

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**ФАКУЛЬТЕТ ЕКОНОМІКИ ТА УПРАВЛІННЯ**  
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу

**СОЛОМУШИНСЬКИЙ Максим**

**Територіальна організація місцевого самоврядування**

**Виконав:**

Студент групи ПУА-41  
Солумушинський Максим

**Науковий керівник:**

К.е.н., доцент  
Чикало Інна Василівна

Тернопіль – 2023

## **ЗМІСТ**

### **ВСТУП**

### **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**1.1.Поняття місцевого самоврядування та його територіальної організації**

**1.2.Нормативно - правове забезпечення територіальної організації місцевого самоврядування**

**Висновки до розділу 1**

### **РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**2.1.Характеристика територіальної організації місцевого самоврядування на різних ієрархічних рівнях**

**2.2. Оцінка факторів впливу з позиції стратегічних перспектив територіальної організації місцевого самоврядування Тернопільської міської територіальної громади**

**Висновки до розділу 2**

### **РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ОСНОВІ ТЕХНОЛОГІЙ СЦЕНАРНОГО ПРОГНОЗУВАННЯ**

**Висновки до розділу 3**

**Висновки**

**Список використаних джерел**

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Військові дії на території країни посилюють проблеми забезпечення стійкості територій. За цих умов пріоритетами діяльності обласних і районних військових адміністрацій та обласних рад є розв'язання питань збройної боротьби, тоді як діяльність територіальних громад спрямована на підтримку бізнесу та забезпечення функціонування місцевої економічної системи та підтримання життєдіяльності населення на належному рівні. Водночас, сьогодні територіальні громади виступають базисним елементом в системі формування стійкості тилових регіонів та соціальної стабільності в суспільстві, а також драйвером стабілізації окремих територій після деокупації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз наукових публікацій щодо територіальної організації місцевого самоврядування знайшли відображення у працях таких науковців, як: В. Баркова, А.Васіної, Е. Гансової, А. Єрмоленка, Г. Зеленько, А. Карася, С. Кириченка, І. Кресіної, А. Кудряченка, А.Мельник, Г.Монастирського, В. Ребкала, Т. Розової, А. Сіленко, М. Степика та ін. Значний внесок у розвиток дослідження окреслених проблем зробили такі зарубіжні вчені, як П. Бурдье, Ю. Габермас, Р. Даль, Т. Парсонс, Дж. Бінгем, Дж. Сарторі, М. Фуко та інші.

**Метою** дослідження системне узагальнення теоретичних положень та вироблення практичних рекомендацій щодо територіальної організації місцевого самоврядування.

Для реалізації мети поставлено та вирішено такі **завдання**, як:

- вивчити поняття місцевого самоврядування та його територіальної організації
- проаналізувати нормативно - правове забезпечення територіальної організації місцевого самоврядування;
  - охарактеризувати територіальну організації місцевого самоврядування на різних ієрархічних рівнях
  - оцінити фактори впливу з позиції стратегічних перспектив територіальної організації місцевого самоврядування Тернопільської міської територіальної громади;

розробити рекомендації щодо удосконалення територіальної організації місцевого самоврядування на основі технологій сценарного прогнозування.

**Об'єктом дослідження** є територіальна організація місцевого самоврядування Тернопільської міської територіальної громади.

**Предметом дослідження** є механізми територіальної організації місцевого самоврядування Управління стратегічного розвитку міста Тернопільської міської ради .

**Методи дослідження.** У процесі написання кваліфікаційної роботи використано такі методи наукових досліджень, як: аналізу, синтезу, індукції, дедукції, формалізації, узагальнення, систематизації, групування, класифікація, моделювання, сценарного моделювання. Візуалізацію результатів дослідження проведено на основі застосування графічних методів.

**Наукова новизна дослідження** полягає у тому, що у кваліфікаційній роботі узагальнено та систематизовано теоретичні положення і сформовано практичні пропозиції щодо територіальної організації місцевого самоврядування.

**Практична значущість** результатів дослідження полягає у виокремленні практичних рекомендацій щодо удосконалення територіальної організації місцевого самоврядування на основі використання технологій сценарного прогнозування, які можуть бути застосовані у практичній діяльності Управління стратегічного розвитку міста Тернопільської міської ради.

**Апробація.** За результатами дослідження прийнято участь у роботі науково - практичних конференції з міжнародною участю, за результатами роботи якої опубліковано тези доповідей [51].

## РОЗДІЛ 1

# ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 1.1. Поняття місцевого самоврядування та його територіальної організації

Військові дії на території країни посилюють проблеми забезпечення стійкості територій. За цих умов пріоритетами діяльності обласних і районних військових адміністрацій та обласних рад є розв'язання питань збройної боротьби, тоді як діяльність територіальних громад спрямована на підтримку бізнесу та забезпечення функціонування місцевої економічної системи та підтримання життєдіяльності населення на належному рівні. Водночас, сьогодні територіальні громади виступають базисним елементом в системі формування стійкості тилкових регіонів та соціальної стабільності в суспільстві, а також драйвером стабілізації окремих територій після деокупації.

Вивчення проблематики територіальної організації місцевого самоврядування потребує розуміння таких понять, як «самоврядування», «місцеве самоврядування», «територія», «територіальна громада».

Так, самоврядування є однією із форм народовладдя та невід'ємною складовою політичної системи країни. У випадку, коли мова йде про самоорганізацію громадян та громадських суспільств, здійснювану самостійно або через виборні органи з метою вирішення питань щодо господарювання і місцевого життя на певній території, тоді має місце проблематика місцевого самоврядування.

Статтею 140 Конституції України визначено право місцевого самоврядування, згідно із яким «...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» [1818].

Водночас, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування трактується як «...гарантоване державою право та

реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [39]. Фахівці з питань публічного управлічного управління і місцевого самоврядування трактують зміст досліджуваної дефініції як «право і спроможність місцевих влад, в межах закону, здійснювати повноваження щодо регулювання і управління суттєвою частиною державних справ, під їх власну відповідальність та в інтересах місцевого населення» [5].

Зауважимо, що норми чинного законодавства регламентують питання реалізації місцевого самоврядування, визначивши його здійснення «...як територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [39].

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, що водночас виступає носієм його функцій та повноважень є територіальна громада. В законодавчих актах територіальна громада трактується як «...жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр» [39] та «...жителі одного чи декількох населених пунктів, які добровільно об'єднуються в одну територіальну громаду для вирішення питань місцевого значення» [18]. Науковці сутність територіальної громади трактують по різному. Так, зокрема Орзіх М. у своїх наукових працях вважає, що територіальна громада – це «...первинний суб'єкт місцевого самоврядування, який має власні інтереси, до складу якого входять громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають, або працюють на даній території, або володіють нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори» [26]. Іванько К., Мовчан Т. під територіальною громадою розуміє «...сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають

колективні інтереси і визначений законом правовий статус» [16]. Схоже визначення наводить Лисенко І. М. як спільноту людей, яка є «...об'єднана сталими взаєминами, проживаюча на певній території що здійснює самоврядування через місцеві референдуми, загальні збори, органи місцевої представницької влади (сільські, селищні, міські ради і так далі), органи самоорганізації населення та інші об'єднання громадян з метою реалізації своїх інтересів» [20, с.362].

Деякі інші акценти в трактуванні розставляє Батанов О. В., який трактує територіальну громаду, як «...кумулятивну форму суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднаних різноплановими ознаками системного характеру. За такого підходу, на його думку, відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі» [3, с.46].

Наявність різних підходів щодо сутнісних характеристик категорії «територіальна громада» у вітчизняній науці свідчить про її складність та динаміку. В рамках цієї роботи розглядатимемо територіальну громаду як соціальну систему, що є сукупністю жителів, добровільно об'єднаних в одну територіальну громаду для вирішення питань місцевого значення та проживають на відповідній території.

У наведених інтерпретаціях зустрічається слово «територія». Зазначимо, що територія територіальної громади відповідно до чинного законодавства є «...нерозривною територією, в межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» [39].

Таким чином, результати проведених теоретичних розвідок дозволяють констатувати, що місцеве самоврядування з однієї сторони є публічною владою, а з іншої - формою безпосередньої участі населення територіальної громади у вирішенні питань що стосуються місцевого розвитку.

Метою місцевого самоврядування є задоволення потреб територіальної громади та жителів, які проживають на її території на основі використання

інструментарію публічного управління та реалізації наявних владних повноважень, а також контролювати кошти та діяльність, здійснювану на її території та сприяння розвитку території і взаємоузгодження інтересів з державними.

В рамках цього дослідження зауважимо, що характерною особливістю місцевого самоврядування є те, що його система не працює за принципом поділу влади, а через взаємодію представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. По суті це є самодостатня система замкненого циклу, що самостійно як приймає рішення, так і одночасно самостійно їх виконує.

Структурно система місцевого самоврядування має свою архітектуру.



Рис.1.1. Архітектура місцевого самоврядування в Україні

Примітка. Побудовано автором на основі [39]



Так, складовими системи місцевого самоврядування в Україні є: територіальні громади; сільські, селищні, міські ради та їхніх голови; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення (рис.1.1).

Як зазначалось вище, «органи місцевого самоврядування невід’ємною складовою політичної системи, що виконують певні завдання та функції в межах своєї компетенції» [39].

Так, основні завдання місцевого самоврядування можна звести до наступних позицій:

- по-перше, забезпечення участі населення у вирішенні місцевих проблем (освіта, культура, охорона здоров’я, соціальне забезпечення, розвиток торгівлі і промисловості, безпека громадян, реєстрація та управління власними підприємствами);
- по-друге, управління комунальною власністю, реалізація місцевих програм;
- по-третє, забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку своєї території;
- по-четверте, забезпечення збереження навколишнього природного середовища (рис.1.2).

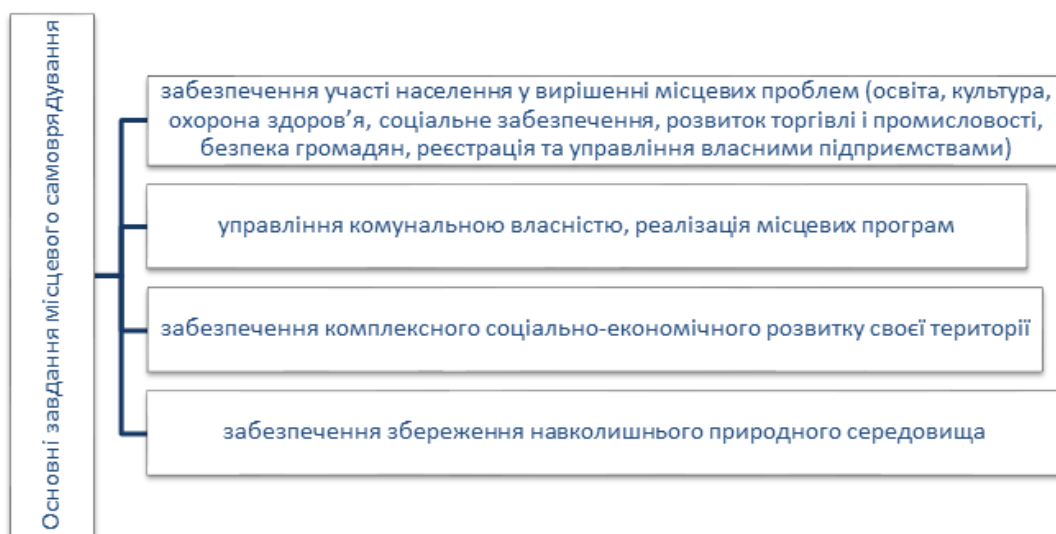


Рис.1.2. Основні завдання місцевого самоврядування

Примітка. Побудовано за [39]

Щодо функцій місцевого самоврядування, тобто основних пріоритетних напрямків, орієнтирів і видів реалізації, зауважимо, що вони охоплюють

основні сторони соціальної справедливості місцевого самоврядування та спрямовані на вирішення завдань, які входять до кола питань місцевого значення, то виокремлюють різні їх види. Так одні науковці виокремлює такі групи функцій органів місцевого самоврядування, як:

I) загальні, які охоплюють питання щодо вирішення проблем «...місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, які проживають на підвідомчій їм території та враховуючи державні інтереси; забезпечення виконання на своїй території загальнодержавних нормативних актів, забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізації їх результатів; забезпечення участі жителів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення та суспільно - державних справ; забезпечення задоволення потреб населення у соціально культурних, комунально - побутових та інших життєво важливих послугах» [3];

II) спеціальні, тобто функції, які спрямовані на забезпечення діяльності відповідних рад, у зв'язку з чим вони здійснюють координуючі, розпорядницькі та забезпечуючі;

III) «забезпечувальні (допоміжні), які спрямовані на забезпечення реалізації (здійснення) основних функцій, які покладені на органи місцевого самоврядування та мають внутрішньо - організаційний характер» [19].

Заслужує на увагу класифікаційний підхід згідно якого функції місцевого самоврядування поділяють на:

- правові,
- організаційні;
- матеріально – фінансова.

Забезпечення ефективної реалізації функцій місцевого самоврядування потребує організації його побудови на певних принципах (рис.1.3).

