуцької міської територіальної громади, Громада утворена 12 червня 2020 року, і, включає в себе 5 населених пунктів за адміністративним центром у м. Кременчук. Площа – 165,1 км<sup>2</sup>, а загальна чисельність населення – 220619 особи. Громада розташована в центральній частині України, а відтак активні бойові дії відбуваються далеко за її межами. Основними напрямками діяльності в умовах війни ОМС м. Кременчука стало забезпечення потреб вимушених переселенців, прийом та надання їм необхідної підтримки – було створено Гуманітарний штаб; організація оборони міста (утворено Раду оборони міста), здійснення заходів безпеки разом із ДСНС України; допомога і фінансування Збройних сил України – створено стабілізаційний фонд для придбання обладнання для військових, проведення ремонтів, надання допомоги постраждалим від ракетних обстрілів. Важливою була робота із гуманітарною допомогою, яка потребувала своєчасного та справедливого розподілу. І, окрема надскладна задача зими 2022/2023 рр. – забезпечення належного енерго-та тепло постачання. Було визнано значущі ризики від єдиного джерела, що призвело до рішення розгортати три нові потужні котельні для забезпечення

стабільного опалення в майбутньому.

7. Визначено, на підставі аналізу роботи Кременчуцької міської ТГ, що перспективними напрямками вдосконалення діяльності є забезпечення прозорості у відповідності до рекомендацій Трансперенсі Інтернешнл Україна, ефективного використання ресурсів громади та активізації взаємодії з громадськістю. Дослідження показує, що підняття рівня прозорості вимагає вдосконалення існуючих напрацювань, а лише дві з дев'яти рекомендацій Трансперенсі Інтернешнл Україна для Кременчука потребують серйозної роботи – забезпечення більш повної підзвітності перед громадою щодо гуманітарної допомоги та підвищення ефективності роботи з громадськими організаціями міста. Забезпечення оптимального використання ресурсів для сталого розвитку громади та підвищення якості життя населення є ключовим завданням у відповідності до «Стратегії розвитку міста Кременчука», проте на сьогодні потребує адаптації до у відповідності змін у Стратегії регіонального розвитку Полтавської області і Плану заходів. Зміни повинні впливати на механізми та акценти реалізації, з особливим урахуванням напрямку «С. Енергоефективне та екобезпечне місто», де можливості відновлюваних джерел енергії не повністю використовуються. Забезпечення кадрового потенціалу та розвиток представників ОМС є ключовим для вдосконалення діяльності ТГ. Розвиток кадрів у місцевому самоврядуванні має включати тренінги, семінари та курси з підвищення кваліфікації у сферах управління, правового захисту, фінансів та інших аспектів.

8. Умови повномасштабної агресії Росії викликали кризові ситуації для місцевого самоврядування Кременчуцької міської територіальної громади в таких сферах: безпека і оборона; гуманітарна сфера; економіка; сфера правопорядку; інформаційний простір. В роботі доведено, що ефективність місцевого самоврядування в кризових ситуаціях залежить від низки факторів. Ключовими чинниками визначено лідерство та якість управління, які забезпечують керівництво та координацію під час кризових ситуацій; здатність приймати ефективні рішення, наявність необхідних ресурсів та інфраструктури.

Надважливою є ефективна комунікація, оскільки саме швидкість та чіткість спілкування усіх учасників процесу протидії кризовій ситуації визначають успішність їх дій. Співпраця та координація на різних рівнях уряду, а також з громадськістю та неприбутковими організаціями, можуть підсилити зусилля в розв'язанні кризових ситуацій.

