

Заклад вищої освіти «Український католицький університет»

Факультет суспільних наук

Кафедра державного управління

Магістерська робота

на тему:

«Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану:

досвід України 2022 року»

Виконала: студентка II курсу,  
напряму підготовки  
(спеціальності) 281 «Публічне  
управління та адміністрування»  
Сорока Ю.В.

Науковий керівник:

к.ю.н., доц. Городиський І.

Львів – 2022 рік

Сорока Ю.В. Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану: досвід України 2022 року: Магістерська робота (281 «Публічне управління та адміністрування») / Ю.В. Сорока/ Український католицький університет. Кафедра державного управління; Наук. кер.: к.ю.н. Городиський І. – Львів; УКУ, 2022. – 69 с.

**Анотація.** У роботі розкрито правові засади та практику функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Проаналізовано виклики, з якими зіштовхнулися територіальні громади в умовах воєнного стану. Надано рекомендації щодо посилення ролі місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та подолання кризових ситуацій та запропоновано Дорожню карту для органів місцевого самоврядування під час воєнного стану.

**Ключові слова:** воєнний стан, місцеве самоврядування, територіальні громади, військові адміністрації, повноваження

**Abstract.** The paper reveals the legal principles and practice of local self-government under martial law. The challenges faced by territorial communities under martial law are analyzed. Recommendations for strengthening the role of local self-government under martial law and overcoming crisis situations are provided, and Roadmap for local self-government bodies for martial law period is proposed.

**Key words:** martial law, local self-government, territorial communities, military administrations, authorities

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	5
РОЗДІЛ 1. Функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: правові засади та практика .....	8
РОЗДІЛ 2. Виклики для територіальних громад в умовах воєнного стану .....	20
РОЗДІЛ 3. Рекомендації щодо посилення ролі місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та подолання кризових ситуацій .....	43
ВИСНОВКИ .....	57
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	61
ДОДАТКИ .....	67

## **Список скорочень**

ОМС – органи місцевого самоврядування

ЗСУ – Збройні Сили України

ДФТГ – добровольчі формування територіальних громад

КМУ – Кабінет Міністрів України

Закон № 389-VIII – Закон України «Про правовий режим воєнного часу»

## ВСТУП

*Актуальність теми* магістерської роботи полягає у дослідженні питань, які наразі мають велике значення для здійснення ефективної політики в сфері публічного управління на регіональному рівні. 24 лютого 2022 року Російська Федерація здійснила повномасштабне вторгнення на територію України.

Цього ж дня в Україні був оголошений воєнний стан, що триває і досі. Від російської агресії постраждали області, міста та села, населення та інфраструктура. Органи місцевого самоврядування також відчували вплив дії режиму воєнного стану, адже зіштовхнулися з новими викликами та проблемами.

Реформа децентралізації зіграла вирішальну роль у протидії російській агресії, адже саме територіальні громади прифронтових областей взяли на себе основний удар. Безумовно, територіальні громади на всій території України наразі організовують свою роботу відповідно до нових викликів. Саме тому дослідження питань, що пов'язані зі здійсненням ними повноважень, є надзвичайно актуальними.

*Об'єктом дослідження* є норми законодавства України, що регулюють діяльність системи органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

*Предметом дослідження* є особливості здійснення повноважень органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та їх взаємодія з державними органами.

*Метою* магістерської роботи є розробка науково-методичних основ щодо вдосконалення законодавчого регулювання діяльності органів місцевого самоврядування на період дії режиму воєнного стану.

**Завдання**, що поставлені у магістерській роботі:

- визначити чинну правову основу діяльності органів місцевого самоврядування під час дії режиму воєнного стану;
- визначити співвідношення повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування під час дії режиму воєнного стану;
- встановити особливості здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень на час дії режиму воєнного стану;
- проаналізувати проблеми та виклики, з якими зіштовхнулися органи місцевого самоврядування, після початку воєнної агресії;
- проаналізувати особливості взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування під час дії режиму воєнного стану;
- узагальнити проблеми законодавчого регулювання повноважень органів місцевого самоврядування на окупованих територіях чи територіях, де ведуться бойові дії;
- розробити рекомендації щодо удосконалення законодавчих положень, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування під час режиму воєнного стану;
- запропонувати Дорожню карту для органів місцевого самоврядування під час воєнного стану.

Методи дослідження, що використовуються у цій роботі:

- порівняльно-правовий;
- системного аналізу;
- синтез;
- узагальнення;
- аналіз стейкхолдерів;
- якісне дослідження.