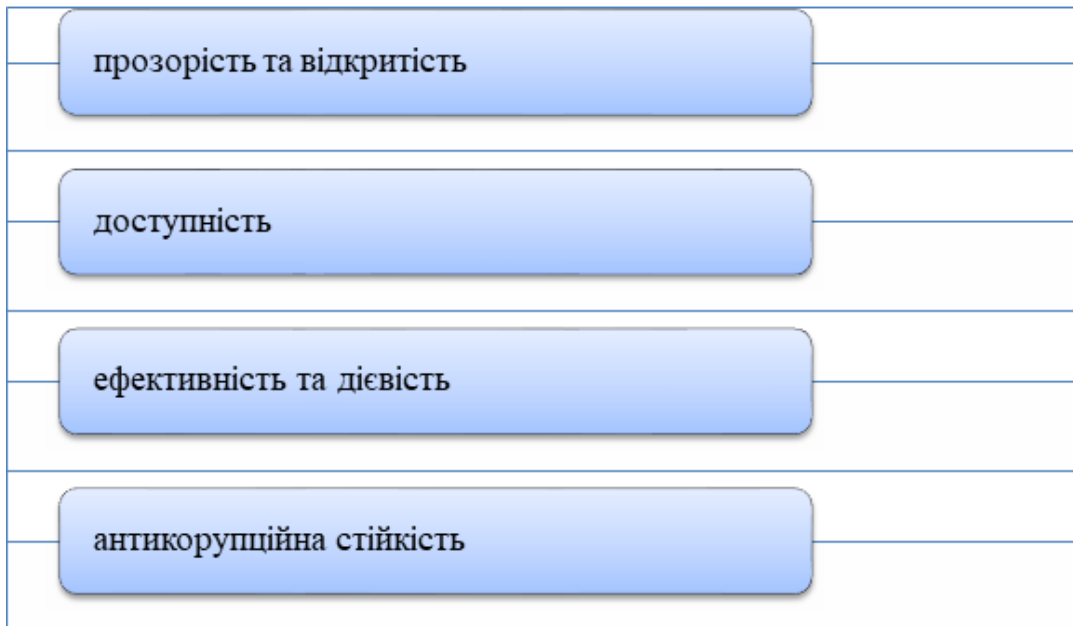


Рис. 1.3. Принципи організації місцевого самоврядування

Примітка. Побудовано на основі [15;20;39].

Так, місцеве самоврядування має базуватися на прозорості та відкритості, доступності, ефективності та дієвості, а також антикорупційній стійкості.

Результати проведених попередньо теоретичних розвідок дозволяють визначити характерні особливості територіальної організації місцевого самоврядування в Україні, зокрема:

- по-перше, локально-просторовий характер публічної влади територіальної громади;
- по-друге, специфічність суб'єктів місцевого самоврядування, якими є територіальні громади;
- по-третє, можливість делегування окремих повноважень органів виконавчої влади;
- по-четверте, специфічність форми публічної влади, що не є складовою системи державної влади.

## **1.2. Нормативно - правове забезпечення територіальної організації місцевого самоврядування**

Питання територіальної організації місцевого самоврядування регламентуються різними нормативно-правовими актами, які ієрархічно можна структурувати наступним чином:

- по-перше, міжнародний рівень, який включає «Європейську хартію місцевого самоврядування» [10], «Хартію Конгресу місцевих і регіональних влад Європи» [53], тощо. Законодавчі норми міжнародних нормативно-правових актів знаходять відображення у національному законодавстві, оскільки Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію про місцеве самоврядування;
- по-друге, національний рівень, основними нормативно-правовими актами на якому є Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» [39], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [36], «Про Концепцію державної регіональної політики» [38], «Про співробітництво територіальних громад» [44], та ін.;
- по-третє, регіональний рівень, що охоплює регіональні правила, програми соціально-економічного розвитку регіонів, нормативні документи обласних (районних) рад та обласних (районних) державних адміністрацій;
- по-четверте, локальний рівень, на якому формується нормативні акти окремо взятих територіальних громад, а саме їх статути, стратегії розвитку, та усі нормативно-правові акти, які розроблені та затверджені на сесії ради територіальної громади.

Варто зауважити, що кожен нормативно-правовий акт регламентує певну сферу питань територіальної організації місцевого самоврядування та певні відносини та дії. Так, зокрема Конституція України [18] визначає загальні засади для забезпечення діяльності місцевого самоврядування. Також можна виокремити ряд законів, які регулюють засади та формування місцевого самоврядування та територіальних громад, а саме: Закони: «Про місцеве самоврядування в Україні» [39], «Про статус депутатів місцевих рад» [45], «Про

добровільне об'єднання територіальних громад» [36], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [43], «Про органи самоорганізації населення» [40].

Кодифіковані нормативно-правові акти, такі як «Бюджетний кодекс України» [6], Податковий кодекс України та Земельний кодекс України разом [13;28] регламентують питання формування ресурсного потенціалу територіальної громади та бюджетного процесу в частині встановлення податків та зборів та формування бюджетів.

Порядок реалізації норм законів регламентують нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств та інших центральних органів виконавчої влади, тоді як нормативні акти місцевих рад визначають особливості діяльності, створення правил, процедур, статутів на рівні окремих територій.

Як вже зазначалось вище, в Конституції України визначено загальні правові передумови становлення місцевого самоврядування в Україні та загальні засади організації територіальної влади на місцях, основні підходи щодо діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування. Зокрема, ст. 7 Конституції вказано, що в Україні визначено і гарантовано місцеве самоврядування, «...скасувати місцеве самоврядування неможливо, лише через проведення Всеукраїнського референдуму», і в продовження думки ст. 5 Конституції визначає «...народ як єдиний носій суверенітету єдине джерело влади» [18].

Важливу роль в питаннях територіальної організації місцевого самоврядування відіграла «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [46], що започаткувала нові підходи до територіальної організації місцевого самоврядування на засадах децентралізації. Логічне відображення ці підходи щодо територіальної організації місцевого самоврядування знайшли у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року, в якій зазначено, що метою її є «...розвиток та єдність, орієнтовані на людину - гідне життя в згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні, забезпечення ефективного використання внутрішнього потенціалу територій та

їх спеціалізації для досягнення сталого розвитку країни, що створює умови для підвищення рівня добробуту та доходів громадян під час досягнення згуртованості в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному та просторовому вимірах» [38].

Основні підходи щодо територіальної організації місцевого самоврядування, що базуються на децентралізації прописані в Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». В цьому законі сформовано правові основи та можливості для забезпечення функціонування територіальних громад, визначено передуми та механізми забезпечення їх спроможності та дієздатності. Так, в законі вказано, що «...ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути: сільський, селищний, міський голова; не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради; члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи; органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади)» [36]. Іншою нормою цього закону визначено, що «...сільський, селищний, міський голова забезпечує вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводиться протягом 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подається до відповідної ради на наступну сесію для прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи» [366].

Щодо новацій в частині управління територіальними громадами, то у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища» прописано поняття, такі як «старостинський округ» та «староста». Так, Старостинський округ трактується як «... один або декілька населених пунктів об'єднаної територіальної громади, інтереси мешканців яких представляє староста, який забезпечує зв'язок між населенням і владою [32].

Механізми територіальної організації місцевого самоврядування, що базуються на співпраці громад окреслені в Законі України «Про співробітництво територіальних громад». В законі окреслено засади на яких повинне здійснюватися співробітництво, визначено принципи, форми та механізми такого співробітництва, а також стимулювання, фінансування та контролювання [44].

Законом України «Про засади державної регіональної політики» регламентуються питання щодо розвитку територіальних громад, в частині регіональної політики, що є складовою частиною внутрішньої політики України.

Зауважимо, що в умовах воєнного стану питання організації місцевого самоврядування адаптуються до нових реалій, що знаходить своє відображення у відповідних нормативно-правових актах. Так на сьогодні Україна продовжує реалізацію принципів щодо цих питань, зокрема реалізуються принципи субсидіарності, закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 р.); розширюється поняття місцевого самоврядування в редакції Всесвітньої декларації місцевого самоврядування (Ріо-де-Жанейро, 26 вересня 1985 р.), а саме як «право й обов'язок місцевих органів влади регулювати і вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення»; «сміливо й рішуче беруть на себе відповідальність за створення, прямо чи опосередковано, економічного зростання» на місцях відповідно до Європейської хартії міст 1992 р.[10].

На національному рівні на час війни також прийнято низку законодавчих змін, спрямованих як на адаптацію до сучасних умов, так і на забезпечення життєдіяльності територій. В цьому плі доцільно відміти розширення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування у сфері оборонної роботи. У 2021 р. прийнято Закон України «Про основи національного спротиву» [41], що супроводжувалось внесенням змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема до відання виконавчих органів рад територіальних громад «...делегованих повноважень щодо здійснення заходів з підготовки населення до участі в русі національного

спротиву, підготовки і подання відповідним районним / обласним радам пропозицій до цільових місцевих програм підготовки населення до участі в русі національного спротиву, участі в організації їх виконання» [39]. Такі дії спрямовані на посилення ролі органів місцевого самоврядування в питаннях забезпечення безпеки життєдіяльності територій. «На рівні районної та обласної ради до повноважень віднесено затвердження програм підготовки територіальної оборони та населення України до участі в русі національного спротиву відповідні території.

Питання підготовки і внесення на розгляд ради проєктів цільових місцевих програм з питань національної безпеки віднесено до переліку тих повноважень, які районні та обласні ради делегують місцевим державним адміністраціям (стаття 44)» [39].

На час воєнного стану органи місцевого самоврядування отримали статус суб'єкта цивільної складової територіальної оборони. Роль органів місцевого самоврядування полягає у забезпеченні фінансування заходів територіальної оборони місцевого значення

Із введенням 24 лютого 2022 р. воєнного стану головним завданням органів місцевого самоврядування стало «... створення рад оборони й сприяння військовому командуванню у забезпеченні вимог правового режиму воєнного стану» [42], а контроль за їх діяльністю покладено на Раду національної безпеки і оборони України. Проте питання обсягу повноважень органів місцевого самоврядування у сфері вирішення питань територіальної оборони потребує окремого розгляду.

Характерною особливістю територіальної організації влади в умовах воєнного стану є створення військових адміністрацій відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації». На військову адміністрацію згідно норм чинного законодавства «...покладається забезпечення дії законодавства України, забезпечення разом із військовим командуванням правового режиму воєнного стану, оброну, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав і законних інтересів громадян, а рішення про утворення військової адміністрації приймає Президент України за поданням



обласних державних адміністрацій або військового командування» [30]. У Законі «Про правовий режим воєнного стану» зазначено, що військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад (із змінами, внесеними у травні 2022 р.).

Також, з огляду реалії сьогодення, після початку повномасштабної війни, відбулось на законодавчому рівні затвердження уточнених повноважень територіальних громад, на територіях яких не ведуться бойові дії, та закріплення за ними повноважень щодо: «...здійснення заходів правового режиму воєнного стану; допомога власникам квартир (будинків) у відбудові у випадку їх пошкодження під час бойових дій, терористичних актів, диверсій; сприяння проведенню призову громадян на строкову військову, альтернативну (невійськову) службу, сприяння їх мобілізації, підготовці молоді до служби в ЗСУ, організації навчальних, спеціальних військових зборів; здійснення заходів мобілізаційної підготовки, цивільного захисту; вирішення питань щодо надання військовим частинам, установам, закладам освіти ЗСУ службових приміщень, житла, комунально-побутових послуг; сприяння організації виробництва та постачання у війська продукції, послуг, енергоресурсів підприємствами та організаціями комунальної власності; забезпечення посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки, об'єктів забезпечення життєдіяльності населення; скасування актів виконавчих органів місцевих рад, які не відповідають Конституції та законам України; прийняття рішень про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення; забезпечення реалізації державних гарантій» [35].

Варто відмітити, що воєнний стан є єдиною підставою для обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування. До таких обмежень можна віднести неможливість проведення місцевих виборів та місцевих референдумів [35]. Водночас правовий режим воєнного стану по суті не передбачає припинення функціонування місцевого самоврядування як форми публічної влади, передусім йдеться про визначення організаційно-правових засад здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень в цих

умовах або прозабезпечення виконання їх повноважень у випадку припинення діяльності цих органів. Таке забезпечення покладається на військові адміністрації. Це розкривається у наступних положеннях: «...у випадку створення військової адміністрації населеного пункту Верховна Рада України за поданням Президента України «може прийняти рішення» про покладання на начальника військової адміністрації повноважень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови (у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення або скасування); у випадку створення обласної та / або районної військової адміністрації (на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення або скасування), у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області, або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення повноваження обласної та / або районної ради покладаються на обласні та районні військові адміністрації» [35].

Важливими для місцевого самоврядування є прийняття законодавчих актів щодо змін бюджетного законодавства на час воєнного стану (Закон України №2120 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» [35], який містить низку податкових змін для підтримки українського бізнесу; Закон України №2139 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо запровадження диференційованої рентної плати за видобування газу» [34], Закон України №2135 «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2022 рік"» [33], Закон України №2134 «Про внесення змін до розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України», який скасовував окремі норми Бюджетного кодексу» [31]).

Також Верховною Радою України прийнято низку важливих змін щодо територіальної організації місцевого самоврядування, які охоплюють зміни в податковому законодавстві, земельному, питання оренди комунального майна, реформування містобудівної діяльності, тощо. Законодавчі зміни систематизовано у формі таблиці 1.1.