9. На основі аналізу функціонування органів місцевого самоврядування в Кременчуцькій міській територіальній громаді визначено пріоритетні завдання для оптимізації їхньої діяльності. Зокрема, це включає подальший розвиток електронного урядування, орієнтований на удосконалення веб-порталів та мобільних додатків для зручної взаємодії громадян із місцевими органами, враховуючи заходи безпеки для збереження персональних даних. Також важливими є розвиток горизонтальних зв'язків з міжнародними фондами, громадськими організаціями та асоціаціями місцевого самоврядування для обміну досвідом та залучення додаткових фінансових ресурсів. Додатково, необхідно вдосконалити систему стратегічного планування через розробку оперативних планів реалізації стратегії та прогнозів, спрямованих на забезпечення стійкості виконання планів у зоні потенційних загроз та кризових ситуацій.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
2. Берданова О., Вакуленко В. Стратегічне планування місцевого розвитку. Практичний посібник; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO. К. : ТОВ «Софія-А». 2012 88 с. URL: [chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgglefindmkaj/http://despro.org.ua/media/articles/04\\_book\\_berdanova\\_vakulenko\\_ctrateg\\_chne\\_planuvann.pdf](chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgglefindmkaj/http://despro.org.ua/media/articles/04_book_berdanova_vakulenko_ctrateg_chne_planuvann.pdf)
3. Білокінна І. Місцеве самоврядування як складова «зеленого» повоєнного відновлення України. *Modeling the development of the economic systems*, 2023. №1), 62-72. URL: <https://doi.org/10.31891/mdes/2023-7-9>
4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
5. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місцеве і регіональне самоврядування в Україні. 1995. № 1-2. С. 13-15
6. Гізун А., Лозова І. Аналіз дефініцій поняття кризова ситуація та основних аспектів концепції управління безперервністю бізнесу *Безпека інформації*. 2016. Т. 22, № 1. С. 99-108. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/bezin\\_2016\\_22\\_1\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/bezin_2016_22_1_17)
7. Даркович А., Савісько М. Фактори стійкості громад під час війни. Дослідження впливу економіки, управління та залученості Сайт Децентралізація URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17176>
8. Дерун Т.М. Навчальний посібник для депутатів місцевих рад об'єднаних територіальних громад. Видання друге Асоціація міст України К., ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2017. 164 с.
9. Децентралізація влади Офіційний сайт міністерства соціальної політики України: URL: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Decentralizaciya-vladi>

.html

10. Децентралізація Департамент суспільних комунікацій виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) URL: <https://dsk.kyivcity.gov.ua/content/decentralizaciya.html>

11. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2522022-%D0%BF#Text>

12. Драчук А. Де громадам шукати додаткове фінансування? Сайт видання *Економічна правда* URL: <https://www.epravda.com.ua/columns /2023/11/29/707113/>

13. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)

14. Журавель Я. В. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 18 с.

15. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

16. Закіров М. Реформа децентралізації: надії, перестороги і виклики. *Резонанс*. 2015. № 67. С. 4–10. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/rezonans/2015/rez67.pdf>

17. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: За заг. ред. П.В.Ворони. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. 280с.

18. Звіт міського голови Віталія Малецького перед Кременчуцькою міською територіальною громадою про роботу у 2022 році Офіційний веб-портал Кременчуцької міської ради Кременчуцького району Полтавської області та виконавчого комітету URL: <https://kremen.gov.ua/?view=kremen-page&page-id=10>

19. Звіт про роботу Кременчуцької міської ради Кременчуцького району Полтавської області за 2022 рік URL: [https://kremen.gov.ua/index.php?View=single-str&dep-id=43&page\\_id\\_two=1820](https://kremen.gov.ua/index.php?View=single-str&dep-id=43&page_id_two=1820)

20. Казюк Я. Зміни до Бюджетного кодексу: аналітичний огляд Закону

№3428 Сайт Децентралізація URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17486>

21. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навчальний посібник К.: КНТ, 2010. 232 с.

22. Кириченко Ю.М. Місцеве самоврядування як форма реалізації народовладдя *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2014 С.59-62

23. Комісаров О. Г., Хитра О. Л. Концептуальні підходи до використання категорії «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України» *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 104-111. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs\\_2017\\_3\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2017_3_15).

24. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#n4871>

25. Корнієнко М. І. Місцеве самоврядування в Україні Конституційне право України; за ред. В. Ф. Погорілка. К.: Наук. думка, 1999. 690 с.