**Структура** магістерської роботи передбачає три розділи:

1. Функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: правові засади та практика

У цьому розділі досліджується законодавство, що регулює відносини на місцевому рівні під час воєнного стану. Одночасно досліджуються зміни у законодавстві, що регулюють повноваження органів місцевого самоврядування. Також визначається статус військових адміністрацій на період дії воєнного стану та їх взаємодія з органами місцевого самоврядування.

2. Виклики для територіальних громад в умовах воєнного стану

У цьому розділі проводиться аналіз основних зацікавлених сторін, а також взаємозв'язки та співвідношення повноважень між ними. Після цього аналізується статус військових адміністрацій та підстави набуття ними повноважень органів місцевого самоврядування. Наводяться результати опитування щодо проблем, які виникають наразі в органів місцевого самоврядування, та експертних інтерв'ю. У розділі встановлюються прогалини у законодавчому регулюванні діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану за результатами аналізу.

3. Рекомендації щодо посилення ролі місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та подолання кризових ситуацій

У цьому розділі наводяться рекомендації щодо врегулювання законодавчих прогалин та недоліків. Разом із тим пропонується до розгляду Дорожня карта для органів місцевого самоврядування на період дії воєнного стану.

Загальний обсяг основного тексту магістерської дипломної роботи складає 55 сторінок; кількість рисунків - 1; кількість таблиць - 3; кількість додатків – 1, що міститься на 3 сторінках. Кількість використаних джерел – 34, у тому числі законодавчі акти, статті українських та іноземних авторів.

## **РОЗДІЛ 1. Функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: правові засади та практика**

У ході реформи місцевого самоврядування 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Відповідно до розпорядження Уряду, в Україні було сформовано 1469 територіальних громад на всій території країни. Це стало важливим досягненням реформи децентралізації, оскільки дало змогу посилити роль місцевого самоврядування шляхом впровадження принципу субсидіарності. 25 жовтня 2020 року вперше пройшли місцеві вибори до рад територіальних громад на новій адміністративно-територіальній основі.

24 лютого 2022 року Росія розпочала повномасштабне військове вторгнення на територію України. Ця подія змінила звичний режим функціонування державних структур та системи місцевого самоврядування зокрема. Далі буде проведено аналіз правових засад функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного часу.

До законодавчих актів, що регулюють відносини під час режиму воєнного стану, належать Конституція України, відповідні Закони України та підзаконні акти (укази Президента та накази центральних органів виконавчої влади).

Відповідно до п. 19 статті 92 Конституції України [1] виключно законами України визначається правовий режим воєнного стану. На виконання цього положення Верховною Радою України прийнятий Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII.

Згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [2] воєнний стан визначається як особливий правовий режим, що вводиться у разі загрози національній безпеці. Військове вторгнення Росії, безумовно, є



прямою загрозою. Таким чином, Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 було введено воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року строком на 30 діб. Указом Президента України від 14.03.2022 № 133/2022 строк дії воєнного стану в Україні продовжено з 05 години 30 хвилин 26 березня 2022 року строком на 30 діб. Після цього Указом Президента України від 18.04.2022 № 259/2022 строк дії воєнного стану в Україні було продовжено з 05 години 30 хвилин 25 квітня 2022 року строком на 30 діб, до 25 травня 2022 року. Нарешті Указом Президента від 17.05.2022 № 341/2022 строк дії воєнного стану було продовжено з 05 години 30 хвилин 25 травня 2022 року строком на 90 діб, до 25 серпня 2022 року.

Воєнний стан, як особливий правовий режим, має свої особливості для місцевого самоврядування. Водночас, саме місцеві громади стали точками опору російській агресії. Відповідно, режим воєнного стану суттєво вплинув на функціонування територіальних громад у період з 24 лютого 2022 року.

Перш за все, відповідно до п.2 вищевказаного Указу Президента України № 64/2022, органам місцевого самоврядування наказано запроваджувати та здійснювати, передбачені в Законі України «Про правовий режим воєнного стану», заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави [10].

Разом з тим, відповідно до статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [2] на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації.

Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. Указом Президента України від 24.02.2022 №68/2022 було утворено 24 обласних військових адміністрації. У зв'язку з утворенням військових адміністрацій, обласні, Київська міська державні адміністрації та голови цих адміністрацій набули статусу відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій.

Відповідно, виникла ситуація у певних місцевостях, де не ведуться бойові дії, під час якої діють вже військові адміністрації та паралельно місцеве самоврядування. Варто наголосити, що створення військових адміністрацій не позбавляє органів місцевого самоврядування їх повноважень. Однак, на виконання п.6 вищеназваного Указу Президента України № 64/2022, органи місцевого самоврядування повинні утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану [10].