**Законодавчі зміни у сфері місцевого самоврядування на час  
воєнного стану**

Назва закону	№ та дата прийняття	Зміст нововведень
«Про внесення змін до Закону України "Про оренду державного та комунального майна"»	№2181	на період дії воєнного стану надав право Кабінету Міністрів України визначати особливості оренди державного та комунального майна
«Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо адміністрування окремих податків в період воєнного, надзвичайного стану»	№2173	спростив ведення бізнесу та полегшив навантаження майже на всіх суб'єктів підприємництва
«Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану»	№2259	забезпечити належне та безперервне функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, надати їм змогу приймати оперативні рішення для забезпечення життєдіяльності громад, збільшити повноваження голови громади, де не ведуться бойові дії та не утворена військова адміністрація
«Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності»	<a href="#">№2254</a>	прискорити та спростити відбудову громад, а також створити можливості для забезпечення тимчасовим житлом людей, які втратили домівки внаслідок військових дій
Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо особливостей податкового адміністрування податків, зборів та єдиного внеску під час дії воєнного, надзвичайного стану»	<a href="#">(№2260</a>	відновив обов'язок платників податків дотримуватись термінів реєстрації податкових накладних та розрахунків коригування в ЄРПН, подавати податкову звітність та сплачувати податки, також відновив перевірки податкової звітності та відшкодування ПДВ.
«Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування військовим збором грошового забезпечення військовослужбовців та інших осіб, які беруть безпосередню участь в бойових діях в умовах воєнного стану»	№2308	на період дії воєнного стану скасували оподаткування військовим збором доходів військовослужбовців та працівників Збройних Сил України, Національної гвардії України, працівників правоохоронних органів, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України тощо
«Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо створення сприятливих умов для залучення масштабних інвестицій у промислове виробництво»		документ надав низку податкових пільг для розвитку індустриальних парків: сплати податку на прибуток (не сплачуватиметься протягом 10 років), ПДВ, ввізного мита тощо.
«Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо особливостей	№2381	на час війни посадовим особам органів місцевого самоврядування дозволили отримувати допомогу, працювати за

Примітка. Узагальнено автором на основі [31-35].

Результати проведених теоретичних розвідок свідчать про те, що нормами чинного законодавства регламентуються різні аспекти територіальної організації місцевого самоврядування.

## **Висновки до розділу 1**

Місцеве самоврядування з однієї сторони є публічною владою, а з іншої - формою безпосередньої участі населення територіальної громади у вирішенні питань що стосуються місцевого розвитку. Метою місцевого самоврядування є задоволення потреб територіальної громади та жителів, які проживають на її території на основі використання інструментарію публічного управління та реалізації наявних владних повноважень, а також контролювати кошти та діяльність, здійснювану на її території та сприяння розвитку території і взаємоузгодження інтересів з державними. В рамках цього дослідження зауважимо, що характерною особливістю місцевого самоврядування є те, що його система не працює за принципом поділу влади, а через взаємодію представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. складовими системи місцевого самоврядування в Україні є: територіальні громади; сільські, селищні, міські ради та їхніх голови; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення

Питання територіальної організації місцевого самоврядування регламентуються різними нормативно-правовими актами міжнародного рівня (Європейська хартія місцевого самоврядування, Хартія транскордонного співробітництва, Всесвітня декларація місцевого самоврядування; Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи), національними нормативно-правовими актами (Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про Концепцію державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», та ін.), регіональними правилами, програмами соціально-економічного розвитку регіонів, нормативними документами

обласних (районних) рад та обласних (районних) державних адміністрацій; нормативними актами окремо взятих територіальних громад (статути, стратегії розвитку, та усі нормативно-правові акти, які розроблені та затверджені на сесії ради територіальної громади). В умовах воєнного стану в низку нормативно правових актів внесено зміни з метою адаптації їх до сучасних умов.

## РОЗДІЛ 2

# АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 2.1. Характеристика територіальної організації місцевого самоврядування на різних ієрархічних рівнях

Вивчення проблематики територіальної організації місцевого самоврядування потребує проведення ретроспективного аналізу становлення місцевого самоврядування в Україні.

Розвиток місцевого самоврядування в Україні є динамічним та тривалим процесом, якому характерні різні етапи становлення, що враховували соціально-економічну ситуацію в країні. Вцілому, у розвитку самоврядування можна умовно виділити три етапи. Так, перший етап припадав на період 1990–1996 рр. та характеризувався становленням інституту місцевого самоврядування незалежної України до ухвалення її основного закону – Конституції. Другий етап, який ознаменувався розвитком конституційних засад місцевого самоврядування та в часовому вимірі охоплював 1996–2014 рр. Наступний етап розпочався у 2014 р. із реформи системи територіальної організації місцевого самоврядування на засадах децентралізації та триває дотепер (рис.2.1).

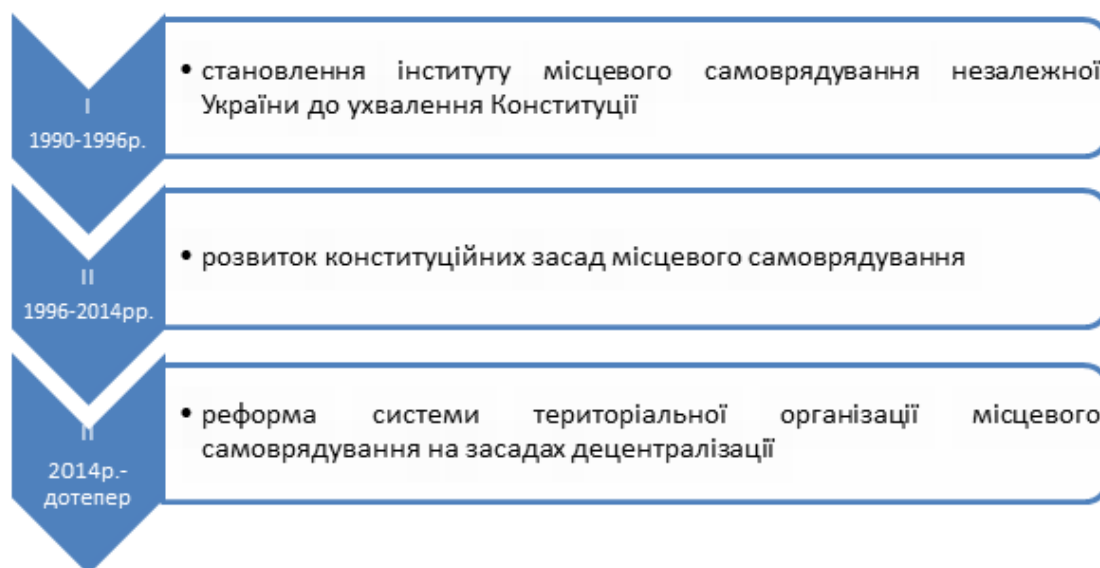


Рис.2.1. Розвиток та становлення інституту місцевого самоврядування в Україні

Примітка. Побудовано автором на основі [21-23].

Починаючи 2015 року і до 2020 року стартувала реформа системи місцевого самоврядування на засадах децентралізації. За цей період на добровільних засадах сформовано 1070 територіальних громад. Починаючи з червня 2020 року в рамках виконання розпорядження Кабінету Міністрів України щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад областей створено ще 400 територіальних громад, загальна чисельність яких станом на тепер становить 1470 [24**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]територіальних громад. Таким чином, в результаті реалізації реформи децентралізації відбулось значне скорочення кількості територіальних громад базового рівня шляхом їх об'єднання (рис.2.2).

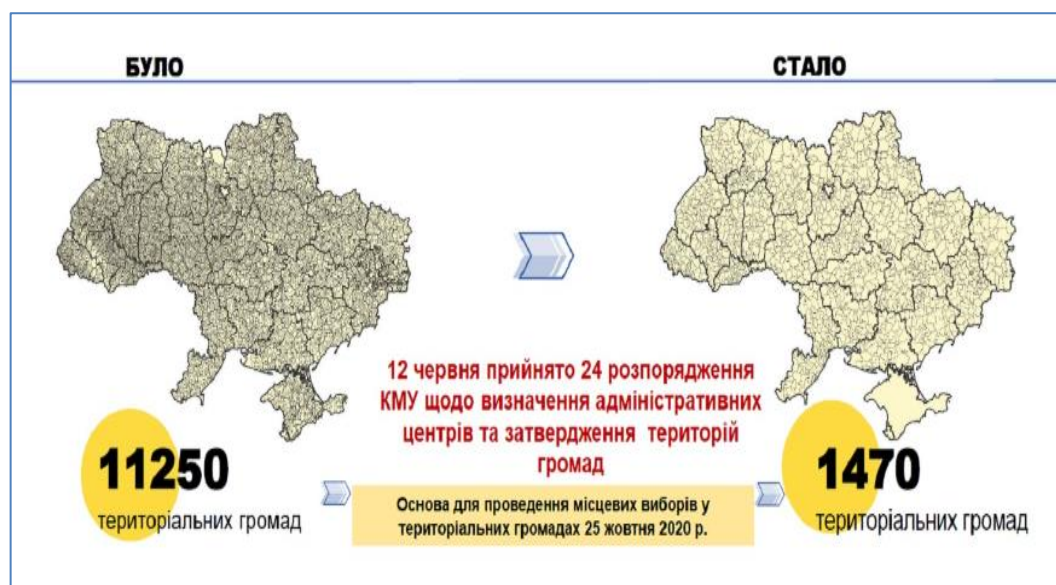


Рис. 2.2. Система адміністративно-територіального устрою базового рівня

Примітка. Наведено за [48]

Аналогічно відбулись зміни адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня, на якому кількість районів скоротилась від 490 до 136. Так, якщо до реформи на території адміністративного району проживало від 6 до 180 тис. жителів, то після 2020р. відповідно до стандартів ЄС чисельність жителів району сягає 150 тис. осіб. Виключення становлять лише 36 районів, чисельність жителів яких менша за 150 тисяч. Система адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня представлена на рисунку 2.3 (рис.2.3).



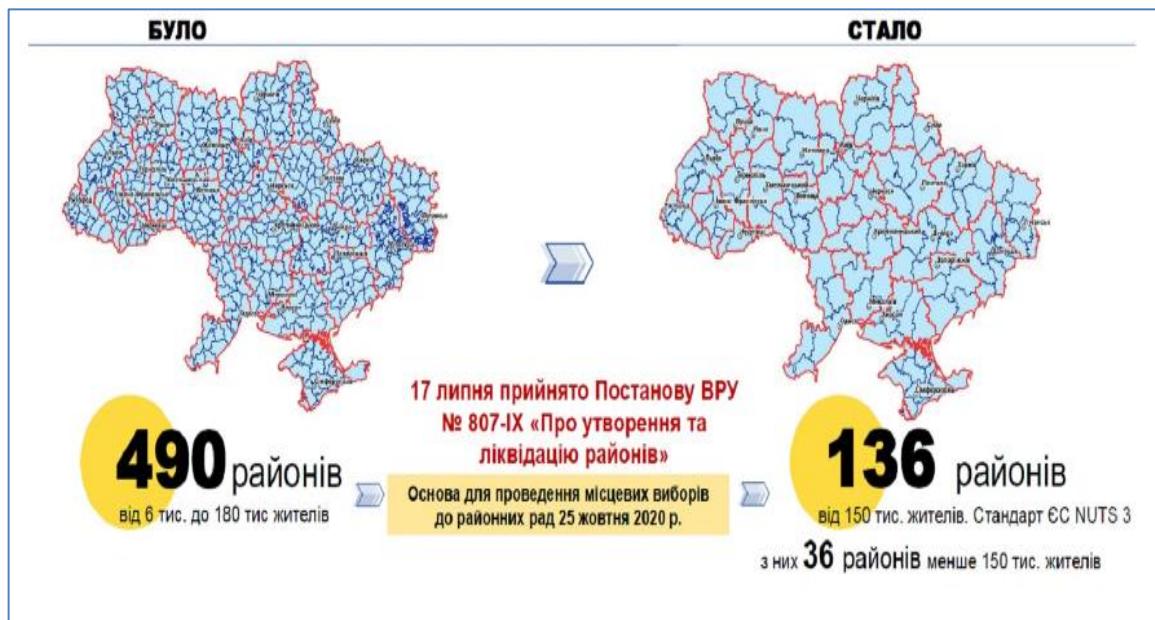


Рис. 2.3. Система адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня

Примітка. Наведено за [48]

Суттєві зміни в територіальній організації місцевого самоврядування в Україні дало можливість сформувати дієздатний наблизений до громадянина інститут – місцевого самоврядування. Новоутворені та реформовані органи місцевого самоврядування отримали широкі повноваження щодо забезпечення розвитку відповідної території та необхідні для їх реалізації ресурси. Інтереси громадян, які мешкають на території громади представляють голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади.

Починаючи з 2015 року місцеве самоврядуванням отримано більше фінансових ресурсів, зокрема до місцевих бюджетів територіальної громади зараховувалось 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження, надходження від єдиного податку, податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податок на майно (нерухомість, земля, транспорт).

Також «територіальні громади мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом для виконання делегованих державою повноважень їм надаються відповідні трансферти (дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо). Законодавчі зміни також



надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про Державний бюджет» [39].

Реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади охоплено всі регіони України (табл.2.1).

Таблиця 2.1

**Кількість територіальних громад в Україні станом на 2022 рік**

№	Область, АР Крим	Райони	Об'єднані територіальні громади
1	АР Крим	Після деокупації буде створено 10 районів	
2	Вінницька	6	63
3	Волинська	4	54
4	Дніпропетровська	7	86
5	Донецька	8	66
6	Житомирська	4	66
7	Закарпатська	6	64
8	Запорізька	5	67
9	Івано-Франківська	6	62
10	Київська	7	69
11	Кіровоградська	4	49
12	Луганська	8	37
13	Львівська	7	73
14	Миколаївська	4	52
15	Одеська	7	91
16	Полтавська	4	60
17	Рівненська	4	64
18	Сумська	5	51
19	Тернопільська	3	55
20	Харківська	7	56
21	Херсонська	5	49
22	Хмельницька	3	60
23	Черкаська	4	67
24	Чернівецька	3	52
25	Чернігівська	5	57
	Усього	126	1470

Примітка. Наведено на основі [24].