26. Кравченко В. Концепція місцевого самоврядування в Європейській Хартії місцевого самоврядування та в Конституції України *Мего-Інфо Юридичний портал №1* URL: <http://mego.info>

27. Крепак М. С., Горачук В. В., Коцур В. В. Місцеві ради та їх виконавчі органи: взаємовідносини, розподіл компетенцій, взаємозалежність функцій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2021. № 9. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=2215> (дата звернення: 26.11.2023). DOI: 10.32702/2307-2156-2021.9.74

28. Круглашов А., Беруга В. Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9 № 2. С. 68–76.

29. Куриленко Р.М. Місцеві ради та їх виконавчі органи: взаємовідносини, розподіл компетенції, взаємозалежність функцій./ Вищий навчальний заклад у кооперації «Полтавський університет економіки і торгівлі». Полтава, 2021. 78 с. URL: <dspace.puet.edu.ua>

30. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу: аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.]; за ред. В. Г. Потапенка. Київ: НІСД, 2023. 54 с. <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02>

31. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 12 березня 2019 року. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>

32. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2019 р. Міністерство розвитку громад та територій України: офіційний сайт. 2019. 31 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/477/10.10.2019.pdf>

33. Муртіщева А. О. Окремі аспекти функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми приватного та публічного права : матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції присвяченої 93-річчю з дня народження члена-кореспондента НАПрН України, академіка Міжнародної кадрової академії, Заслуженого діяча науки України, доктора юридичних наук, професора Процевського О.І.* (21 травня 2022 року). Харків, 2022. С. 416-419.

34. Навіщо децентралізація? Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>

35. Офіційний веб-портал Кременчуцької міської ради Кременчуцького району Полтавської області та виконавчого комітету URL: <https://kremen.gov.ua/?view=main>

36. Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад URL: <http://ipo.org.ua/efaidnbmnnnibpcajpcgglefindmkaj/http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web2.pdf>

37. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

38. Потреби та пріоритети органів місцевого самоврядування України. Надання послуг у воєнний та післявоєнний період Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи Presentation of the Assessment report results, by

Oksana HUSS and Oleksandra KEUDEL, experts November 2022 URL: <https://rm.coe.int/survey-needs-and-priorities-of-ukr-local-authorities/1680a91f03>

39. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Полтавської області Розпорядження Кабінету міністрів України від 12.06.2020 р. № 721-р URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/proviznachennya-administrativnih-a721r>

40. Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях Закон України від 14.04.2022 р. № 2193-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2193-20#Text>

41. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану Закон України від 12.05.2023 р. №2259-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>]

42. Прокопенко Н. Ю., Бучнев М. М. Співвідношення та роль органів держави та місцевого самоврядування в забезпеченні якісного функціонування системи владних відносин URL: [https://www.confcontact.com/2017-specproekt/gu4\\_Prokopenko.htm](https://www.confcontact.com/2017-specproekt/gu4_Prokopenko.htm)

43. Про військово-цивільні адміністрації Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

44. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України Закон України від 08.11.2023 р. №3428-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3428-IX#Text>

45. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану Закон України від 24.03.22 № 2142-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text>

46. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів Закон України від 23.12.1993 р. №3781-XII URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>

47. Про добровільне об'єднання територіальних громад Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

48. Про засади державної регіональної політики Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/156-19>

49. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року Постанова Кабінету міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>

50. Про затвердження Переліку територіальних громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) станом на 25 квітня 2022 року Наказ Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України № 75, від 25.04.2022р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0453-22/ed20220425>

51. Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією Наказ Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України № 309, від 22.12.2022р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1668-22#n15>

52. Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2022 № 397 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-2022-%D0%BF#Tex>

53. Про місцеве самоврядування Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/280/97>

54. Про органи самоорганізації населення Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

55. Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 1790-р. URL: [gov.ua/npas/pro-organizaciyu-funkcionuvannya-yedinoyi-derzhavnoyi-sistemi-civilnogo-zahistu-v-umovah](https://zakon.rada.gov.ua/nps/pro-organizaciyu-funkcionuvannya-yedinoyi-derzhavnoyi-sistemi-civilnogo-zahistu-v-umovah)

voyennogo -stanu-179-240222

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

57. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF#Text>

58. Про співробітництво територіальних громад Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

59. Про Раду національної безпеки і оборони України Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>

60. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Розпорядження Кабінету міністрів України від 01.04.2014 р. №333-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