Одночасно, відповідно до абзацу 3 статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [2] військові адміністрації населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом.

Таким чином, Закон визначає досить широкий перелік випадків, за яких військові адміністрації можуть утворюватися в одному чи декількох населених пунктах. Фактичне невиконання повноважень місцевими радами, у тому числі через причини, до яких належить, наприклад, окупація населеного пункту,

також є підставою для створення військової адміністрації. Водночас, перший нормативно-правовий акт, що визначав перелік громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), був прийнятий лише 25 квітня 2022 року Міністерством реінтеграції тимчасово окупованих територій України.

Важливим аспектом є фінансове забезпечення діяльності військових адміністрацій, як нових структур, що утворені на період дії воєнного стану. Постановою Кабінету Міністрів України від 01.04.2022 № 397 затверджено Порядок фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій, згідно з яким фінансування діяльності військових адміністрацій населених пунктів здійснюватиметься за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету територіальної громади, де утворено військову адміністрацію, а обласних та районних військових адміністрацій – за рахунок коштів державного бюджету та відповідних обласних та районних бюджетів [14]. Таке становище безпосередньо впливає на виконання місцевих бюджетів, тому має бути скоординована робота як органів місцевого самоврядування, так і воєнних адміністрацій.

Кошти обласних та районних бюджетів для здійснення обласними та районними військовими адміністраціями повноважень обласних та районних рад передбачаються шляхом встановлення бюджетних призначень у таких бюджетах за окремим кодом типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету у вигляді субвенції з місцевого бюджету розпоряднику коштів державного бюджету. Також, відповідно до вищевказаної постанови Кабінету Міністрів України № 397, структура і штатний розпис військової адміністрації населеного пункту затверджуються Головнокомандувачем Збройних Сил за поданням начальника відповідної

військової адміністрації, погодженим із начальником обласної військової адміністрації [14].

Одночасно, розуміючи необхідність врегулювати статус територій, що наразі є окупованими, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України своїм наказом від 25.04.2022 № 75 визначило перелік територіальних громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) [16]. До переліку увійшли територіальні громади Дніпропетровської (2 громади), Херсонської (49 громад), Харківської (51 громада), Миколаївської (15 громад), Донецької (66 громад – усі), Луганської (37 громад – усі), Одеської (1 громада) та Запорізької (49 громад) областей.

Зазначений Перелік формується за погодженням Міністерства оборони України на підставі пропозицій відповідних обласних, Київської міської військових адміністрацій. При цьому визначальними є три критерії, на які спираються у процесі визначення:

- території, що є тимчасово окупованими;
- території, що знаходяться в оточенні (блокуванні);
- території, на яких ведуться активні бойові дії.

Таким чином, затвердження цього переліку територіальних громад є важливим, оскільки дозволяє чітко встановити території, де наразі не є можливим здійснення функцій держави чи місцевого самоврядування.

Для органів місцевого самоврядування - сільських, селищних, міських територіальних громад - під час дії режиму воєнного стану встановлюються особливості щодо виконання бюджетів. Серед ключових рекомендацій та особливостей для органів місцевого самоврядування наступні:

- 1) рекомендовано рішенням сільської, селищної, міської ради терміново збільшити обсяг резервного фонду, спрямувавши до нього, у першу чергу, вільний залишок коштів, або шляхом перенаправлення інших видатків;
- 2) в умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування мають повноваження збільшувати резервний фонд до необхідного обсягу (понад 1% видатків загального фонду);
- 3) у разі потреби виконавчий комітет місцевої ради може скоротити термін розгляду звернення, підготовки та прийняття рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету;
- 4) в умовах воєнного стану можна не дотримуватися вимог статті 55 Бюджетного кодексу України (щодо захищених статей бюджету);
- 5) можна дистанційно проводити засідання місцевих рад, виконавчих комітетів та депутатських комісій. Якщо у регламенті ради відсутній порядок проведення дистанційних засідань, то такий порядок може визначатися сільським, селищним, міським головою (чи особою, що виконує ці повноваження або головує на засіданні місцевої ради).