Після початку повномасштабної війни 24 лютого 2022 року, окремі територіальні громади змінили свій статус на наступний:

- тимчасово окуповані території;
- території, що перебувають в оточенні;
- території, де тривають активні бойові дії.

Станом на березень 2023 року 10 областей перебувають у переліку територій, де велися (ведуться) бойові дії або тимчасово окуповані. Наказом Мінреінтеграції затверджено перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих російською федерацією. Цей «...Перелік був затверджений у грудні 2022 року та періодично оновлюється. На його основі, зокрема, внутрішньо переміщеним особам здійснюються виплати» [11].

Дієвість та ефективність територіальної організації місцевого самоврядування можна проаналізувати оцінюючи його здатність протистояти викликам сьогодення. Експертні оцінки свідчать про те, що в умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування «...продемонстрували належну підтримку не тільки силам тероборони, ЗСУ та національної безпеки, але й внутрішньо переміщеним особам, які потребували прихистку. Організація та забезпечення діяльності тероборони, матеріально-технічна допомога ЗСУ, залучення допомоги іноземних партнерів – це ті речі, які ОМС взялися підтримувати із самого початку ганебного вторгнення рф, забезпечуючи при цьому, постійну підтримку всіх сфер життєдіяльності громадян на місцевому рівні (допомога внутрішньо переміщеним особам, підтримка релокованого бізнесу, організація укриттів, продовження надання послуг на високому рівні)» [1].

Щодо фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування зазначимо, що в умовах війни органам місцевого самоврядування доводиться адаптуватись до реалій сьогодення та змін у нормативно-правих актах. В першу чергу це стосується забезпечення економічних умов для бізнесу, його підтримки та стимулювання, інший аспект – виконання бюджету за доходами. Щодо цього статистичні дані свідчать про те, що бюджетам територіальних громад притаманний позитивний тренд щодо зростання у прирості надходжень, що підтверджує здатність органів місцевого самоврядування ефективно розпоряджатися наявними фінансовими ресурсами. Так, у динаміці 2018-2022рр. відбулось зростання доходів місцевих бюджетів на 15%, тоді як обласних – на 9%, а районних – скорочення на 28% (рис.2.4).



Рис.2.4. Динаміка доходів за видами бюджетів у динаміці 2018-2022рр.

Примітка. Наведено на основі [1].

Аналізуючи найбільші за обсягами надходження до державного та місцевих бюджетів, зазначимо, що домінуючими серед них є: ПДФО, міжнародні гранти, ПДВ та податок на прибуток (рис.2.5).

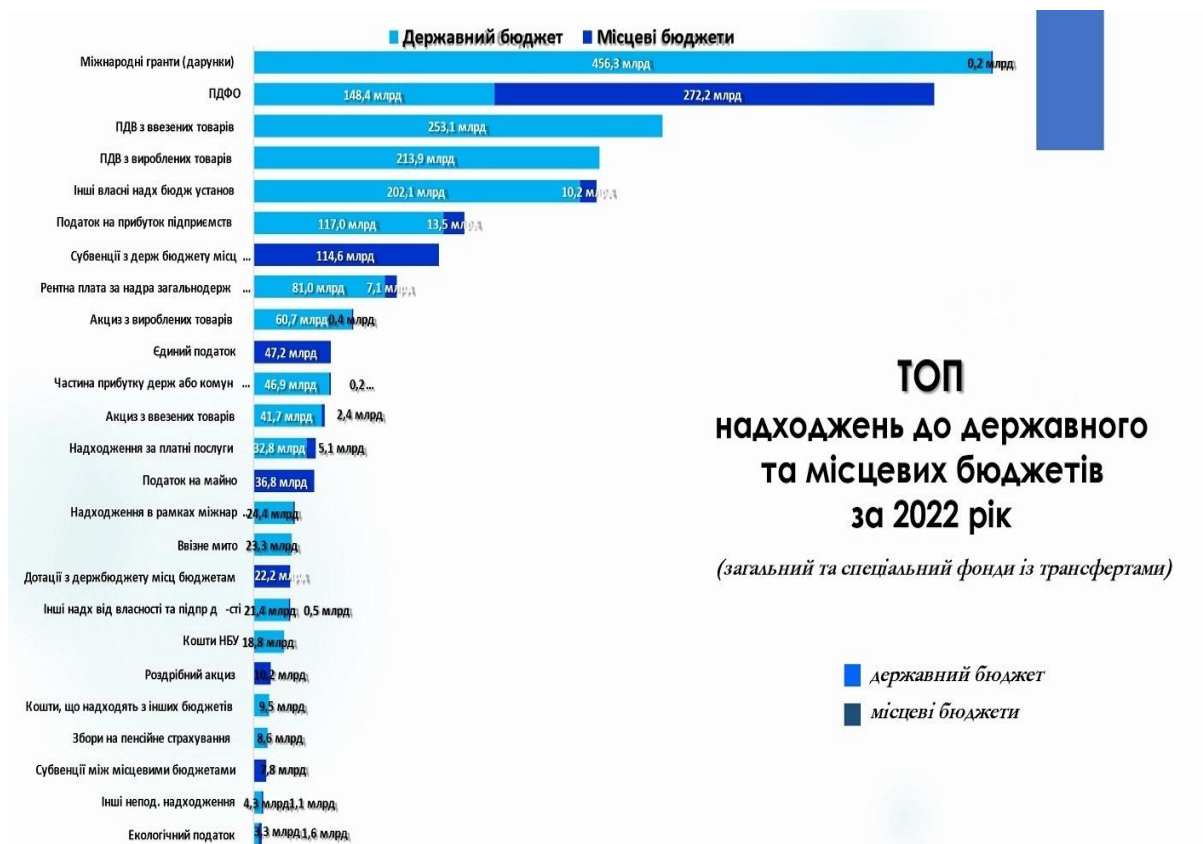


Рис.2.5. Структура надходжень до державного та місцевого бюджетів у 2022р.

Примітка. Наведено за [1].

З огляду, на військовий стан в країні найбільше статтею коштів з державного та місцевих бюджетів спрямовується на ЗСУ, пенсії та обслуговування боргу. Відповідно до цього, в галузевому розрізі найбільшим є обсяг видатків на оборону, на другому місці знаходиться соціальне забезпечення, порядок і безпека та загальнодержавні функції. Повністю за рахунок власних коштів місцевих бюджетів здійснюється фінансується житлово-комунальне господарство.

Аналіз питань територіальної організації місцевого самоврядування на локальному рівні проведемо на прикладі Тернопільської міської територіальної громади. Ця територіальна громада утворена 14 листопада 2018 року шляхом приєднання Кобзарівської, Куровецької, Малашовецької та Чернихівської сільських рад до Тернопільської міської ради. У 2020 році до складу громади приєднано Городищенську сільську раду. Площа громади становить 167,9 км<sup>2</sup>. На території громади проживає 227528 осіб [27]. Структурно, система місцевого самоврядування цієї громади охоплює такі складові: Тернопільську міську раду, Тернопільського міського голову, виконавчий комітет міської ради, Тернопільську районну та обласну ради, які представляють спільні інтереси досліджуваної територіальної громади, органи самоорганізації населення. Ефективність функціонування системи місцевого самоврядування Тернопільської міської територіальної громади оцінемо на основі показників виконання бюджету.

Аналізуючи виконання бюджету Тернопільської міської територіальної громади за 2022 рік, зазначимо, що до бюджету надійшло коштів в сумі 3141873,6 тис.грн в тому числі, а по загальному фонду – 3040448,1 тис.грн та по спеціальному фонду – 101425,5 тис.грн. Щодо видаткової частини, то у 2022р. видатки становили 3067467,3 тис.грн, в тому числі, по загальному фонду – 2675080,2 тис.грн і по спеціальному фонду – 392387,1 тис.грн. [49] (додаток А).

Щодо структури надходжень до місцевого бюджету досліджуваної територіальної громади, можна зробити висновки про те, що у структурі доходів домінує ПДФО та місцеві податки і збори (рис.2.6). Інші статті

надходжень, такі як акцизний податок з продажу підакцизних товарів, плата за надання адміністративних послуг та орендна плата за користування комунальним майном у структурі доходів є не значними.

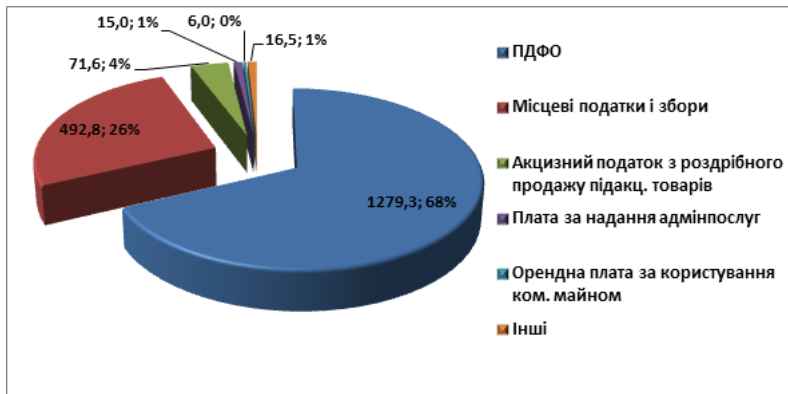


Рис.2.5. Структура надходжень до бюджету Тернопільської міської територіальної громади у 2022р.

Примітка. Наведено за [49].

Основні фінансові показники Тернопільської міської територіальної громади наведено нижче

ДОХОДИ НА 1 МЕШКАНЦЯ, (грн)

Рік	Квартал	Область	Назва місцевого бюджету адміністративно-територіальної одиниці	Тип бюджету	Групи чисельності	Площа тергромади, (кв. км)	Чисельність наявного населення, (осіб)	Всього надходжень до загального фонду, (грн)	Дохідність земель громади, (грн)	Місцеві податки і збори, (грн)	Плата за землю (земельний податок + орендна плата), (грн)	Фіскальна віддача території громади, (грн)
2022	4	Тернопільська	Тернопільська	місто	більше 15 тис осіб	168	227 619	10 958	2	2 372	389	65
2022	3	Тернопільська	Тернопільська	місто	більше 15 тис осіб	168	227 619	676	2	1 708	283	46
2022	2	Тернопільська	Тернопільська	місто	більше 15 тис осіб	168	227 619	848	1	1 161	183	29
2022	1	Тернопільська	Тернопільська	місто	більше 15 тис осіб	168	227 619	235	1	615	86	13

## Дашборд

## **2.2. Оцінка факторів впливу з позиції стратегічних перспектив територіальної організації місцевого самоврядування Тернопільської міської територіальної громади**

На функціонування інституту місцевого самоврядування впливають різні фактори, в першу чергу інституційні, такі як правила, норми, формальні та неформальні обмеження, які впливають на учасників відносин.

Інституційне підґрунтя діяльності являє собою «...поєднання комплексу державних і недержавних інституцій та інститутів, які формують правові та організаційно-економічні умови заради ефективного функціонування відповідної діяльності» [17].

Інституційне забезпечення функціонування досліджуваної територіальної громади охоплює:

- нормативно-правове забезпечення життєдіяльності громади;
- механізми реалізації положень, передбачених у чинних нормативно-правових актах;
- організаційні структури, які включають органи управління, що забезпечують реалізацію правових норм і управлінських механізмів;
- інституційні утворення, що забезпечують життєдіяльність територіальної громади;
- неформальні інститути [9].

Нормативно-правове забезпечення функціонування територіальної громади – це усі закони, акти, норми, правила які були описані в другому підпункті розділу 1 (див.п.1.2).

Організаційна структура територіальної громади створювалась на основі наявної структури до об'єднання територій та із врахуванням досвіду інших громад. Створення структури апарату управління територіальної громади покладено на неї ж саму із врахуванням факторів зовнішнього та внутрішнього середовища, зокрема кількості населених пунктів, площі, особливості діяльності краю, структура та чисельність населення, кількість виконавчих органів та інше. Структура управління Тернопільської міської ради наведена рис. 2.6.

