Муніципальне право

УДК 342.25:352

DOI https://doi.org/10.5281/zenodo.19626289

Адміністративно-правові засади формування та функціонування об'єднаних територіальних громад в Україні

В. В. Запотічний,

ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», Україна,

https://orcid.org/0009-0002-3103-7706

Прийнято: 14.12.2024 | Опубліковано: 30.12.2024

Анотація. У статті досліджено адміністративно-правові засади формування та функціонування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в Україні в контексті завершення децентралізаційної реформи 2014–2020 років. Визначено правову природу ОТГ як суб'єкта адміністративних правовідносин; з'ясовано, що після реформи 2020 р. категорія «ОТГ» трансформувалася з нормативного терміна в історико-аналітичну категорію. Проаналізовано два етапи реформи — добровільне об'єднання (2015–2019) та адміністративне укрупнення (2020), виявлено суперечність між принципом добровільності та примусовим завершенням процесу. Досліджено компетенційну рамку громад, розмежування власних і делегованих повноважень, інститут старости як механізм представництва периферійних населених пунктів. Оцінено функціонування центрів надання адміністративних послуг та проблему відсутності адміністративного нагляду. Проведено порівняння із зарубіжними моделями муніципальних об'єднань (Польща, Латвія, Франція, Данія). Виявлено системні прогалини: незавершеність інституту префектів,

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

відсутність конституційного закріплення нового устрою, нерозвиненість міжмуніципального співробітництва. Обґрунтовано необхідність кодифікації муніципального законодавства в контексті євроінтеграції.

Ключові слова: об'єднана територіальна громада, адміністративно-правовий статус, децентралізація, адміністративно-територіальна реформа, делеговані повноваження, староста, центр надання адміністративних послуг, префектура, муніципальне об'єднання, воєнний стан.

Administrative and legal foundations of the formation and functioning of amalgamated territorial communities in Ukraine

V. V. Zapotichnyj,
Lviv University of Business and Law, Ukraine,
https://orcid.org/0009-0002-3103-7706

Abstract. The article examines the administrative and legal foundations of the formation and functioning of amalgamated territorial communities (ATCs) in Ukraine in the context of the completion of the 2014–2020 decentralisation reform. The legal nature of ATCs as subjects of administrative legal relations is determined; it is established that following the completion of the administrative-territorial reform in 2020, the category of 'amalgamated territorial community' was transformed from a regulatory term into a historical-analytical concept that retains significance for assessing the legitimacy of community formation. The two reform stages — voluntary amalgamation (2015–2019) and administrative consolidation (2020) — are analysed, revealing a fundamental contradiction between the declared principle of voluntariness and the compulsory completion of the process through government resolutions. The competence framework of communities, the delineation of own and delegated powers, and the institution of the starosta as a specific mechanism for

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

representing peripheral settlements within amalgamated communities are examined. The functioning of administrative service centres (CNAPs) and the critical problem of the absence of effective administrative supervision over local self-government bodies are assessed. A comparative analysis with foreign models of municipal amalgamation in Poland, Latvia, France, and Denmark is conducted, identifying key elements not yet implemented in Ukraine. Systemic gaps in legal regulation are identified: the incomplete institution of prefects, the lack of constitutional consolidation of the new administrative-territorial structure, and the underdevelopment of inter-municipal cooperation mechanisms. The impact of martial law on the functioning of territorial communities is analysed. The necessity of systematic codification of municipal legislation in the context of European integration is substantiated.

Key words: amalgamated territorial community, administrative-legal status, decentralisation, administrative-territorial reform, delegated powers, starosta, administrative service centre, prefecture, municipal amalgamation, martial law.