Що стосується повноважень органів місцевого самоврядування у податковій сфері, тут теж відбулися певні зміни. Верховна Рада України прийняла Закон України від 24.03.22 № 2142-IX «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану». Законом на період дії правового режиму воєнного чи надзвичайного стану надано право місцевим радам приймати рішення про встановлення місцевих податків та/або зборів та податкових пільг зі сплати місцевих податків та/або зборів, без застосування процедур, передбачених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Тимчасово, за 2021 та 2022 податкові (звітні) роки не нараховується та не сплачується податок на

нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за об'єкти житлової нерухомості, в тому числі їх частки, що розташовані на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або на територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями Російської Федерації та за об'єкти житлової нерухомості, що стали непридатними для проживання у зв'язку з збройною агресією Російської Федерації [7].

Тимчасово, на період з 1 березня 2022 року по 31 грудня року, у якому припинено або скасовано воєнний стан, не нараховується та не сплачується податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за об'єкти нежитлової нерухомості, в тому числі їх частки, що розташовані на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або на територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями Російської Федерації. Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих збройними формуваннями Російської Федерації, визначається Кабінетом Міністрів України. Порядок визнання об'єктів житлової нерухомості такими, що непридатні для проживання у зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації, також визначається Кабінетом Міністрів України [7].

У сфері соціальних послуг також відбулися зміни, що стосуються порядку їх надання. Зокрема, 14.04.2022 було прийнято Закон України № 2193-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях». Цим Законом розширюються повноваження військових адміністрацій в частині визначення особливостей порядку організації надання соціальних послуг на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (або на регіональному рівні) під час дії воєнного стану. Так, Закон уповноважує виконавчі органи сільських, селищних, міських рад визначати особливості надання соціальних послуг в

умовах воєнного стану на відповідних територіях [8]. Законом передбачено право місцевих структурних підрозділів з питань соціального захисту населення самостійно приймати рішення щодо надання екстрено (кризово) соціальних послуг у разі наявності загрози життю чи здоров'ю в умовах воєнного стану. Серед таких послуг – консультування, надання притулку, догляд, підтримане проживання, короткотермінове проживання, натуральна допомога, транспортні послуги тощо.

У зв'язку з необхідністю врегулювання особливостей діяльності органів місцевого самоврядування під час режиму воєнного стану, депутати Верховної Ради України ініціювали розроблення відповідного законопроекту. 12 травня 2022 року законопроект від 09.04.2022 №7269 «Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» був прийнятий у цілому. Закон передбачає низку суттєвих змін, що покликані врегулювати проблемні питання, що виникають в органах місцевого самоврядування.

Зокрема, метою Закону є забезпечення належного та безперервного функціонування органів місцевого самоврядування. Особливо актуальною є потреба в оперативному прийнятті рішень, які безпосередньо впливають як на життєздатність територіальної громади (її спроможність якісно опрацьовувати виклики воєнного часу), так і обороноздатність і безпеку територіальних громад і держави на тлі повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України. Таким чином, Закон покликаний прискорити прийняття управлінських рішень в умовах війни, забезпечення безперервності функціонування органів публічної влади, в тому числі комунального сектору економіки на усіх рівнях [9].

Основними новелами Закону є посилення повноважень голів місцевих рад територій, де не ведуться бойові дії. Це є позитивним досягненням,

оскільки не ускладнюватиме прийняття рішень та забезпечуватиме надання адміністративних послуг на території відповідної громади. Так, до основних змін, що пропонуються Законом [9], належать:

1) в умовах воєнного стану сільський, селищний, міський голова територіальної громади, на території якої не ведуться бойові дії та не прийнято рішення про утворення військової адміністрації населених пунктів, має право, з обов'язковим інформуванням керівника відповідної обласної військової адміністрації, приймати низку важливих рішень, зокрема, обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій;

2) аналогічно в умовах воєнного стану сільський, селищний, міський голова може виключно для здійснення заходів правового режиму воєнного стану самостійно приймати рішення щодо, зокрема, передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану;

3) у разі затвердження сільським, селищним, міським головою тимчасової структури органів місцевого самоврядування, щодо працівників, посади яких не входять до тимчасової структури, оголошується простій (або їх переводять, за згодою) на рівнозначну або нижчу посаду). Таким працівникам дозволяється займатись іншими видами діяльності, в тому числі підприємницької, протягом періоду дії тимчасової структури органів місцевого самоврядування, яка не може функціонувати більше 30 днів після припинення або скасування воєнного стану;

4) в умовах воєнного стану сільський, селищний, міський голова, керівник виконавчого органу місцевого самоврядування має право призначати осіб на посади в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління відповідного органу місцевого самоврядування на підставі поданої заяви,



заповненої особової картки встановленого зразка та документів, що підтверджують наявність у таких осіб громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад;

5) протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення або скасування повноваження обласних (у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області) та районних рад здійснюються відповідними обласними та районними військовими адміністраціями;

б) обласні військові адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних сил України визначають територіальну громаду, на території яких ведуться бойові дії, а також населені пункти, які є оточеними [9].