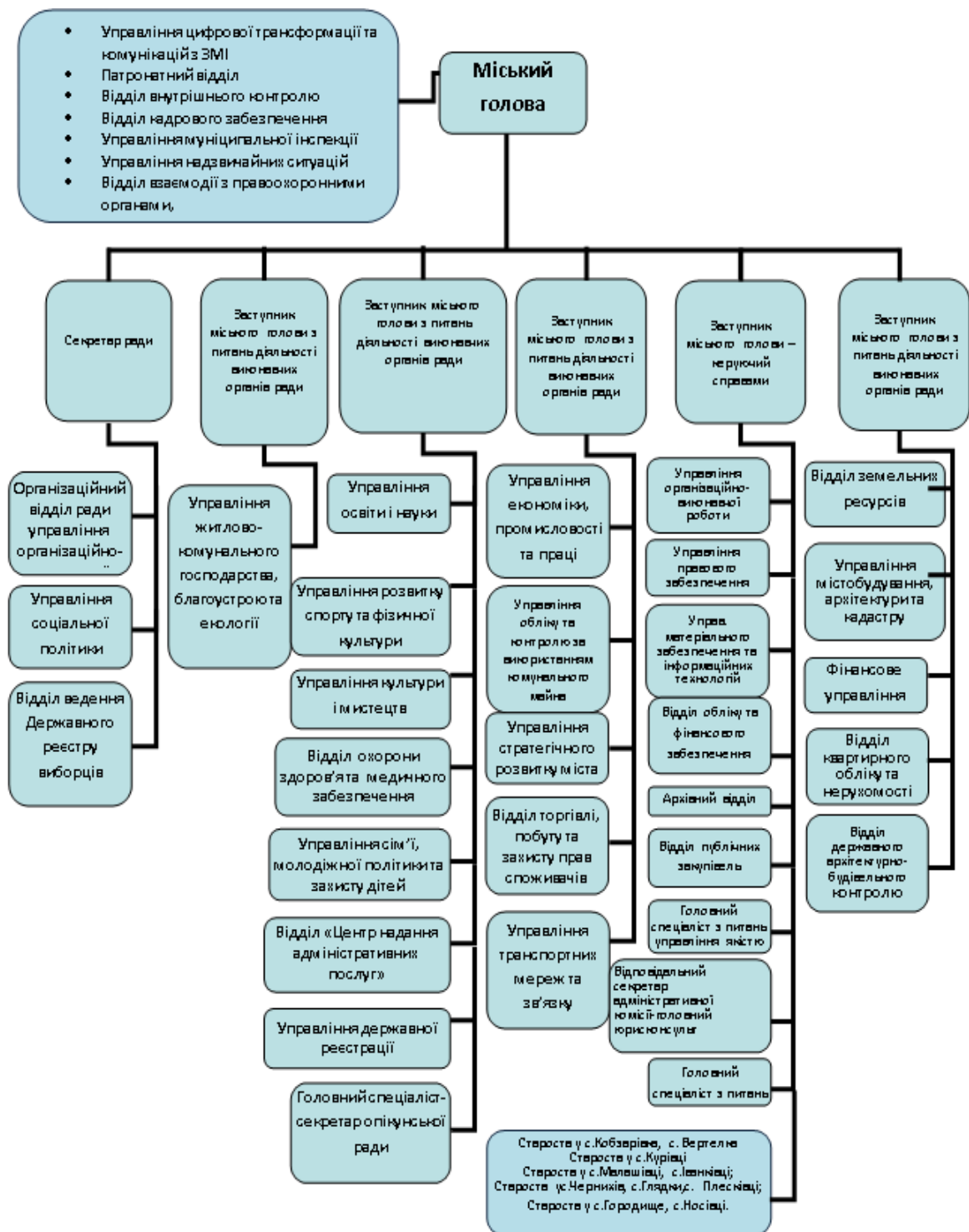


Рис.2.6. Структура управління Тернопільської міської ради

Примітка. Наведено за [27]

Тип структури управління Тернопільської міської ради можна віднести до лінійно-функціонального. У структурі можна виокремити апарат управління, що охоплює міського голову та його заступників, систему управлінь, відділів та старост, які очолюють старостинські округи.

Важливу роль у функціонуванні територіальної громади відіграють й інші рівні управління – центральний, регіональний та місцевий - Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку громад та територій України, обласні та районні ради, які делегують певні свої повноваження громадам та здійснюють контроль за їхнім розвитком та діяльністю.

Будування відносин територіальної громади з іншими суб'єктами важливе для функціонування територіальної громади. Адже вона виступає як відкрита система, яка залежить від різних внутрішніх і зовнішніх факторів. Зовнішні зв'язки територіальна громада будує з державою, іншими територіальними громадами та з суб'єктами чи особами, які не є членами територіальної громади. Внутрішні – взаємодія органів місцевого самоврядування з суб'єктами, що знаходяться в межах територіальної громади.

Інституційними утвореннями, що беруть участь у забезпеченні життєдіяльності територіальної громади можуть бути як демографічні (сім'я, домогосподарство), так і організаційні (органи самоорганізації населення, інститути громадянського суспільства, юридичні особи приватного права, що беруть участь у життєдіяльності громади), що приймають участь у плануванні, контролі за діяльністю громади та органів місцевого самоврядування, у різних заходах, внесення пропозицій, ведення підприємницької діяльності тощо. Формами безпосередньої участі громадян в діяльності Тернопільської міської територіальної громади є такі як місцеві вибори, місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, звернення громадян до органів і посадових осіб, консультації, участь в роботі органів місцевого самоврядування через громадський контроль за діяльністю органу, участь у проектуванні бюджету, створення органів самоорганізації населення та ін.

Оцінюючи інституційні фактори впливу з позиції стратегічних перспектив територіальної організації місцевого самоврядування Тернопільської міської територіальної громади, зауважимо, що вагомим чинником в цьому плані є інститут міжнародного партнерства. Варто зауважити, що із початком російської агресії в Україні, міжнародна діяльність Тернопільської міської ради, зокрема Управління стратегічного розвитку міста



спрямована на донесення та висвітлення правдивої інформації в міжнародному просторі про події, які відбуваються в Україні та ситуацію в самому місті. З цією метою проводилась організація зустрічей, проведення брифінгів та інтерв'ю міського голови із представниками міжнародних засобів масової інформації.

Також депутатами Тернопільської міської ради розіслано звернення Партнерським містам Тернополя із проханням звернутися до парламентів своїх країн, держав-членів ЄС та НАТО для застосування комплексу превентивних дій щодо створення забороненої для польотів зони. Першою країною, від якої отримано зворотній фіт бек була Естонія, яка надіслала звернення до парламенту Естонії, а в свою чергу, Рійгікоку звернувся до НАТО та парламентів країн-членів ЄС з вимогою закрити небо над Україною.

Іншим аспектом діяльності досліджуваного органу місцевого самоврядування в умовах війни є діяльність щодо пошуку джерел та організації логістичних потоків гуманітарної допомоги від партнерських міст, міжнародних фондів, організацій та волонтерів для забезпечення як потреб ЗСУ, так і надання допомоги цивільному населенню, яке постраждало від військових дій а також внутрішньо переміщеним особам.

Тернопільська міська рада налагоджує співпрацю із міжнародними організаціями та містами-партнерами. Так спільно із ГО “United for Ukraine” реалізовувався проект щодо евакуації біженців з України до Австрії та Італії, підписано угоди про співпрацю із німецьким партнером Хожува містом Ізерлон у сфері гуманітарної допомоги у зв'язку з військовими діями на території України, із м. Єленя Гура , Польща, із містом Сувалки, Республіка Польща, з яким «впроваджується спільний проект ЄС «Пізнаймо один одного – українці в Сувалках, поляки в Тернополі» [12].

Загалом станом на початок 2023 року ОМС м.Тернополя налагоджено побратимські та партнерські стосунки із 30 муніципалітетами та регіонами у 14 країнах світу, серед яких «...15 міст-партнерів у Республіці Польща: Ельблонг, Хожув, Радом, Тарнув, Новотомишльський повіт, Суленцінський повіт, Єленя Гура, Ниса, Плонськ, Сувалки, Замосць, Люблін, Бжег, Ольштин, Соколов-

Подляський повіт, а також 15 партнерів в інших країнах: Ізерлон (Німеччина), Вільянді (Естонія), Таураге (Литва), Батумі (Грузія), Тирасполь (Молдова), Шумен та Слівен (Болгарія), Ялова (Туреччина), Мурсія (Іспанія), Апостолес (Аргентина), Прудентополіс (Бразилія), Парма та Йонкерс (США), Торонто (Канада), Касторія (Греція)» [12]. (рис. 2.7).

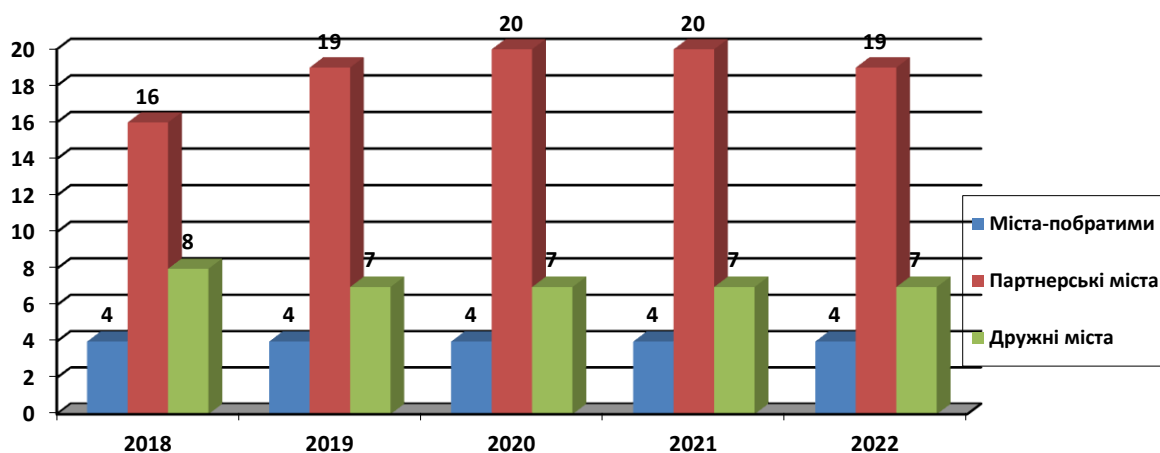


Рис. 2.7. Динаміка кількості партнерських міст Тернопільської МТГ з муніципалітетами Європи та світу

Примітка. Наведено за [12].

В рамках цього дослідження варто заважити, що діяльність Тернопільської міської ради у сфері міжнародного співробітництва була спрямована в основному на організацію міжнародних візитів до міської ради, організацію міжнародних візитів представників міської ради та організацію міжнародних заходів у місті (рис.2.8). З огляду на ситуацію в країні, кількість заходів із міжнародного співробітництва у динаміці 2018-2022рр. значно зменшилася.

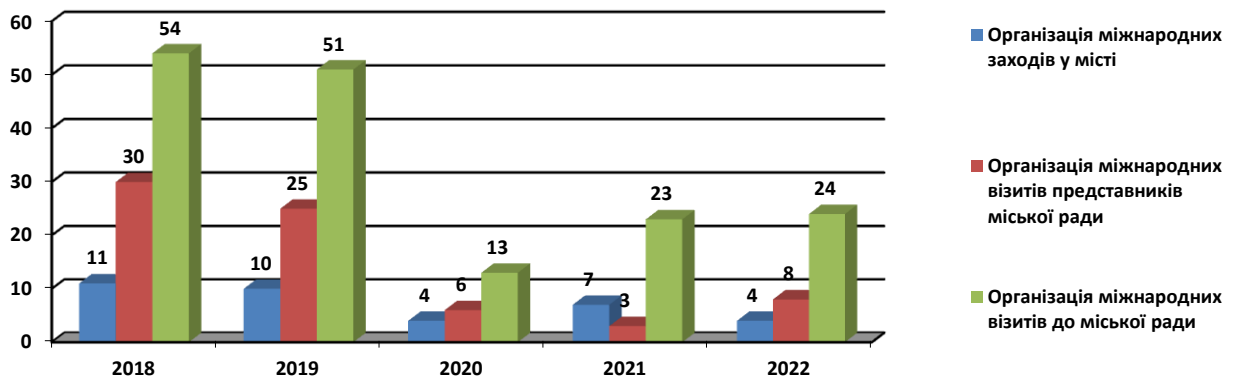


Рис. 2.8. Динаміка діяльності громади у сфері міжнародного співробітництва (станом на 25.11.2022 року)

Примітка. Наведено за [12].

З огляду на стратегічні перспективи важивою є діяльність органу місцевого самоврядування щодо інвестиційної діяльності та стратегічного планування. Так, статистичні дані свідчать про те, що «...за 11 місяців 2022 року проведено 8 засідань комісії з вибору інвестора та укладено 5 інвестиційних договорів щодо: будівництва футбольного поля зі штучним покриттям площею 105 м x 70 м в м. Тернопіль, будівництва доступного житла для мешканців Тернопільської МТГ, реконструкції нежитлової будівлі комунальної власності, реконструкції нежитлових будівель комунальної власності, реконструкції з добудовою приміщень лікарні» [12].

Важливим чинником впливу на територіальну організацію місцевого є і інвестиційна привабливість територіальної громади. У мирний час національне рейтингове агентство «IBI-Rating» підвищило рейтинг інвестиційної привабливості Тернопільської МТГ на рівні invA+ (високий). На час введення в країні військового стану агентством підтверджено високий рівень кредитного рейтингу на рівні uaA з негативним прогнозом (рис.2.9).

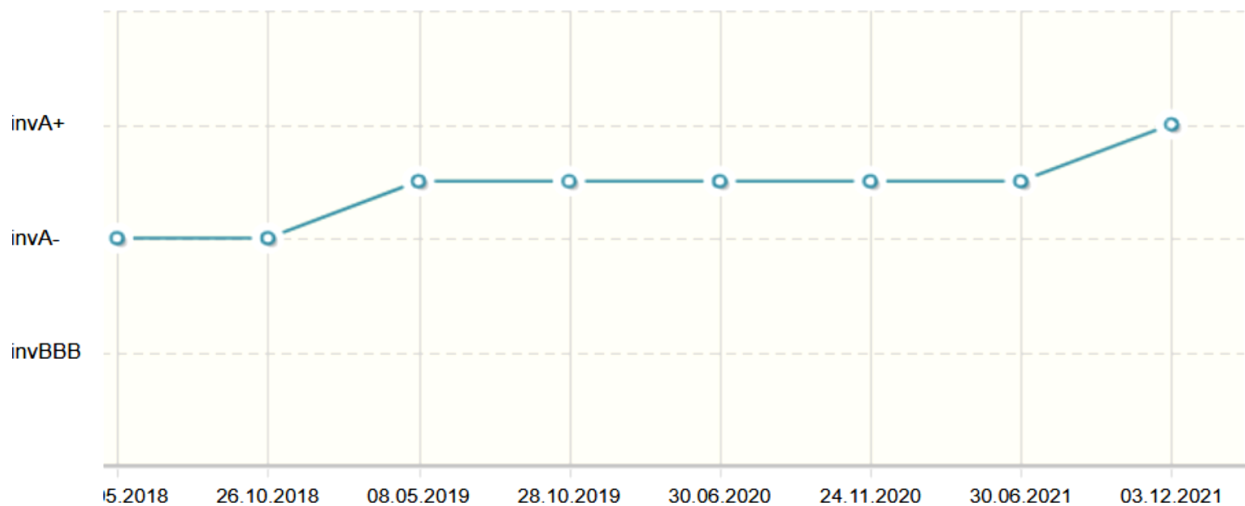


Рис. 2.9. Динаміка рейтингу інвестиційної привабливості Тернопільської міської територіальної громади

Примітка. Наведено за [12].