61. Про утворення військових адміністрацій Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

62. Про утворення та ліквідацію районів Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 3650 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>

63. Реформа децентралізації. Урядовий портал <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>

64. Романова, В., & Умланд, А. Реформа децентралізації в Україні: перші результати та виклики. *Політичні дослідження Political Studies*, 2021. (1), с.41-51. URL: <http://pd.ipiend.gov.ua/article/view/235422>

65. Сидорчук Л. А. Місцеве самоврядування у сфері забезпечення правопорядку: (національний та міжнародний досвід): монографія Київ: КиМУ, 2009. 220 с.

66. Словник української мови: в 11 томах. / за ред. Білодід І.К. Том 2, Том 91978., 635 с.

67. Створення органу управління освітою в ОТГ: методичні рекомендації та зразки документів. Децентралізація дає можливості. 2018. 49 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/357/26.12.18.pdf>

68. Стратегія розвитку міста Кременчука на період до 2028 року URL: [https://kremen.gov.ua/index.php?view=single-str&dep-id=36&page\\_id=671](https://kremen.gov.ua/index.php?view=single-str&dep-id=36&page_id=671)

69. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації) Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД) URL: [//efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka\\_decentralizaciya.pdf](https://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf)

70. Ткачук А.Ф. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 78 с.

71. Улютин Д. Бюджетна децентралізація: ключові виклики та досягнення. Економічна правда: веб-сайт. 24 липня 2020 URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/07/24/663318/>

72. Фінансова децентралізація, або що робити з грошима. Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/2045>

73. Чи об'єднуватимуть об'єднаних: нові критерії спроможності громад. Децентралізація дає можливості. 2019. 29 жовтня. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11777>

74. Як створити належний ЦНАП в ОТГ? Досвід інституційного створення Програми «U-LEAD з Європою». URL: [https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/A4\\_TSNAPE\\_for-web\\_cover\\_block.pdf](https://tsnap.ulead.org.ua/wp-content/uploads/2018/11/A4_TSNAPE_for-web_cover_block.pdf)

75. Alex-Billaud L. What role can local governments play in fragile or crisis-stricken states? The case of the syrian crisis platforma 2015 CUF 2015 URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://platforma-dev.eu/wp-content/uploads/2017/03/Mashrek-What-role-can-local-governments-play-in-fragile-or-crisis-stricken-states.pdf>

76. Brinkerhoff, D.W. Rebuilding Governance in Failed States and Post-Conflict Societies: Core Concepts and Cross-Cutting Themes. Public Administration and Development. 2005. Vol. 25, № 1. P. 3-14.

77. Charles F., Юркова О.В. Кризи, основні концептуальні підходи до аналізування суспільних криз (з досвіду міжнародної політології) Енциклопедія історії України: Т. 5: К.: В-во «Наукова думка», 2008. 568 с.: URL: <http://www.history.org.ua/?termin=Krizi> (останній перегляд: 23.11.2023)

78. Darrell B. et al. Crisis Communication Handbook. SEMA's Educational Series 2003:1 URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://rib.msb.se/filer/pdf/20170.pdf>

79. Ensuring the respect of the European Charter of Local Self-Government in major crisis situations Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the European Charter of Local Self-Government (Monitoring Committee) URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://rm.coe.int/ensuring-respect-of-the-european-charter-of-local-self-government-in-m/1680a19f64>

80. Guide to emergency management. The emergency management system (ICS) // US Coast Guard. Washington, DC, 20593. 2001. 254 p. URL: <https://catalogue.nla.gov.au/catalog/4536272>

81. John F. E. Ohiorhenuan «Post-conflict Recovery: Approaches, Policies and Partnerships». Working Paper No. 4 Centre for Research on Peace and Development (CRPD) KU Leuven. December 2011. <https://soc.kuleuven.be/crpd/files/working-papers/wp04.pdf>

82. Transparency International Ukraine офіційний сайт дослідження URL:<https://transparentcities.in.ua/articles/mizh-bezpekoiu-ta-prozoristiu--doslidzhennia-roboty-miskykh-rad-pid-chas-viiny>