Разом із тим, полегшення процедури прийняття на посади в органах місцевого самоврядування без конкурсного відбору хоч і дозволяє швидше закривати потреби у кваліфікованому персоналі, одночасно, створює корупційні ризики щодо призначення та діяльності на конкретній посаді. Оскільки тривалість режиму воєнного стану не є визначеною, відповідно, працювати на відповідній посаді в органах місцевого самоврядування без проходження необхідних процедур особа може тривалий час.

Закон також визначає [9], що у разі утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування:

1) начальник військової адміністрації:

крім повноважень, віднесених до його компетенції Законом, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови;

може затвердити тимчасову структуру виконавчих органів сільської, селищної, міської ради (для працівників, посади яких не включені до тимчасових штатних розписів, оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду);

2) апарат сільської, селищної, міської ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі органи (з урахуванням абзацу третього пункту 1 цієї частини), комунальні підприємства, установи та організації відповідної територіальної громади підпорядковуються начальнику відповідної військової адміністрації [9].

У разі, якщо створення військових адміністрацій здійснюватиметься лише на період окупації певного населеного пункту, це є позитивною зміною. Одночасно, дуже важливими є баланс повноважень між військовою адміністрацією та місцевою радою у разі звільнення відповідного населеного пункту від окупації.

Таким чином, даний законопроект є спробою відповісти на виклики, що постають із взаємодії між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, що будуть проаналізовані у другому розділі.

Висновки до розділу 1:

У першому розділі магістерського проекту були визначені правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. До основних нормативно-правових актів належать Конституція України, закони України, укази Президента України та акти центральних органів виконавчої влади.

Основним законодавчим актом в умовах воєнного стану є Закон України «Про правовий режим воєнного стану». Саме на його виконання указами Президента України було введено та продовжено дію воєнного стану.

Особливістю правового режиму воєнного стану є утворення тимчасових державних органів – військових адміністрацій. Військові адміністрації діють паралельно з органами місцевого самоврядування, їх утворення не означає автоматичне припинення повноважень органів місцевого самоврядування.

Разом із тим, повноваження органів місцевого самоврядування під час дії режиму воєнного стану зазнали певних змін. Зокрема, у сфері виконання бюджетів та надання соціальної допомоги.

## **РОЗДІЛ 2. Виклики для територіальних громад в умовах воєнного стану**

Після початку повномасштабної воєнної агресії Російської Федерації перед органами місцевого самоврядування постав ряд викликів, на які вони мають оперативно реагувати.

Одним з таких викликів є однаковий підхід до розмежування повноважень місцевих рад як на територіях, де ведуться бойові дії, так і на територіях, де такі дії не ведуться. Застосування такого єдиного підходу не дає змоги реагувати на потреби територій, що знаходяться під окупацією, та утруднює ведення діяльності через додаткові обмеження місцевими радами, що не знаходяться у зоні бойових дій.

Зокрема, наразі усі територіальні громади України можна поділити на три типи:

- територіальні громади, де бойові дії не ведуться;
- територіальні громади, які знаходилися під окупацією, та на яких велися бойові дії, але наразі такі громади є звільненими від окупації;
- територіальні громади, де ведуться бойові дії та які знаходяться під окупацією.

Очевидно, що, виходячи з різної ситуації на вказаних вище територіях, політика щодо їх діяльності під час режиму воєнного стану має враховувати ці особливості.

На сьогодні законодавець не врегулював функціонування громад у різному статусі. Зокрема, прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» не містить положень,

що вказували б на відмінності територіальних громад, що функціонують у зоні бойових дій чи під окупацією, та тих, де бойові дії не ведуться.

З метою аналізу викликів, що постають перед органами місцевого самоврядування, важливо проаналізувати зацікавлені сторони, які наразі діють у ситуації, що склалася. До основних стейкхолдерів ми можемо віднести наступні:

- Президент та Офіс Президента України;
- Кабінет Міністрів України;
- Генеральний штаб Збройних Сил України;
- військові адміністрації;
- обласні, районні ради;
- сільські, селищні, міські ради територіальних громад;
- жителі територіальних громад;
- внутрішньо переміщені особи.

Нижче у таблиці співвідношення повноважень Президента, Кабінету Міністрів та Генерального штабу ЗСУ, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [2].