Кредитний рейтинг ґрунтується на результатах аналізу економічних та фінансових показників за поточний рік та очікуваних показників у плановому році, та базується на даних щодо демографічної ситуації, стану ринку праці, інформації відносно боргових зобов'язань міста, наявної в розпорядженні комунальної власності та перспективних планів на майбутнє. При формуванні враховується економічна база громади, фінансовий стан громади, демографічна ситуація, стан на ринку праці, наявність попередньо взятих кредитів, рівень економічного добробуту. Результати кредитного рейтингу Тернопільської міської громади наведено на рис.2.10.

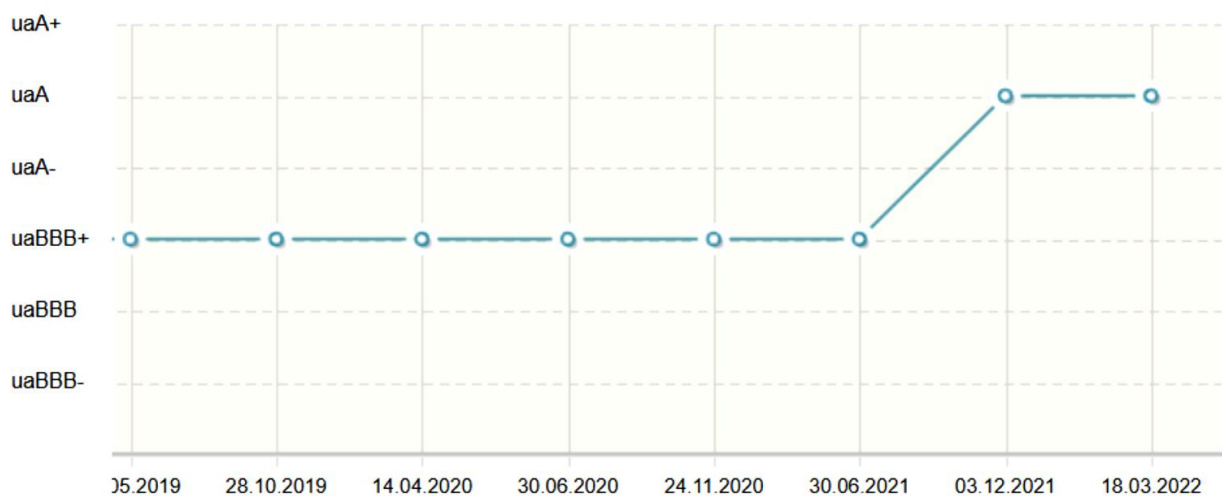


Рис. 2.10 Динаміка кредитного рейтингу Тернопільської МТГ

Примітка. Наведено за [12].

Результати свідчать про підвищення кредитного рейтингу Тернопільської міської територіальної громади у динаміці 2019-2022рр. Це є свідченням позитивної динаміки бюджетної забезпеченості громади, зростання обсягів податкових надходжень у динаміці, прозорості діяльності міської влади та ефективності управлінської діяльності.

## **Висновки до розділу 2**

Розвиток місцевого самоврядування в Україні є динамічним та тривалим процесом, якому характерні різні етапи становлення, що враховували соціально-економічну ситуацію в країні. Проведення аналізу територіальної організації місцевого самоврядування дало змогу зробити висновок про ієрархічність. Починаючи 2015 року і до 2020 року стартувала реформа системи місцевого самоврядування на засадах децентралізації. За цей період на сформовано 1470 територіальних громад. Аналогічно відбулись зміни адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня, на якому кількість районів скоротилась від 490 до 136. Суттєві зміни в територіальній організації місцевого самоврядування в Україні дало можливість сформуванню дієздатний наблизений до громадянина інститут – місцевого самоврядування. Реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади охоплено всі регіони України. Аналіз питань територіальної організації місцевого самоврядування на локальному рівні проведемо на прикладі Тернопільської міської територіальної громади. Ця територіальна громада утворена 14 листопада 2018 року шляхом приєднання Кобзарівської, Куровецької, Малашовецької та Черняхівської сільських рад до Тернопільської міської ради. У 2020 році до складу громади приєднано Городищенську сільську раду. Площа громади становить 167,9 км<sup>2</sup>. На території громади проживає 227528 осіб. Структурно, система місцевого самоврядування цієї громади охоплює такі складові: Тернопільську міську раду, Тернопільського міського голову, виконавчий комітет міської ради, Тернопільську районну та обласну ради, які представляють спільні інтереси досліджуваної територіальної громади, органи

самоорганізації населення. Ефективність функціонування системи місцевого самоврядування Тернопільської міської територіальної громади оцінемо на основі показників виконання бюджету.

Із початком російської агресії в Україні, міжнародна діяльність Тернопільської міської ради, зокрема Управління стратегічного розвитку міста спрямована на донесення та висвітлення правдивої інформації в міжнародному просторі про події, які відбуваються в Україні та ситуацію в самому місті. З цією метою проводилась організація зустрічей, проведення брифінгів та інтерв'ю міського голови із представниками міжнародних засобів масової інформації. Також депутатами Тернопільської міської ради розіслано звернення Партнерським містам Тернополя із проханням звернутися до парламентів своїх країн, держав-членів ЄС та НАТО для застосування комплексу превентивних дій щодо створення забороненої для польотів зони. Іншим аспектом діяльності досліджуваного органу місцевого самоврядування в умовах війни є діяльність щодо пошуку джерел та організації логістичних потоків гуманітарної допомоги від партнерських міст, міжнародних фондів, організацій та волонтерів для забезпечення як потреб ЗСУ, так і надання допомоги цивільному населенню, яке постраждало від військових дій а також внутрішньо переміщеним особам. Діяльність Тернопільської міської ради у сфері міжнародного співробітництва була спрямована в основному на організацію міжнародних візитів до міської ради, організацію міжнародних візитів представників міської ради та організацію міжнародних заходів у місті.

### РОЗДІЛ 3

## УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ОСНОВІ ТЕХНОЛОГІЙ СЦЕНАРНОГО ПРОГНОЗУВАННЯ

В умовах динамічного зовнішнього середовища та воєнного стану в країні особливо гостро постає проблематика пошуку нових підходів, механізмів та інструментів щодо перманентного удосконалення територіальної організації місцевого самоврядування для забезпечення його стійкості. При цьому стійкість місцевого самоврядування розглядаємо як його «здатність швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стале функціонування завдяки мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей» [23]. На сьогодні місцеве самоврядування має виробити дієвий механізм реагування на можливі загрози зовнішнього середовища.

Забезпечення ефективного функціонування органу місцевого самоврядування потребує налагодження дієвих комунікаційних зв'язків між органами державної влади та місцевим самоврядуванням на засадах субсидіарності. Проблема комунікацій посилюється в умовах воєнного стану, коли важливо знайти баланс між централізованим та децентралізованим підходом. Вважаємо, що основним пріоритетним напрямом на сьогодні має бути визначення та чіткий розподіл завдань, які мають покладатися на органи місцевого самоврядування регіонів і територіальних громад. Це дозволить взаємоузгодити їх зусилля щодо забезпечення ефективності управління ресурсним потенціалом територій, а також для налагодження координації діяльності основних управлінських інституцій з метою задоволення потреб ЗСУ та безпеки і життєздатності територій.

Сьогодні перед місцевим самоврядуванням тилкових регіонів, таких як Тернопільська міська рада, постають нові виклики та загрози, зумовлені війною, що потребують застосування адекватних важелів впливу. В першу чергу, це вирішення проблем організації релокації бізнесу та переміщення цивільного населення, яке постраждало внаслідок військових дій. Це потребує

налагодження спільної роботи із обласними та районними військовими адміністраціями щодо необхідного забезпечення та організаційного супроводу розміщення релокованих підприємств і внутрішньо переміщених осіб у короткостроковій перспективі, та створення належних умов для тих, хто вирішить залишитися в місцях релокації у довгостроковій перспективі.

Реалізація вказаного потребує формування дієвої системи планування із використанням сучасних технологій і підходів. Основним акцентом у цьому плані оберемо використання технологій сценарного прогнозування, що дозволить органу місцевого самоврядування з однієї сторони ідентифікувати можливі ризики і загрози, а з іншої – прорахувати результати впливу різних можливих варіацій реагування на них на кінцеві результати життєдіяльності громади.

Концептуалізація підходів до удосконалення територіальної організації місцевого самоврядування дозволяє виокремити наступні положення:

- по-перше, базисною позицією розробки «сценаріїв розвитку громади», тобто послідовних внутрішньо стійких та правдоподібних описових варіантів можливого майбутнього, має бути оцінка соціально-економічного стану територіальної громади;
- по-друге, невід’ємною складовою має слугувати оцінка факторів впливу на функціонування територіальної громади;
- по-третє, у процесі прогнозування має бути розроблено декілька варіантів сценаріїв, які мають передбачати сукупність взаємоузгоджених дій, що дозволить сформуванню певну логічну картину. При цьому альтернативи не повинні містити суперечливих аспектів щодо трендів розвитку та розподілу владних повноважень контрольного характеру за практичною реалізацією сценарію.

Реалізація окресленого підходу потребує проведення попереднього аналізу якісних змін, що можуть виникати в результаті застосування заходів економічного, технічного чи організаційного характеру в умовах невизначеності динамічного зовнішнього середовища, а також визначення умов досягнення мети та ідентифікації проблемних моментів на шляху її досягнення.



В основі прогнозування лежить загальний ресурсний потенціал територіальної громади, що поєднує в собі природно-ресурсний, культурно-історичний, виробничий, трудовий, фінансовий, інноваційний, маркетинговий та ін., що є матеріальною основою місцевого самоврядування.

Також отримання бажаного результату потребує дотримання відповідних методологічних принципів, а саме: принципу територіальності (геополітичне та географічне розташування територіальної громади); принципу науковості (обґрунтування прогнозів з урахуванням об'єктивних закономірностей соціально-економічного стану розвитку територіальної громади); принципу оцінки сучасного стану розвитку територіальної громади; принципу альтернативності можливих варіантів розвитку економіки громади, тощо

Оцінювання та обґрунтування гіпотетичних варіантів ефективності використання потенціалу соціально-економічного розвитку територіальної громади дозволить визначити оптимальний сценарій, та внести корективи щодо перспектив розвитку громади із врахуванням впливу чинників зовнішнього середовища

Такий підхід дозволить досліджуваному органу місцевого самоврядування спрогнозувати найбільш вірогідні сценарії розвитку та проаналізувати ефективність використання потенціалу соціально-економічного розвитку територіальної громади. Високий рівень свідчитиме про доцільність обраної стратегії розвитку територіальної громади та про її конкурентоспроможність. Збереження стійкого тренду є свідченням необхідності приділення першочергової уваги окремим складовим соціально-економічного розвитку громади, показники яких не задовольняють відповідні оптимальні значення. Результати сценарного прогнозування мають лежати в основі прийняття відповідних управлінських рішень.

У процесі удосконалення територіальної організації місцевого самоврядування досліджуваної територіальної громади важливо врахувати першочергові виклики, які постають перед Тернопільською міською радою та на основі цього визначення першочергових завдань місцевої влади. До таких

завдань доцільно віднести, в першу чергу, формування дієвої системи моніторингу внутрішньо переміщених осіб та бізнесів релокованих на територію громади. При цьому їх можна поділити на три групи:

1) особи, які транзитом переміщуються по території громади або перебувають на її території короткий період часу;

2) особи, які тимчасово перебувають на території громади (від кількох місяців до одного року);

3) особи, які планують постійно проживати на території громади або релокують на її територію свій бізнес.

Поділ на окремі групи доцільний з огляду на різноплановість їх потреб, які мають бути врахованими органами місцевого самоврядування як у процесі формування поточних планів життєдіяльності громади, так і у процесі розробки довгострокових стратегій розвитку. Так, наприклад, для першої категорії осіб першочергове значення мають прийнятні умови тимчасового проживання, які орган місцевого самоврядування має забезпечити.

Для другої категорії осіб, міська рада має створити належні житлові та побутові умови, а, також забезпечити робочим місцем. Частина осіб цієї категорії, у перспективі, може залишитись проживати на території громади у довгостроковій перспективі.