Постановка проблеми. Децентралізаційна реформа 2014–2020 років радикально змінила адміністративно-територіальний устрій України: замість майже 12 000 місцевих рад виникли 1 469 територіальних громад, які стали базовою одиницею публічного управління на місцевому рівні. Ця трансформація поставила перед адміністративно-правовою наукою низку питань, що досі не отримали вичерпних відповідей: чи зберігає категорія «об'єднана територіальна громада» (далі — ОТГ) самостійне юридичне значення після завершення реформи, наскільки системним є адміністративно-правове регулювання діяльності новостворених громад, і чи забезпечує існуючий нормативний каркас ефективне функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та євроінтеграції. Значущість проблеми зумовлена тим, що саме адміністративно-правові засади (сукупність

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

норм адміністративного права, які визначають процедури створення, компетенцію, організаційну структуру та форми діяльності громад) утворюють операційну рамку для реалізації конституційного права на місцеве самоврядування. Ця рамка, однак, залишається фрагментарною: конституційна реформа децентралізації не набула чинності, інститут префектів не створений, а галузеві закони нерідко конкурують між собою у визначенні компетенції громад, що потребує комплексного наукового аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика адміністративно-правових засад формування та функціонування ОТГ є предметом активного наукового дискурсу. А. І. Ноцик здійснив аналіз нормативно-правових засад організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади, акцентуючи увагу на процедурних аспектах формування ОТГ [1]. Т. Тарасенко досліджував правосуб'єктність територіальної громади як юридичної особи публічного права, формулюючи доктринальну концепцію громади у системі адміністративних правовідносин [2]. О. Непомнящий та співавтори проаналізували ОТГ як основу децентралізації влади в Україні, зосередившись на інституційних аспектах реформи [3]. Н. Бровко та С. Поляруш-Сафроненко розглянули принципи добровільного об'єднання громад, виявивши суперечності між нормативними гарантіями добровільності та практикою реформи [4]. Ґ. Райт, С. Слухай та Б. Якимчук емпірично оцінили фінансові наслідки об'єднання, встановивши неоднорідність результатів фіскальної децентралізації [5]. Б. Данилишин та колектив авторів провели оцінку результатів адміністративно-територіальної реформи крізь призму фінансової спроможності громад [6].

Я. Е. Клаузен, К. Гулберг, А. Ґендзвіл та П. Сваневіч систематизували урядові стратегії муніципальних об'єднань у 24 європейських країнах, запропонувавши типологію локалістських, динамічних та централістських моделей [7]. Питання правосуб'єктності територіальної громади з позицій

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

адміністративного права в умовах децентралізації досліджено в окремих публікаціях, де обґрунтовано необхідність системного осмислення адміністративної дієздатності громади [8]. Проблема розмежування власних та делегованих повноважень місцевого самоврядування висвітлена у працях, що наголошують на потребі чіткого законодавчого визначення обсягу й умов делегування [9]. О. О. Косиця дослідила роль старости в системі місцевого самоврядування, класифікувавши його функції та виявивши проблеми правового статусу цього інституту [10]. Н. Я. Лепіш та Я. П. Павлович-Сенета проаналізували адміністративно-правове забезпечення функціонування територіальних громад в умовах воєнного стану [11].

М. Рабінович та співавтори у кількох публікаціях дослідили виклики децентралізації в умовах воєнного стану [12] та роль місцевого врядування у забезпеченні стійкості України до збройної агресії [13]. О. Кейдел та О. Гусс описали реагування громад як приклад поліцентричного врядування [14]. А. Левітас проаналізував зв'язок між децентралізаційними реформами та перспективами відновлення та євроінтеграції [15]. Г. Арендс, Ю. Блюш та С. Сардадвар встановили причинно-наслідковий зв'язок між демократичним процесом створення громад і зростанням довіри до місцевої влади [16]. Особливості реалізації місцевого самоврядування в умовах воєнного стану розглянуто в окремих публікаціях [17]. Сучасні європейські моделі децентралізації та перспективи їх використання в Україні досліджено у порівняльно-правових студіях [18]. Л. Кононенко та колектив авторів вивчили ставлення українців до реформи децентралізації [24]. Зміст та практику реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування проаналізовано у спеціалізованих дослідженнях [25].

Попри значний масив досліджень, невирішеною залишається проблема комплексного аналізу адміністративно-правових засад ОТГ як цілісної системи, що охоплює формування, компетенцію, адміністративні процедури

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

та нагляд у їхньому взаємозв'язку та крізь призму порівняльного правознавства.