Таблиця 2.1

Повноваження Президента України	Повноваження Кабінету Міністрів України	Повноваження Генерального штабу Збройних сил України
Президент України в умовах воєнного стану: 1) здійснює загальне керівництво запровадженням та виконанням заходів правового режиму воєнного стану;	1) працює відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану; 2) розробляє та вводить в дію План запровадження та	1) бере участь у підготовці проекту типового плану запровадження та забезпечення правового режиму воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях;

<p>2) приймає за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України рішення щодо залучення Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану;</p> <p>3) здійснює стратегічне керівництво Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами через Генеральний штаб Збройних Сил України;</p> <p>4) визначає порядок проходження військової служби.</p>	<p>забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в окремих місцевостях України з урахуванням загроз та особливостей конкретної ситуації, яка склалася;</p> <p>3) організовує та здійснює керівництво центральними та іншими органами виконавчої влади в умовах воєнного стану.</p>	<p>2) організовує підготовку та здійснює керівництво Збройними Силами України, з'єднаннями, частинами та органами інших військових формувань і правоохоронних органів під час виконання ними заходів правового режиму воєнного стану;</p> <p>3) організовує діяльність військових адміністрацій, командувань видів Збройних Сил України, управлінь оперативних командувань, командувань військових з'єднань та частин Збройних Сил України на території, на якій введено воєнний стан;</p> <p>4) розробляє та вносить на розгляд Ради національної безпеки і оборони України пропозиції щодо залучення інших військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану.</p>
---	---	--

Цікавим моментом є неузгодженість повноважень між певними стейкхолдерами та протистояння за сфери впливу у воєнний час, що буде розглянуто нижче.

Разом із тим, склалася ситуація, коли під час режиму воєнного стану відповідно до Закону України від 12.05.2015 № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» паралельно з органами місцевого самоврядування діють тимчасові органи виконавчої влади – військові адміністрації, що утворені Указом Президента України від 24.02.2022 № 68/2022.

Військові адміністрації, залежно від території, на якій вони діють, поділяються на:

- 1) обласні;
- 2) районні;
- 3) населених пунктів (одного чи декількох населених пунктів (сіл, селищ, міст) [25].

Враховуючи вищезазначене, видається спірним статус утвореної Указом Президента України № 68/2022 Київської міської військової адміністрації. Місто Київ як столиця України має спеціальний статус, що визначається Конституцією України та Законом України від 15.01.1999 № 401-XIV «Про столицю України – місто-герой Київ» [5]. Закон України № 389-VIII не виділяє місто Київ як окрему територіальну одиницю поряд з областями та районами, в якій військова адміністрація може бути утворена для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку.

Тому можна припустити, що військова адміністрація у місті Києві може бути утворена лише як військова адміністрація населеного пункту, тобто у випадку нездійснення Київською міською радою та/або виконавчим органом Київської міської ради (Київською міською державною адміністрацією) покладених на них Конституцією та законами України повноважень (у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання, або припинення їх повноважень згідно із законом). Зважаючи на те, що наразі Київська міська

рада продовжує здійснювати, а виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація) до набуття статусу Київської міської військової адміністрації здійснювала свої встановлені Конституцією та законами України повноваження, то утворення Київської міської військової адміністрації може вважатися юридично проблемним [25].

Що стосується повноважень військових адміністрацій, які вони здійснюють в областях, де не велися бойові дії, тут також можуть виникати колізії. По-перше, всі військові адміністрації мають повноваження щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану, визначених статтею 8 Закону № 389-VIII, разом з військовим командуванням самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. До таких заходів, наприклад, належать:

- запровадження трудової повинності для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та сфері забезпечення життєдіяльності населення і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період дії воєнного стану;
- використання потужностей та трудових ресурсів підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, зміна режиму їхньої роботи, проведення інших змін виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю;
- примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку з виданням про це відповідних документів встановленого зразка;



- у разі потреби – проведення огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України;
- регулювання у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, роботи підприємств, установ і організацій;
- у разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану – вилучення у підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян електронного комунікаційного обладнання, телевізійної, відео- і аудіоапаратури, комп'ютерів, а також у разі потреби інших технічних засобів зв'язку;
- встановлення для фізичних і юридичних осіб військово-квартирної повинності з розквартирування військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, особового складу служби цивільного захисту, евакуйованого населення та розміщення військових частин, підрозділів і установ, тощо [2].

По-друге, районні та обласні військові адміністрації здійснюють на відповідних територіях повноваженнями місцевих державних адміністрацій, тобто місцевих органів виконавчої влади.