Щодо інтересів третьої групи осіб, зауважимо, що по відношенню до них мають бути спрямовані максимальні зусилля міської ради для створення для них сприятливих умов. Враховуючи те, що ця категорія охоплює представників бізнес-середовища, місцева влада повинна застосувати комплекс заходів та стимулів щодо їх підтримки, і можливо навіть внести часткові корективи у пріоритетність підприємницьких активностей громади. Також серед завдань органу місцевого самоврядування по відношенню до цієї категорії є формування належної виробничої та інституційної інфраструктури шляхом створення технологічних, індустріальних, промислових та наукових парків, територій пріоритетного розвитку. І, у випадку релокації великого бізнесу, релокації виробничих потужностей має відбуватись разом із переміщенням потенційних працівників, що потребує будівництва нових

житлових будинків у місцях можливої локалізації нових промислових об'єктів та створення належної інфраструктури.

Зазначимо, що релокація бізнесу та переміщення осіб на територію територіальної громади потребує внесення коректив у планові документи як коротко- так і довгострокового характеру на основі використання підходів просторового розосередження релокованих підприємств і внутрішньо переміщених осіб. Це зумовлено тим, що з однієї сторони зростає ресурсний потенціал громади, розширюються перспективи та можливості зміцнення стану її економічної безпеки, а з іншої - зростає актуалізується проблематика формування продовольчих резервів на території громади, зростає потреба посилення застосування превентивних заходів щодо усунення безпекових ризиків.

Висвітлені вище положення дозволяють формалізувати підхід щодо використання технологій сценарного прогнозування у діяльності Тернопільської міської ради із врахуванням тих основних викликів і проблем, які зумовлює військовий стан в країні (рис.3.1). Важливо зауважити, що внутрішньопереміщені особи другої та третьої категорії описаних вище суттєво впливають на формування демографічної ситуації в громаді та мають знайти своє відображення у демографічній складовій моделі громади, а релокований бізнес формує соціально-економічну складову, що має відображатись у відповідних показниках моделі (див. рис.3.1).

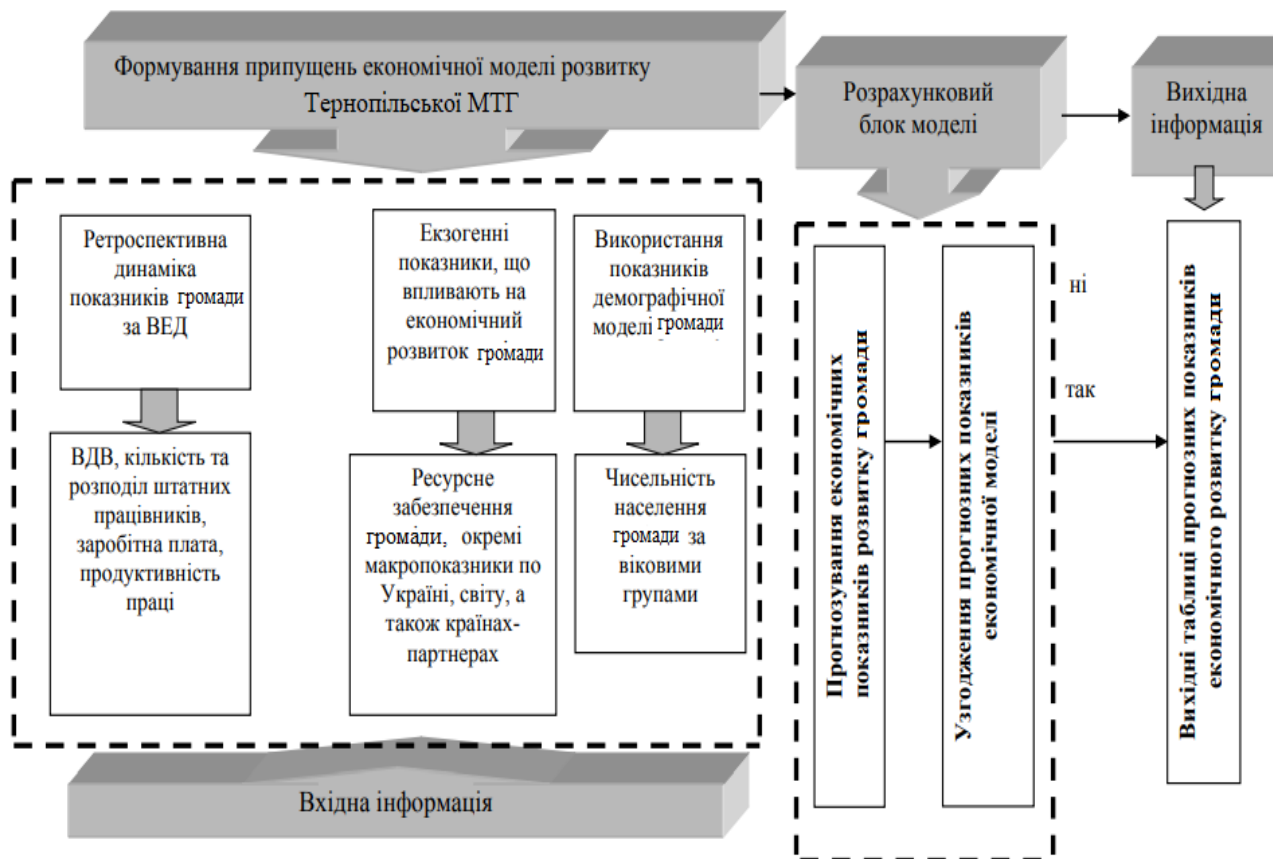


Рис. 3.1. Формалізований концептуальний підхід до формування сценаріїв розвитку Тернопільської МТГ

Примітка. Побудовано автором із використанням [23;52].

Як представлено на рисунку (див.рис.3.1) домінуючою категорією, що використовується у сценарному прогнозуванні є ресурсний потенціал громади. Це потребує використання відповідної методології до його оцінювання. В цьому плані вважаємо за доцільне використання методологічного підходу запропонованого авторами монографії «Сценарне прогнозування розвитку прикордонних регіонів», які наголошують на таких важливих моментах, як: «...обґрунтування методологічної обов'язковості ресурсного потенціалу у механізмах сценарного управління регіоном, оскільки фундаментальною роллю потенціалу регіонального розвитку в механізмах сценарного управління є виконання функцій «точок відліку» будь-якого заданого сценарію чи спектру сценаріїв, потенціал виконує функцію ресурсних, фінансових, екологічних, соціальних та інших обмежень на всій траєкторії

сценарного розвитку та є зв'язуючою ланкою послідовних етапів розвитку, які і формують сценарії поведінки» [52, с.69] (рис. 2.3.).

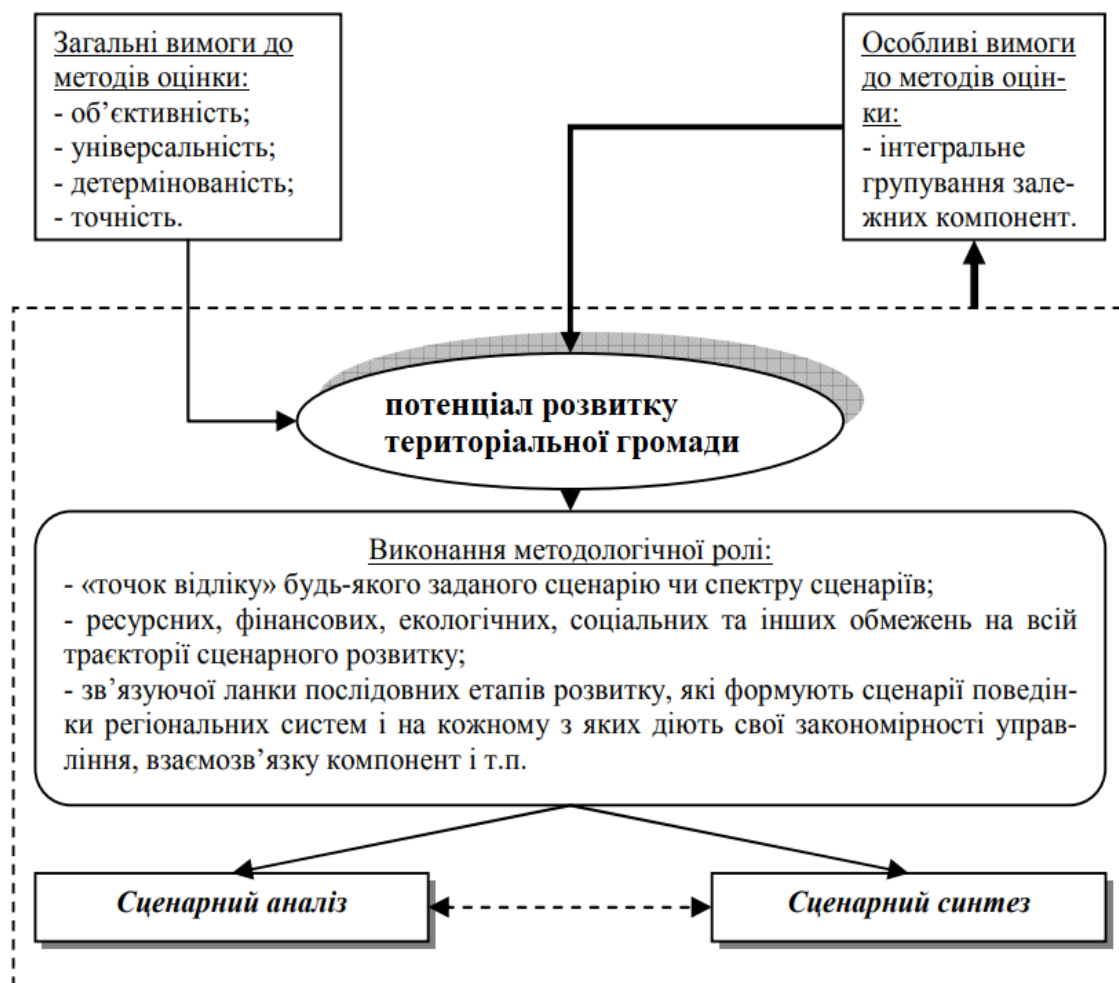


Рис. 3.2. Потенціал розвитку території в механізмах сценарного управління

Примітка. Побудовано автором із використанням [ 52, с. 69 ].

Використовуючи результати проведеного попереднього аналізу (п.2.1, 2.2) та описані вище методологічні підходи, застосуємо окремі елементи сценарного прогнозування щодо Тернопільської міської територіальної громади за базовим сценарієм.

Виокремлені домінуючі фактори впливу на розвиток досліджуваної територіальної громади у середньостроковій перспективі систематизуємо у формі таблиці 3.1. із розмежуванням їх за характером впливу на позитивні (max) та негативні (min).

**Фактори формування базового сценарію Тернопільської МТГ на  
середньострокову перспективу**

ВНУТРІШНІ ФАКТОРИ СКЛАДОВІ БАЗОВОГО СЦЕНАРІЮ:	
ведення бойових дій (min)	потенціал розвитку ОПК*,
терористичні дії (min),	інвестиційна привабливість*,
зруйнована інфраструктура (min)	потенціал розвитку АПК*,
демографічна ситуація (криза),	потенціал розвитку ІКТ,
міграція людського капіталу,	о
нестабільна політична кон'юнктура,	наявність природних ресурсів.
недосконала судова і правова система,	
ЗОВНІШНІ ФАКТОРИ БАЗОВОГО СЦЕНАРІЮ:	
прямі інвестиції в реальний сектор економіки*,	військове вторгнення РФ*,
інтеграція в ЄС, НАТО*,	Відмова світових фінансових інститутів в кредитуванні економіки
військово-технічне співробітництво*,	зниження транзитного потенціалу,
позитивне коливання ринкових цін на сировину та продукцію сільського господарства*,	вплив на Україну падіння світової економіки*,
співробітництво з міжнародними фінансовими інститутами (МВФ, СБ),	зміна цін на світовому ринку на сировину* та продукцію аграрного сектору
договори (ліцензійні угоди) про розроблення нових родовищ,	сповільнення інтеграції в ЄС,

Примітка. Складено автором.

Вказане дозволяє припустити, у середньостроковій перспективі для економічної системи Тернопільської міської територіальної громади будуть притаманними тенденції щодо загострення конкуренції навколо території, , транспортно-транзитних шляхів, зростання кількості ВПО та релокованого бізнесу із тенденцією щодо зростання ВВП громади та наповнення дохідної частини місцевого бюджету.

На підставі проведеного аналізу використовуючи методику групування взаємопов'язаних факторів можна визначити основні осі із екстремумами, які, на наш погляд, найбільше впливають на об'єкт дослідження (рис.3.3).



### Висновки до розділу 3

В умовах динамічного зовнішнього середовища та воєнного стану в країні особливо гостро постає проблематика пошуку нових підходів, механізмів та інструментів щодо перманентного удосконалення територіальної організації місцевого самоврядування для забезпечення його стійкості. Сьогодні перед місцевим самоврядуванням тилкових регіонів, таких як Тернопільська міська рада, постають нові виклики та загрози, зумовлені війною, що потребують застосування адекватних важелів впливу. В першу чергу, це вирішення проблем організації релокації бізнесу та переміщення цивільного населення, яке постраждало внаслідок військових дій. Це потребує налагодження спільної роботи із обласними та районними військовими адміністраціями щодо необхідного забезпечення та організаційного супроводу розміщення релокованих підприємств і внутрішньо переміщених осіб у короткостроковій перспективі, та створення належних умов для тих, хто вирішить залишитися в місцях релокації у довгостроковій перспективі.