Формулювання цілей статті. Метою статті є комплексний аналіз адміністративно-правових засад формування та функціонування об'єднаних територіальних громад в Україні, що охоплює: визначення правової природи ОТГ у системі адміністративного права та з'ясування юридичного значення цієї категорії після завершення реформи 2020 р.; оцінку нормативної архітектури двох етапів формування громад; дослідження адміністративно-правового статусу ОТГ із фокусом на компетенційній рамці та інституті старости; аналіз адміністративних процедур у діяльності громад і проблему нагляду; порівняння із зарубіжними моделями муніципальних об'єднань; виявлення системних прогалин правового регулювання та формулювання напрямів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Розуміння адміністративно-правових засад неможливе без чіткого визначення суб'єкта, до якого вони застосовуються. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (в редакції Закону № 562-IX від 16 квітня 2020 р.) визначає територіальну громаду як жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста або добровільного об'єднання жителів кількох населених пунктів із визначеним адміністративним центром. Сам термін «об'єднана територіальна громада», втім, є продуктом перехідного періоду реформи (2015–2020), коли ОТГ позначали громади, що добровільно об'єдналися відповідно до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і здобули розширені бюджетні та адміністративні повноваження, на відміну від тисяч необ'єднаних громад, які таких повноважень не мали [3].

Після розпоряджень Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. (№ 707–730), які визначили території та адміністративні центри усіх 1 469 громад, і Постанови Верховної Ради № 807-IX від 17 липня 2020 р. про

 ISSN: 3041-2110

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

утворення 136 нових районів, формальна різниця між «об'єднаними» та «необ'єднаними» громадами зникла. Усі громади здобули однаковий обсяг повноважень, а вибори 25 жовтня 2020 р. відбувалися за новим адміністративно-територіальним устроєм. В адміністративно-правовій доктрині, однак, категорія ОТГ зберігає аналітичну цінність з кількох причин. Передусім вона фіксує специфічну модель формування суб'єкта місцевого самоврядування через добровільне волевиявлення, а не через адміністративний акт державного органу, що має принципове значення для оцінки легітимності [4]. Крім того, ОТГ як інститут відображає процес становлення громади як повноцінного носія адміністративної правосуб'єктності, здатного реалізувати як власні, так і делеговані повноваження [8]. Т. Тарасенко у цьому контексті слушно зауважує, що територіальна громада є юридичною особою публічного права, а не просто елементом адміністративно-територіального устрою, і її правовий статус потребує цілісної доктринальної концепції [2].

Адміністративно-правовий статус громади при цьому потрібно розмежовувати з її конституційно-правовим статусом. Конституція України (ст. 140–146) закріплює право громади на місцеве самоврядування як інститут конституційного ладу. Адміністративно-правовий статус конкретизує цей інститут через визначення процедур діяльності, компетенційних меж, організаційних форм та механізмів взаємодії з органами виконавчої влади. Саме ця площина найбільш уразлива: конституційна реформа децентралізації так і не набула чинності, а отже, адміністративно-правове регулювання ОТГ існує у правовому вакуумі між конституційними гарантіями самоврядування та відсутністю конституційного закріплення нового територіального устрою [15].

Окреслені понятійні межі дають змогу перейти до аналізу нормативної архітектури формування ОТГ, яка розгорталася у два принципово різних

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

етапи. Перший етап (2015–2019) базувався на Законі «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. (№ 157-VIII) та Методиці формування спроможних територіальних громад, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 р. Закон установлював процедуру ініціювання об'єднання сільським, селищним або міським головою, тридцятиденне громадське обговорення, голосування відповідних рад, перевірку обласною державною адміністрацією на відповідність Конституції, формування спільної робочої групи і, нарешті, звернення до Центральної виборчої комісії для призначення перших виборів [4]. Методика визначала критерії спроможності: доступність екстреної допомоги протягом 30 хвилин, наявність інфраструктури, фінансова та кадрова база. Обласні державні адміністрації розробляли перспективні плани, які затверджував Кабінет Міністрів.

На добровільному етапі утворилося близько 1 029 ОТГ, що охоплювали лише 44–47 % території країни [6]. Решта громад або не виявляла ініціативи, або стикалася з адміністративною протидією — зокрема, у Закарпатській області голова ОДА блокував реформу, і область залишалася єдиною без затвердженого перспективного плану до 2020 р. [20]. Емпіричний аналіз Ґ. Райта, С. Слухая та Б. Якимчука засвідчив, що очікуване покращення фінансового стану об'єднаних громад реалізувалося лише частково і зі значними регіональними відмінностями [5]. Б. Данилишин та співавтори встановили, що 36,3 % ОТГ мали населення менше 5 000 осіб, що ставило під сумнів їхню довгострокову спроможність [6].