По-третє, згідно із Законом № 389-VIII районні та обласні військові адміністрації, утворені у зв'язку з нескликанням сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки, також здійснюють додаткові повноваження щодо:

– складання та затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення;

- здійснення управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (крім вирішення питань відчуження, у тому числі шляхом приватизації, таких об'єктів); призначення і звільнення їх керівників;
- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (крім вирішення питань відчуження з комунальної власності земельних ділянок);
- вирішення згідно із законом питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу;
- встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях;
- прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіям
- встановлення посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення;
- прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів;
- заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території;

– встановлення у порядку та межах, визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги;

– прийняття рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі [2].

Зазначені вище повноваження також виконуються органами місцевого самоврядування відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» [3].

Таким чином, це може призвести до виникнення ситуації двовладдя, коли попри пропуск встановленого Законом строку на скликання сесії відповідні районні та обласні ради все ж зберуться та будуть реалізовувати встановлені законодавством повноваження, але утворені районні, обласні військові адміністрації все одно почнуть самостійно реалізовувати додаткові повноваження, встановлені частиною третьою статті 15 Закону № 389-VIII [25].

По-четверте, військові адміністрації населених пунктів поряд з повноваженнями щодо заходів правового режиму воєнного стану мають власну властиву лише їм компетенцію, перелік яких визначений частиною другою статті 15 Закону № 389-VIII.

При визначенні статусу військових адміністрацій та обсягу їх повноважень, важливо враховувати досвід регулювання військово-цивільних адміністрацій, що діяли з 2015 року у Донецькій та Луганській областях. Їх статус та повноваження були встановлені Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 № 141-VIII, відповідно до якого військово-цивільні адміністрації можуть утворюватися для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема в районі проведення антитерористичної операції [4].

Пояснювальна записка до законопроекту передбачала, що мета його прийняття та сама, що і при утворенні військових адміністрацій наразі. Зокрема, законопроектом планувалося створити умови для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад, вирішення питань місцевого значення шляхом установаження особливого порядку здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, обласних, районних рад) у районі проведення антитерористичної операції у разі, коли відповідні органи місцевого самоврядування такі повноваження не здійснюють або самоусунулися від їх виконання.

Таким чином, у Донецькій та Луганській областях станом на 19 лютого 2022 року були створені та діяли 19 військово-цивільних адміністрацій. Одночасно їх наявність у двох вищезазначених областях протягом усього періоду призвела до того, що місцеве самоврядування було практично усунуто від виконання повноважень. Зокрема, постановою від 8 серпня 2020 року № 161 Центральна виборча комісія встановила неможливість проведення перших виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької і Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року, визначивши їх переліки. Центральна виборча комісія базувала своє рішення [17] на положеннях пункту 7 частини першої статті 205 Виборчого кодексу України, пункту 1 частини третьої статті 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», та на підставі висновків Донецької обласної державної адміністрації - обласної військово-цивільної адміністрації (лист від 5 серпня 2020 року № 0.1/20-4177/4-20) та Луганської обласної

державної адміністрації - обласної військово-цивільної адміністрації (лист від 6 серпня 2020 року № 1/01.01-09-3409).

Експерти зазначають, що така ситуація вплинула на спроможність місцевого самоврядування у двох областях [21]. Усі ці території, де функціонували військово-цивільні адміністрації, були позбавлені можливості брати участь у процесах децентралізації та пов'язаних з нею реформах. І хоча повноваження військово-цивільних адміністрацій майже повністю відповідали тим, якими наділені органи місцевого самоврядування, та все ж різниця існує [21].

По-перше, військово-цивільні адміністрації є органами виконавчої влади, а тому підзвітні Президенту України як тому, хто їх утворює. У той же час органи місцевого самоврядування представляють інтереси жителів відповідної території, а тому є ближчими для комунікації з населенням. Інструменти місцевої демократії не застосовуються, коли діють військово-цивільні адміністрації, адже у цьому немає потреби. За умови діяльності органів місцевого самоврядування рішення приймаються депутатами обласної, міської, селищної чи сільської ради колегіально [21]. Коли діє військово-цивільна адміністрація, рішення приймає одноосібно її керівник, таким чином не враховуючи плюралізм думок.

По-друге, є певні відмінності щодо управління майном чи землею. Військово-цивільні адміністрації не мають повноважень відчужувати майно та землю територіальної громади, передавати в іншу власність чи продавати, лише здавати в оренду терміном до 5 років. Повне управління майном може здійснюватися тільки органами місцевого самоврядування та обраної місцевої ради [21].