## ДОДАТКИ





Міністерство освіти і науки України  
Національний університет  
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»  
Білостоцький технологічний університет (Польща)  
Вроцлавський економічний університет (Польща)  
Гентський університет (Бельгія)  
UNIVERSITY ISMA (Латвійська республіка)  
UNIVERSITY NORTH (Хорватія)  
VARNA FREE UNIVERSITY «CHERNORIZETS HRABAR» (Болгарія)  
Академія праці, соціальних відносин та туризму  
Міжрегіональна Академія управління персоналом  
Національний технічний університет «Дніпропетровська політехніка»  
Національний університет «Чернігівська політехніка»  
Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя  
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова  
Херсонський національний технічний університет  
Черкаський національний університет імені Богдана Хмельницького

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### ПРОГРАМА

X Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції



27 квітня 2023 року  
Полтава

### МІСЦЕ ПРОВЕДЕННЯ КОНФЕРЕНЦІЇ

Онлайн конференція проводиться на базі Національного університету «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»  
(проспект Першотравневий, 24)

### ОСНОВНІ ТЕМАТИЧНІ НАПРЯМИ КОНФЕРЕНЦІЇ

1. Теоретико-практичні аспекти модернізації системи державної служби.
2. Проблеми розвитку та перспективи реформування системи місцевого самоврядування в контексті цифрової трансформації.
3. Фінансово-економічні аспекти розвитку держави.
4. Розвиток публічного права: сучасні тенденції.

### РЕГЛАМЕНТ РОБОТИ КОНФЕРЕНЦІЇ

ауд. 218 Ц:

10<sup>00</sup> – 11<sup>20</sup> – пленарне засідання;

13<sup>30</sup> – 16<sup>00</sup> – панельні засідання, підведення підсумків конференції.

### ПРОГРАМА ПЛЕНАРНОГО ЗАСІДАННЯ

#### Відкриття конференції:

**Степова Олена**, проректор з наукової та міжнародної роботи Національного університету «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка», доктор технічних наук, професор.

**Онищенко Світлана**, директор Навчально-наукового інституту фінансів, економіки, управління та права, доктор економічних наук, професор

**Кульчій Інна**, в.о. завідувача кафедри публічного управління, адміністрування та права, кандидат наук з державного управління, доцент

#### Привітання учасників конференції:

**ТИМОЩУК Артем**, заступник начальника Міжрегіонального управління Національного агентства України з питань державної служби у Полтавській та Кіровоградській областях

**ОСИПЕНКО Наталія**, директорка Полтавського регіонального центру підвищення кваліфікації

**РУДЕНКО Ольга**, професор кафедри публічного управління та менеджменту організацій Національного університету «Чернігівська політехніка», д.держ.упр.

**ПОНОМАРЕНКО Сергій**, завідувач кафедри публічного управління та менеджменту організацій Національного університету «Чернігівська політехніка», к.е.н., доцент

**СОРОКІВСЬКА Олена**, завідувач кафедри менеджменту та адміністрування Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя, доктор економічних наук, професор

**ПІДЛІСНА Тетяна**, керівник відділу підготовки публічних управлінців, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування.

*Кузьменко Ганна Олександрівна, Іванченко Костянтин Ігорович*  
АНАЛІЗ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ УРЯДОМ ТА ГРОМАДЯНАМИ В УКРАЇНІ

*Пащенко Альона Віталіївна*  
ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В УМОВАХ ВОЄННОГО  
СТАНУ

*Петричук Леонід Вікторович*  
СКЛАДОВІ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІЙНИ: КІБЕРНЕТИЧНА ВІЙНА, ПРОПАГАНДА  
ТА ДЕЗІНФОРМАЦІЯ

*Салогуб Володимир Анатолійович*  
ДОСВІД ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ В СФЕРІ РОЗВИТКУ ЛІДЕРСТВА НА  
ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

*Staruschenko Yaroslav*  
PECULIARITIES OF THE FORMATION OF THE CULTURE OF CIVIL SERVANTS IN  
UKRAINE

*Скрильник Олена Олександрівна*  
ДЕРЖАВНА ГЕНДЕРНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН

*Усаченко Олександр Олександрович*  
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИВЧЕННЯ ФЕНОМЕНУ ВІЙСЬКОВОГО  
ЛІДЕРСТВА

*Шкаревський Віталій Васильович*  
ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ ОРГАНУ ВЛАДИ

*Шаповал Григорій Григорович*  
СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНИЙ РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
В УКРАЇНІ

*Штанько Тетяна Володимирівна*  
ОПЛАТА ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ВИКЛИКИ ТА ПРІОРИТЕТИ

*Щербаха Валерія Андріївна*  
ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМКИ ВИКОРИСТАННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ В  
ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

*Шульга Валерія Олегівна, Маковій Юлія Сергіївна*  
ВІДКРИТІ ДАНІ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

*Чичкань Євген Владиславович*  
ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ФЕДЕРАТИВНІЙ РЕСПУБЛІЦІ  
НІМЕЧЧИНА

*Філіпенко Олександр Миколайович*  
РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ  
ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

## **СЕКЦІЯ 2. ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ**

*13.30-16.00*

*Дурман Микола Олександрович, Дурман Олена Леонідівна*  
ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ  
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ



Рис. Б.1 Основні напрямки використання бюджету м. Кременчука у 2019-2023 рр.

**Ключові властивості органів місцевого самоврядування для ефективної діяльності**

№ з/п	Властивість	Опис	Організаційний аспект забезпечення
1.	Прозорість і відкритість	Забезпечення прозорості своєї діяльності та відкритий доступ громадян до інформації про прийняття рішень та використання ресурсів	Технічне забезпечення Кадрове забезпечення Розробка кодексу поведінки
2.	Комунікативна спроможність	Здатність ефективно спілкуватися з громадою, враховувати її думку та відповідати на її потреби є ключовою для побудови довіри та успішного виконання завдань	Кадрове забезпечення та постійний особистий розвиток працівників ОМС
3.	Високі лідерські якості	Керівники місцевого самоврядування повинні мати лідерські якості для прийняття важливих рішень, стимулювання команди та вирішення конфліктів	Кадрове забезпечення та постійний особистий розвиток працівників ОМС
4.	Забезпечення сталого розвитку громади, ефективне управління ресурсами,	Здатність раціонально використовувати фінансові, технічні та інші ресурси громади для досягнення поставлених завдань сталого розвитку	Вдосконалення нормативно-правового забезпечення у відповідності до загальнодержавних законодавчих актів Стратегічне планування у відповідності до 17 Цілей сталого розвитку Кадрове забезпечення та професійний розвиток працівників ОМС
5.	Здатність до роботи в команді	Оскільки діяльність місцевого самоврядування вимагає співпраці та координації, важливо мати навички ефективної роботи в команді.	Кадрове забезпечення та постійний особистий розвиток працівників ОМС
6.	Юридична компетентність	Розуміння нормативно-правового середовища та володіння юридичними аспектами дозволяє ефективно управляти та приймати відповідні рішення	Кадрове забезпечення та професійний розвиток працівників ОМС
7.	Соціальна відповідальність	Здатність враховувати соціальні та етичні аспекти у прийнятті рішень, що сприяє розвитку справедливого та гуманного суспільства	Кадрове забезпечення та постійний особистий і професійний розвиток працівників ОМС
8.	Інноваційність	Готовність до впровадження нових ідей та технологій для покращення якості життя громадян та оптимізації роботи органів місцевого самоврядування.	Кадрове забезпечення та постійний особистий і професійний розвиток працівників ОМС
9.	Гнучкість та адаптивність	Здатність адаптуватися до змін у соціально-економічному та політичному середовищі для ефективного вирішення нових викликів.	Кадрове забезпечення та постійний особистий і професійний розвиток працівників ОМС
10.	Відповідальність перед громадою	Готовність нести відповідальність за свої рішення та дії перед громадою та підвищення якості життя мешканців	Кадрове забезпечення та постійний особистий і професійний розвиток працівників ОМС

Джерело: складено автором

## ПРОЗОРИСТЬ МІСТ В УМОВАХ ВІЙНИ



Рис. Г.1 Рейтинг прозорості міст в умовах війни у 2022 р.