Другий етап (2020) ознаменував кардинальну зміну підходу: добровільне об'єднання поступилося адміністративному укрупненню. Закон № 562-IX від 16 квітня 2020 р. наділив Кабінет Міністрів прямими повноваженнями визначати адміністративні центри та затверджувати території всіх громад, не вимагаючи рішень місцевих рад. Двадцять чотири

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

розпорядження від 12 червня 2020 р. остаточно сформували 1 470 громад (згодом — 1 469). Дослідження Я. Е. Клаузена та колег кваліфікує цей перехід як зразок «динамічної реформаторської стратегії», коли уряд починає з локалістського підходу, а потім завершує процес централістським рішенням [7]. Оцінка правової визначеності цього переходу виявляє суттєві проблеми: критики вказували, що примусове об'єднання порушує ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка вимагає консультацій із громадами перед зміною меж. Асоціація ОТГ протестувала проти ліквідації понад 100 раніше сформованих ОТГ, частину яких приєднали до територій, що саботували реформу. Попри це, Конституційний Суд України не розглядав питання конституційності адміністративного завершення реформи, що залишає правову невизначеність. Нормативна архітектура формування ОТГ, таким чином, продемонструвала ефективність як інструмент територіальної консолідації, проте ціною розмивання принципу добровільності, який був задекларований як базовий [20].

Описана нормативна архітектура формування, однак, становить лише один бік проблеми — залишається з'ясувати, які повноваження здобули створені громади і чи достатньо ресурсів для їх реалізації. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 27–40) розмежовує власні та делеговані повноваження виконавчих органів сільської, селищної, міської ради. Власні повноваження охоплюють управління комунальним майном, місцеві фінанси, благоустрій, земельні відносини, житлово-комунальне господарство. Делеговані повноваження органів виконавчої влади (реєстраційні функції, соціальний захист, освіта, охорона здоров'я, земельний контроль) відповідно до Конституції (ст. 143) фінансуються державою через субвенції [9]. Бюджетний кодекс України закріплює право громад на 60 % податку на доходи фізичних осіб, акцизний збір, єдиний податок, земельний податок та

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

інші місцеві доходи, що забезпечило відчутне зростання фінансової бази після 2015 р. [5].

Фіскальна децентралізація, утім, не усунула системних суперечностей. Галузеві закони (про освіту, про соціальні послуги, про охорону здоров'я) покладають на громади зобов'язання без належного фінансування, що у міжнародній літературі кваліфікується як нефінансовані мандати [25]. Розмежування власних і делегованих повноважень залишається доктринально нечітким: науковці наголошують, що делеговані повноваження мають фінансуватися виключно державою, а їхній перелік — бути вичерпним, обмеженим у часі та юридично оформленим [9]. На практиці ж делегування набуло характеру безстрокового покладення обов'язків без ефективного контролю з боку держави за якістю виконання. До цього додається кадрова проблема: за даними Організації економічного співробітництва та розвитку, сільські громади системно страждають від дефіциту кваліфікованих працівників, який поглиблюється міграцією та мобілізацією [19].

Староста — посадова особа місцевого самоврядування, яка представляє інтереси жителів села чи селища у виконавчих органах громади, — становить специфічний адміністративно-правовий інститут, що не має прямого аналога в більшості європейських систем. Запроваджений у 2015 р. (ст. 14-1 Закону «Про місцеве самоврядування»), інститут старости зазнав суттєвої трансформації: Закон № 1848-VIII від 2017 р. визначив старосту як виборну особу з представницьким мандатом, що є членом виконавчого комітету ex officio [10]. О. О. Косиця класифікує функції старости як представницькі, бюджетні, інформаційні, контрольні, установчі та організаційні, підкреслюючи роль цього інституту як форми партисипативної демократії [10]. Найближчим аналогом можна вважати польського солтиса (sołtys) — обраного представника допоміжної одиниці ґміни. Критична оцінка, втім, свідчить: правовий статус старости залишається невизначеним — між

 ISSN: 3041-2110

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

представником громадськості та посадовою особою з управлінськими повноваженнями, що породжує компетенційні конфлікти з керівниками структурних підрозділів виконавчого органу.