Реалізація вказаного потребує формування дієвої системи планування із використанням сучасних технологій і підходів. Основним акцентом у цьому плані оберемо використання технологій сценарного прогнозування. У кваліфікаційній виокремлено концептуальні підходи щодо використання технологій сценарного прогнозування досліджуваним органом місцевого самоврядування, формалізовано підхід щодо використання технологій сценарного прогнозування у діяльності Тернопільської міської ради із врахуванням тих основних викликів і проблем, які зумовлює військовий стан в країні, виокремлено домінуючі фактори впливу на розвиток досліджуваної територіальної громади у середньостроковій перспективі та згруповано їх за чинниками впливу.



## ВИСНОВКИ

Результати проведеного дослідження дозволяють зробити наступні висновки.

Місцеве самоврядування з однієї сторони є публічною владою, а з іншої - формою безпосередньої участі населення територіальної громади у вирішенні питань що стосуються місцевого розвитку. Метою місцевого самоврядування є задоволення потреб територіальної громади та жителів, які проживають на її території на основі використання інструментарію публічного управління та реалізації наявних владних повноважень, а також контролювати кошти та діяльність, здійснювану на її території та сприяння розвитку території і взаємоузгодження інтересів з державними. В рамках цього дослідження зауважимо, що характерною особливістю місцевого самоврядування є те, що його система не працює за принципом поділу влади, а через взаємодію представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. складовими системи місцевого самоврядування в Україні є: територіальні громади; сільські, селищні, міські ради та їхніх голови; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Питання територіальної організації місцевого самоврядування регламентуються різними нормативно-правовими актами міжнародного рівня (Європейська хартія місцевого самоврядування, Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи), національними нормативно-правовими актами (Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про Концепцію державної регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», та ін.), регіональними правилами, програмами соціально-економічного розвитку регіонів, нормативними документами обласних (районних) рад та обласних (районних) державних адміністрацій; нормативними актами окремо взятих територіальних громад (статути, стратегії розвитку, та усі нормативно-правові акти, які розроблені та затверджені на сесії ради територіальної громади). В

умовах воєнного стану в низку нормативно правових актів внесено зміни з метою адаптації їх до сучасних умов.

Розвиток місцевого самоврядування в Україні є динамічним та тривалим процесом, якому характерні різні етапи становлення, що враховували соціально-економічну ситуацію в країні. Проведення аналізу територіальної організації місцевого самоврядування дало змогу зробити висновок про ієрархічність. Починаючи 2015 року і до 2020 року стартувала реформа системи місцевого самоврядування на засадах децентралізації. За цей період на сформовано 1470 територіальних громад. Аналогічно відбулись зміни адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня, на якому кількість районів скоротилась від 490 до 136. Суттєві зміни в територіальній організації місцевого самоврядування в Україні дало можливість сформувати дієздатний наблизений до громадянина інститут – місцевого самоврядування. Реформою місцевого самоврядування та територіальної організації влади охоплено всі регіони України. Аналіз питань територіальної організації місцевого самоврядування на локальному рівні проведемо на прикладі Тернопільської міської територіальної громади. Ця територіальна громада утворена 14 листопада 2018 року шляхом приєднання Кобзарівської, Куровецької, Малашовецької та Чернихівської сільських рад до Тернопільської міської ради. У 2020 році до складу громади приєднано Городищенську сільську раду. Площа громади становить 167,9 км<sup>2</sup>. На території громади проживає 227528 осіб. Структурно, система місцевого самоврядування цієї громади охоплює такі складові: Тернопільську міську раду, Тернопільського міського голову, виконавчий комітет міської ради, Тернопільську районну та обласну ради, які представляють спільні інтереси досліджуваної територіальної громади, органи самоорганізації населення. Ефективність функціонування системи місцевого самоврядування Тернопільської міської територіальної громади оцінемо на основі показників виконання бюджету.

Із початком російської агресії в Україні, міжнародна діяльність Тернопільської міської ради, зокрема Управління стратегічного розвитку міста спрямована на донесення та висвітлення правдивої інформації в міжнародному

просторі про події, які відбуваються в Україні та ситуацію в самому місті. З цією метою проводилась організація зустрічей, проведення брифінгів та інтерв'ю міського голови із представниками міжнародних засобів масової інформації. Також депутатами Тернопільської міської ради розіслано звернення Партнерським містам Тернополя із проханням звернутися до парламентів своїх країн, держав-членів ЄС та НАТО для застосування комплексу превентивних дій щодо створення забороненої для польотів зони. Іншим аспектом діяльності досліджуваного органу місцевого самоврядування в умовах війни є діяльність щодо пошуку джерел та організації логістичних потоків гуманітарної допомоги від партнерських міст, міжнародних фондів, організацій та волонтерів для забезпечення як потреб ЗСУ, так і надання допомоги цивільному населенню, яке постраждало від військових дій а також внутрішньо переміщеним особам. Діяльність Тернопільської міської ради у сфері міжнародного співробітництва була спрямована в основному на організацію міжнародних візитів до міської ради, організацію міжнародних візитів представників міської ради та організацію міжнародних заходів у місті.

В умовах динамічного зовнішнього середовища та воєнного стану в країні особливо гостро постає проблематика пошуку нових підходів, механізмів та інструментів щодо перманентного удосконалення територіальної організації місцевого самоврядування для забезпечення його стійкості. Сьогодні перед місцевим самоврядуванням тилових регіонів, таких як Тернопільська міська рада, постають нові виклики та загрози, зумовлені війною, що потребують застосування адекватних важелів впливу. В першу чергу, це вирішення проблем організації релокації бізнесу та переміщення цивільного населення, яке постраждало внаслідок військових дій. Це потребує налагодження спільної роботи із обласними та районними військовими адміністраціями щодо необхідного забезпечення та організаційного супроводу розміщення релокованих підприємств і внутрішньо переміщених осіб у короткостроковій перспективі, та створення належних умов для тих, хто вирішить залишитися в місцях релокації у довгостроковій перспективі.

Реалізація вказаного потребує формування дієвої системи планування із використанням сучасних технологій і підходів. Основним акцентом у цьому плані оберемо використання технологій сценарного прогнозування. У кваліфікаційній виокремлено концептуальні підходи щодо використання технологій сценарного прогнозування досліджуваним органом місцевого самоврядування, формалізовано підхід щодо використання технологій сценарного прогнозування у діяльності Тернопільської міської ради із врахуванням тих основних викликів і проблем, які зумовлює військовий стан в країні, виокремлено домінуючі фактори впливу на розвиток досліджуваної територіальної громади у середньостроковій перспективі та згруповано їх за чинниками впливу.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16105?page=2>
2. Атлас адміністративно-територіального устрою України. *Децентралізація. 2021*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13404>
3. Батанов О. (2006) Функції муніципальної влади: поняття та класифікація. *Бюлетень Міністерства юстиції України*, 11 (61), 25.
4. Беженар І., Скиба Г., Кравченко С. Аналітична оцінка розвитку сільських територій. *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. Економічні науки. №2. 2022. 66-78 с.*
5. Бондаренко В. (2017) Децентралізація влади. Законодавство. Роз'яснення. Зразки документів. Київ, ЮрінкомІнтер, 420.
6. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
7. Волошинська О., Шведа Н. Основні перспективи розвитку сучасних територіальних громад. Матеріали I міжрегіональної науково-практичної конференції «Проблеми публічного управління та адміністрування на регіональному рівні» / *Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя*. ФОП Паляниця В. А., 2019. 101 с. С. 38-39
8. Дашборд «Бюджети територіальних громад України». URL: <https://decentralization.gov.ua/finance/dashboard>
9. Дерун Т.М. Інституційне забезпечення процесу децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. №11. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1675> (дата звернення 31.10.2022). DOI: 10.32702/2307-2156-2019.11.39*
10. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)

11. Затверджено зміни до переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16624>
12. Звіт начальника Управління стратегічного розвитку міста Тернопільської міської ради. URL: <https://ternopilcity.gov.ua/vikonavchiy-komitet/rishennya-vikonavchogo-komitetu-2019/64504.html>
13. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
14. Знак Х.В. Інституційне забезпечення розвитку співробітництва територіальних громад: магістр: м. Тернопіль. 2021, 75 с.
15. Іванов Ю.Б, Іванова О.Ю, Лаптев В.І. Методичний підхід до ідентифікації функціонування територіальних громад в умовах нестабільності. *Проблеми економіки №1*. 2022 . 51-58 с.
16. Іванько К.О., Мовчан Т.В. Розвиток територіальної громади та особливості антикризового управління. *Сучасні тенденції розвитку геодезії, землеустрою та природокористування: Міжнародна науково-практична конференція*. 2022, Одеса. 48-52 с.
17. Колеснікова Г.В. Інституційне забезпечення розвитку фінансово-інвестиційної інфраструктури промислового регіону. *Управління економікою: теорія та практика: зб. наук. пр.* Донецьк: ІЕП НАНУ, 2019. С. 149-170
18. Конституція України : Конституція України; Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 28.10.2022)
19. Кривокульська Н., Богач Ю. Аналіз форм участі громадськості у місцевому самоврядуванні. *Економічний аналіз*. 2020 рік. Том 30. № 4С.60-55
20. Лисенко, І. М. (2009). Територіальна громада в системі громадянського суспільства. *Науковий вісник «Гілея»*, Вип. 28, 362–372.

21. Мельник А.Ф., Васіна А.Ю., Дудкіна О.П. Державне і регіональне управління : навчальний посібник. Тернопіль : ТНЕУ. 2014. 452 с.
22. Мельник, А. Ф. Трансформація територіальної структури національної економіки як виклик для інституційних рішень / А. Ф. Мельник, О. П. Дудкіна // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. *Економічний простір України: регіоналізація та інтеграція в умовах суспільних трансформацій* : зб. наук.праць. – Львів : ІРД, 2011 р. – Вип.1 (87). – С. 121-132.
23. 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>
24. Місцеві фінанси та бюджетна децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/finance>
25. Монастирський Г. Статут територіальної громади як основа організації муніципального управління. *Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє*. №12. 2007. <http://unmsm.wunu.edu.ua/index.php/unmsm/article/view/27>
26. Орзіх М. (1995). Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. Місцеве та регіональне самоврядування України, Вип. 12(10–11), 67–75. Мороз, 2008
27. Офіційний сайт Тернопільської міської ради. URL: <https://ternopilcity.gov.ua>
28. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>
29. Про виконання бюджету Тернопільської міської територіальної громади за 2022 рік. URL: <https://ternopilcity.gov.ua/sesiya/rishennya-sesii/66101.html>
30. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
31. Про внесення змін до розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України:

Закон України від 15 березня 2022 року №2134. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2134-20#Text>

32.Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України від 09.02.2017 № 1848-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1848-19>

33.Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2022 рік": Закон України від 18 жовтня 2022 року №2135. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2675-20#Text>

34.Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо запровадження диференційованої рентної плати за видобування газу: Закон України від 15 березня 2022 року №2139. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2139-20#Text>

35.Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану: Закон України від 15 березня 2022 року №2120. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text>

36.Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/157-19> (дата звернення: 26.10.2022)

37.Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/156-19> (дата звернення: 26.10.2022)

38.Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України; Стратегія від 05.08.2020 № 695 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/695-2020-%D0%BF> (дата звернення: 02.11.2022)



- 39.Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 28.10.2022)
- 40.Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>
- 41.Про основи національного спротиву: Закон України 16 липня 2021 року № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>
- 42.Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
- 43.Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>
- 44.Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1508-18> (дата звернення: 02.11.2022)
- 45.Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>
- 46.Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 01.04.2014 № 333-р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-%D1%80> (дата звернення: 02.11.2022)Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1508-18>
- 47.Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/807-20>

- 48.Реформа децентралізації. URL:  
<https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
- 49.Рішення сесії ТМР Про виконання бюджету Тернопільської міської територіальної громади за 2022 рік. URL:  
<https://ternopilcity.gov.ua/sesiya/rishennya-sesii/66101.html>
- 50.Розвиток регіонів та громад в умовах адміністративно-територіальної реформи: перспективи та загрози : [аналіт. записка за матеріал. Міжнар. наук.-практ. конф. в рамках Дев'ятих регіон. та муніц. читань, Тернопіль-Вишнівець, 20-21 жовт. 2015р.(ТНЕУ)] [Текст] / Алла Мельник, Григорій Монастирський, Тетяна Желюк [та ін.] // *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2015. Вип. 4 : жовт.-груд. С. 165-172.
- 51.Соломушинський М. Особливості місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Матеріали доповідей IV Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю «Актуальні проблеми менеджменту та публічного управління в умовах сучасних викликів»* (4 травня 2023р.).
- 52.Сценарне прогнозування розвитку прикордонних регіонів : Монографія / Колектив авторів за заг. редакцією Кифяка В.Ф.; Чернівецький торговельно-економічний інститут Київського національного торговельно-економічного університету. – Чернівці : "Місто", 2017. – 330 с.
- 53.Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи ухвалена на 506-х зборах заступників міністрів Комітетом міністрів від 14 січня 1994 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_674#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_674#Text)
- 54.Чикало І. Ресурсні детермінанти соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в системі управління національною економікою. *Глобальні та національні проблеми економіки : електронне наукове видання*. Миколаїв, 2018. Випуск 23. С.137-143

55. Чикало І. Управління ресурсоефективністю об'єднаної територіальної громади. *Держава та регіони. Серія: Державне управління. Запоріжжя*, 2017р. №2 (58). С.144 -1 51
56. Assessment of the rural population economic activity in the system of united territorial communities development: a case study of Volyn region, Ukraine. Inna Chykalo, Oksana Apostolyuk, Tetiana Shvatko-vska, Andrew Husak. *Scientific Papers Series. Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development*, 2020 ISSN 2284-7995, Online 2285-3952
57. European Commission. (2010). Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels: European Commission. URL: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.