Обсяг компетенції визначає лише формальну рамку; її реальне наповнення залежить від адміністративних процедур, через які громади взаємодіють із громадянами та державними органами. Центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи), створені відповідно до Закону «Про адміністративні послуги» від 2012 р. та розширені Законом № 943 від 2020 р., є основним інструментом такої взаємодії. ЦНАПи діють як структурні підрозділи виконавчих органів рад і надають послуги за принципом єдиного вікна: реєстрація місця проживання, державна реєстрація речових прав, реєстрація бізнесу (повноваження, децентралізовані від Міністерства юстиції у 2015 р.), соціальні та земельні послуги. Програма U-LEAD with Europe сприяла створенню ЦНАПів у понад 600 громадах, а в умовах війни з'явилися мобільні формати на кшталт «ЦНАП-резерву» з портативним обладнанням для надання послуг поза стаціонарними приміщеннями [19].

Правові колізії виникають передусім у сфері делегованих повноважень: реєстраційні функції регулюються одночасно Законом «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно», Законом «Про адміністративні послуги» та нормами Земельного кодексу, що створює конкуренцію норм і невизначеність для адміністраторів ЦНАПів. Закон «Про адміністративну процедуру» (№ 2073-IX), ухвалений 17 лютого 2022 р. і введений у дію 15 грудня 2023 р., встановив уніфіковані правила взаємодії адміністративних органів із приватними особами: право бути вислуханим, доступ до матеріалів справи, стандартизовані процедури прийняття, виконання та оскарження адміністративних актів. Гармонізаційний Закон № 10161 від 10 жовтня 2024 р. вніс зміни до 196 законодавчих актів для усунення колізій із Законом про адміністративну процедуру [21]. Попри нормативну завершеність, практична

 ISSN: 3041-2110

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

імплементація відстає: більшість громад не адаптували внутрішні регламенти до нових вимог, а кваліфікація персоналу не відповідає складності процедур.

Адміністративний нагляд за діяльністю громад становить окрему і досі нерозв'язану проблему. Конституційна модель передбачає інститут префектів — представників держави, які здійснюють контроль законності актів місцевого самоврядування, аналогічно до французького préfet або польського воєводи. Проєкт конституційних змін (2019–2021) пропонував створення префектур із повноваженнями зупиняти акти місцевих рад за наявності загрози суверенітету. Стаття 157 Конституції, однак, забороняє зміни під час воєнного стану, що заморозило цю реформу. Проєкт Закону № 4298 «Про внесення змін до Закону про місцеві державні адміністрації» пропонує перехідне рішення — наділити чинні обласні державні адміністрації наглядовими функціями до конституційних змін [23]. Рада Європи у Висновку CEGG-LEX-2024-1 рекомендувала розмежувати наглядові та виконавчі функції в межах держадміністрацій, уникнути покладення нагляду на районний рівень та запровадити прискорену судову процедуру [23]. Ефективний механізм нагляду за законністю актів місцевого самоврядування станом на 2025 р. фактично відсутній, що Рада Європи кваліфікує як невідповідність Європейській хартії [21].

Оцінити адекватність української моделі допомагає порівняння із зарубіжними аналогами. Дослідження Я. Е. Клаузена та колег виокремлює три стратегії муніципальних об'єднань у Європі: локалістську (акцент на добровільності), динамічну (від добровільності до примусу) та централістську (директивне злиття) [7]. Україна належить до динамічної моделі разом із Латвією та частково Данією. Польща не проводила масштабних злиттів: кількість ґмін залишається стабільною на рівні близько 2 477. Замість укрупнення польська модель розвиває міжмуніципальне співробітництво через зв'язки ґмін, угоди та асоціації. Нагляд здійснює воєвода — представник

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

уряду, що контролює виключно законність рішень щодо власних повноважень, але може оцінювати також доцільність щодо делегованих [22]. Саме цей поділ (законність vs. доцільність) є ключовим для проєктування української префектури.

Латвія у 2021 р. скоротила кількість муніципалітетів зі 119 до 43, застосувавши обов'язкове злиття із перехідним періодом: нові ради перебрали інституції, майно, права та зобов'язання попередників. На відміну від України, Конституційний Суд Латвії виступив арбітром у спірних об'єднаннях, забезпечивши судовий контроль за процесом [22]. Франція обрала модель міжкомунальної кооперації (intercommunalité): зберігаючи 34 875 комун, вона досягає функціональної інтеграції через об'єднання з власним оподаткуванням (EPCI). Закон NOTRe (2015) встановив мінімальний поріг у 15 000 населення для EPCI. Французька модель демонструє альтернативу примусовому злиттю: замість ліквідації малих комун держава створює надбудову зі спільними компетенціями, зберігаючи ідентичність кожної комуни [18]. Данія у 2007 р. скоротила кількість муніципалітетів з 271 до 98, встановивши рекомендований мінімум у 20 000 жителів, а ключовою інновацією став принцип «кошти слідують за завданнями», за яким передача компетенцій супроводжувалася пропорційним перерозподілом фінансових ресурсів [22].

Порівняльний аналіз виявляє три ключові елементи, які Україна не імплементувала. Інститут префектів (за французьким і польським зразком) не створений через незавершену конституційну реформу. Конституційне закріплення нового устрою відсутнє: на відміну від Польщі та Франції, українська децентралізація може бути скасована звичайним законом, що робить її нормативно нестабільною. Механізми фінансового вирівнювання менш розвинені порівняно з данською моделлю, а незалежний фінансовий аудит місцевого самоврядування (аналог польських Регіональних аудиторських палат) відсутній [15].

ISSN: 3041-2110
Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Зарубіжний досвід висвітлює прогалини, які в умовах воєнного стану набувають критичного характеру. Із 24 лютого 2022 р. правовий режим воєнного стану (Закон № 389-VIII) суттєво змінив функціонування громад. У приблизно 14 % громад (192 станом на середину 2024 р.) обрані органи замінені місцевими військовими адміністраціями, які здійснюють повноваження ради та виконавчого органу на час воєнного стану [12]. Н. Я. Лепіш та Я. П. Павлович-Сенета констатують, що чинне законодавство не передбачало тривалого функціонування місцевого самоврядування в режимі збройного конфлікту, а тому адміністративно-правове забезпечення діяльності громад в умовах воєнного стану має значні лакуни — від нечіткості меж повноважень військових адміністрацій до відсутності процедур передачі повноважень назад [11]. М. Рабінович та колеги ідентифікують два паралельні режими врядування: повністю централізований апарат у громадах із військовими адміністраціями та збережене самоврядування з інтенсивною координацією з військовими адміністраціями районного та обласного рівнів [12].

Водночас дослідження засвідчують, що децентралізація стала чинником стійкості України. М. Рабінович та Т. Брік довели, що розширені компетенції громад, фіскальні ресурси та соціальний капітал, сформований у процесі об'єднання, дозволили громадам ефективно реагувати на виклики повномасштабного вторгнення — від прийому внутрішньо переміщених осіб до організації територіальної оборони [13]. Г. Арендс, Ю. Блюш та С. Сардадвар, застосувавши метод «різниця в різницях», встановили причинно-наслідковий зв'язок між демократичним процесом створення громад і зростанням довіри до місцевої влади, ефект якого зберігається 4–5 років [16]. О. Кейдел та О. Гусс описують реагування громад як приклад поліцентричного врядування: саме множинність центрів прийняття рішень забезпечила гнучкість у кризових умовах [14].

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Системні прогалини регулювання охоплюють кілька взаємопов'язаних площин. Відсутній Закон про адміністративно-територіальний устрій, а повноваження Кабінету Міністрів щодо визначення території громад мають тимчасовий характер. Інститут префектів залишається незавершеним. Галузеві закони конкурують між собою у визначенні компетенції громад. Закону про місцеві референдуми не існує (Закон 2012 р. втратив чинність). Роль районних та обласних рад нечітка, оскільки вони не мають власних виконавчих органів [21]. Рада Європи у Документі CEMG/PAD(2024)6 рекомендує конституційні зміни для формального закріплення рамки багаторівневого врядування з чітким розмежуванням ролей на всіх рівнях [21]. Кодифікація муніципального законодавства (створення єдиного Муніципального кодексу замість розпорошеної системи десятків законів) залишається предметом наукової дискусії, проте набуває практичної актуальності в контексті адаптації до acquis communautaire та вимог переговорного процесу щодо вступу до Європейського Союзу [15].

Висновки. Проведений аналіз дає підстави для кількох принципових тверджень. Адміністративно-правові засади формування ОТГ виявилися функціонально ефективними, але доктринально суперечливими: перехід від добровільності до примусового укрупнення у 2020 р. забезпечив територіальне покриття, проте поставив під сумнів відповідність ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування та створив не усунену правову невизначеність на конституційному рівні. Категорія «ОТГ» після завершення реформи трансформувалася з нормативного терміна в історико-аналітичну категорію, яка фіксує генезис сучасної територіальної громади і зберігає значення для оцінки легітимності формування конкретних громад.

Адміністративно-правовий статус громад характеризується розривом між широким обсягом повноважень і обмеженою інституційною спроможністю, особливо в малих сільських громадах. Інститут старости,

 ISSN: 3041-2110

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

попри законодавче оформлення, потребує чіткішого розмежування з повноваженнями інших посадових осіб виконавчого органу. Порівняльний аналіз засвідчує, що Україна не завершила три критичні елементи реформи, наявні в усіх досліджених європейських моделях: незалежний механізм нагляду за законністю, конституційне закріплення нового устрою та розвинену систему міжмуніципального співробітництва.

Воєнний стан парадоксально продемонстрував і сильні, і слабкі сторони реформи: громади виявили стійкість, але централізаційні тенденції воєнного часу загрожують відкатом децентралізації, якщо не будуть вчасно скориговані після деокупації та зняття воєнного стану. Адміністративно-правове регулювання ОТГ потребує не фрагментарних доповнень, а системної кодифікації, яка інтегрує муніципальне законодавство, адміністративну процедуру та механізми нагляду в єдину нормативну архітектуру, адаптовану до європейських стандартів і здатну функціонувати як у мирний, так і у кризовий час. Перспективами подальших досліджень є розроблення концепції Муніципального кодексу України, моделювання інституту префектів з урахуванням уроків воєнного стану та емпіричний аналіз ефективності адміністративних послуг у громадах різних типів.

Список використаних джерел

1. Ноцик А. І. Аналіз нормативно-правових засад організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні. *Київський часопис права*. 2024. № 1. С. 191–195. DOI: https://doi.org/10.32782/klj/2024.1.26

2. Тарасенко Т. Територіальна громада як юридична особа публічного права: загальні проблеми теорії та практики. *Аспекти публічного управління*. 2023. Т. 11, № 2. С. 31–39. DOI: https://doi.org/10.15421/152316

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

3. Nepomnyashchyy O., Marusheva O., Prav Yu., Havrylov A., Diegtiar O. Amalgamated Territorial Communities as a Basis for the Introduction of Decentralization of Power in Ukraine. *Journal of Community Positive Practices*. 2022. Special Issue. P. 33–46. DOI: https://doi.org/10.35782/JCPP.2022.SI.4

4. Бровко Н., Поляруш-Сафроненко С. Принципи добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. *Правовий бюлетень*. 2022. С. 10–16. DOI: https://doi.org/10.31732/2708-339X-2022-05-10-16

5. Wright G., Slukhai S., Yakymchuk B. Amalgamation and Local Finance: A Case Study of Ukraine. *Central European Public Administration Review*. 2022. Vol. 20, No. 2. P. 147–168. DOI: https://doi.org/10.17573/cepar.2022.2.07

6. Danylyshyn B., Popadynets N. et al. Administrative-Territorial Reform in Ukraine: Assessment of Financial Decentralization Results. *Accounting*. 2021. Vol. 7. URL: https://www.growingscience.com/ac/Vol7/ac_2021_31.pdf

7. Klausen J. E., Houlberg K., Gendźwiłł A., Swianiewicz P. Governmental Strategies for Municipal Amalgamations: Evidence from 24 European Countries. *Territory, Politics, Governance*. 2024. DOI: https://doi.org/10.1080/21622671.2024.2406524

8. Правосуб'єктність територіальної громади з позицій адміністративного права в умовах децентралізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 6. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-6/136

9. «Власні» та «делеговані» повноваження місцевого самоврядування. *Наукові записки. Серія: Право (ЦДПУ ім. В. Винниченка)*. 2023. № 14. С. 123–127. DOI: https://doi.org/10.36550/2522-9230-2023-14-123-127

10. Косиця О. О. Наукові погляди на роль старости в системі місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Т. 2, № 79. DOI: https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.10

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

11. Лепіш Н. Я., Павлович-Сенета Я. П. Територіальні громади в умовах воєнного стану в Україні: адміністративно-правове забезпечення та особливості функціонування. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 4. С. 209–214. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.04.38

12. Rabinovych M. et al. Ukrainian Decentralization Under Martial Law: Challenges for Regional and Local Self-Governance. *Post-Soviet Affairs*. 2025. DOI: https://doi.org/10.1080/1060586X.2025.2520167

13. Rabinovych M., Brik T., Darkovich A. et al. Explaining Ukraine's Resilience to Russia's Invasion: The Role of Local Governance. *Governance*. 2024. Vol. 37, No. 4. P. 1121–1140. DOI: https://doi.org/10.1111/gove.12827

14. Keudel O., Huss O. Polycentric Governance in Practice: The Case of Ukraine's Decentralised Crisis Response During the Russo-Ukrainian War. *Journal of Public Finance and Public Choice*. 2023. P. 1–26. DOI: https://doi.org/10.1332/25156918Y2023D000000002

15. Levitas A. Ukraine's Decentralisation Reforms and the Path to Reconstruction, Recovery and European Integration. *LSE Public Policy Review*. 2023. Vol. 4, No. 1. DOI: https://doi.org/10.31389/lseppr.87

16. Arends H., Bluszcz J., Sardadvar S. Decentralization and Trust in Government: Quasi-experimental Evidence from Ukraine. *Journal of Urban Economics*. 2023. Vol. 138. Art. 103689. DOI: https://doi.org/10.1016/S0147-5967(23)00068-9

17. Особливості реалізації місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-7/147

18. Сучасні європейські моделі децентралізації влади та перспективи їх використання в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-11/83

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

19. OECD. Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance. *OECD Multi-level Governance Studies*. Paris : OECD Publishing, 2022. URL: https://www.oecd.org/en/publications/2022/12/rebuilding-ukraine-by-reinforcing-regional-and-municipal-governance_63099658.html

20. Romanova V., Umland A. Ukraine's Decentralization Reforms Since 2014: Initial Achievements and Future Challenges. *Chatham House Research Paper*. London : Chatham House, 2019. URL: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2019-09-24-UkraineDecentralization.pdf

21. Council of Europe. Policy Advice on the New Reform Concept of Decentralisation in Ukraine. *CEMG/PAD(2024)6*. Strasbourg : Council of Europe, 2024. URL: https://rm.coe.int/cemg-pad-2024-6-ua-reform-concept-eng-final/1680b2b519

22. Swianiewicz P., Gendźwiłł A., Zardi A. Territorial Reforms in Europe: Does Size Matter? Territorial Amalgamation Toolkit. *Council of Europe Centre of Expertise for Local Government Reform*. Strasbourg : Council of Europe, 2017. URL: https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16

23. Council of Europe. Opinion on the Draft Law «On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Local State Administrations» (Draft Law No. 4298). *CEGG-LEX-2024-1*. Strasbourg : Council of Europe, 2024. URL: https://rm.coe.int/cegg-lex-2024-1-local-state-administrations-draft-law-4298-eng-as-of-2/1680aea863

24. Kononenko L., Mykhailovyna S., Kukharuk A. Peculiarities of Ukrainians' Approval of Decentralization Reform. *Administrative Sciences (MDPI)*. 2021. Vol. 11, No. 4. Art. 104. DOI: https://doi.org/10.3390/admsci11040104

25. Зміст та практика реалізації органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 8. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-8/11

Увесь контент ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license