Однак, врегулювання відносин між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування залишається одним з найбільш гострих

питань. Керівництво окремих військових адміністрацій вирішило, що в їхній компетенції в перший же день повномасштабної війни своїми першими розпорядчими документами «припинити повноваження районних рад, їх виконавчих апаратів, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють в її органах» (до прикладу: розпорядження № 1 від 24.02.2022 начальника Червоноградської районної військової адміністрації [19]).

Інші ж районні військові адміністрації вирішили, що вони вправі припинити повноваження значно пізніше після запровадження воєнного стану. Відповідний наказ начальника Стрийської районної військової адміністрації за № 37 був прийнятий 11.03.2022 [20], однак з вказівкою на припинення повноважень районної ради, починаючи з 24.02.2022. Станом на сьогодні такі дії про самовільне припинення повноважень місцевого самоврядування оскаржуються в судовому порядку [30]. Це є правильним підходом, адже ситуація, за якої тимчасовий орган державної влади своїм розпорядженням припиняє повноваження органу місцевого самоврядування прямо суперечить статті 19 Конституції України.

Так, з 00 год. 00 хв. 20.05.2022 вказаний вище Закон України №7269 набрав чинності і саме практика його застосування вже підтверджує, що районні та обласні ради продовжують здійснювати свої повноваження [30].

У перший же день набрання чинності змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» районні та обласні ради проводили свої сесії. Так, 20.05.2022 на дванадцятій сесії Рівненської обласної ради депутатами було затверджено звіт про виконання обласного бюджету у Рівненській області за 2021 рік, погоджено ліміти на спеціальне використання лісових ресурсів при здійсненні побічних лісових користувань, заготівлі другорядних лісових матеріалів; врегульовано питання сільськогосподарських підприємств області, що здійснюють господарську діяльність на поліських територіях;

передано матеріальні цінності у зв'язку з воєнним станом; вирішено орендні питання, тощо [18].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що сесія ради скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал. Тому найближчим часом будуть проведені десятки сесій районними та обласними радами, які вкотре підтвердять озвучену вище позицію – законопроект № 7269 не позбавляє повноважень районних чи обласних рад здійснювати свої повноваження у зв'язку з запровадженням воєнного стану та утворенням військових адміністрацій [30].

Разом із тим, за результатами проведених експертних інтерв'ю, про які йдеться далі по тексту, респонденти відзначали, що правова невизначеність щодо обсягу повноважень органів місцевого самоврядування та їх статусу була основним викликом. Адже вона впливала на можливість прийняття рішень, які були критичними у перші дні після початку воєнних дій.

Наразі лишається неврегульованим статус тих територіальних громад, які перебувають під російською окупацією. Міністерство реінтеграції тимчасово окупованих територій України регулярно публікує перелік територіальних громад, що розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій, або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні). Такі накази Міністерства видаються з метою оформлення виплат внутрішньо переміщеним особам. Разом із тим, законодавчо статус територіальних громад, які перебувають в тимчасовій окупації, не є визначеним. Відповідно, складається ситуація, за якої у голів зазначених громад немає чітких орієнтирів як діяти у ситуації окупації. З інтерв'ю з керівництвом територіальних громад, у яких ведуться бойові дії, та які включені до переліку Міністерством реінтеграції тимчасово окупованих територій України, впливає, що внесення громади до переліку не впливає на

жодні повноваження чи зміну статусу. Основною метою є надання можливості жителям таких громад зареєструватися як внутрішньо переміщені особи та отримати відповідні виплати.

Така ситуація видається потенційно ризиковою. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного часу» у разі неможливості здійснення місцевою радою своєю діяльності, у конкретній громаді з переліку може бути створена військова адміністрація населеного пункту [2]. Натомість наказ Міністерства реінтеграції тимчасово окупованих територій не є достатнім нормативно-правовим актом, що мав би регулювати статус територій.

Відповідно, такий статус мав би бути визначений Кабінетом Міністрів України, оскільки це належать до повноважень Уряду. Належною процедурою було б закріплення Кабінетом Міністрів України на час дії режиму воєнного стану різних статусів територіальних громад, залежно від того чи ведуться там бойові дії чи ні. На основі такого розмежування вже Міністерство реінтеграції тимчасово окупованих територій публікувало б та оновлювало перелік таких громад.

Варто зазначити, що протягом квітня та травня 2022 року указами Президента України було створено всього три військові адміністрації населених пунктів. Загалом, питання створення військових адміністрацій у конкретній громаді потребує детального вивчення та аналізу зі сторони обласних військових адміністрацій.

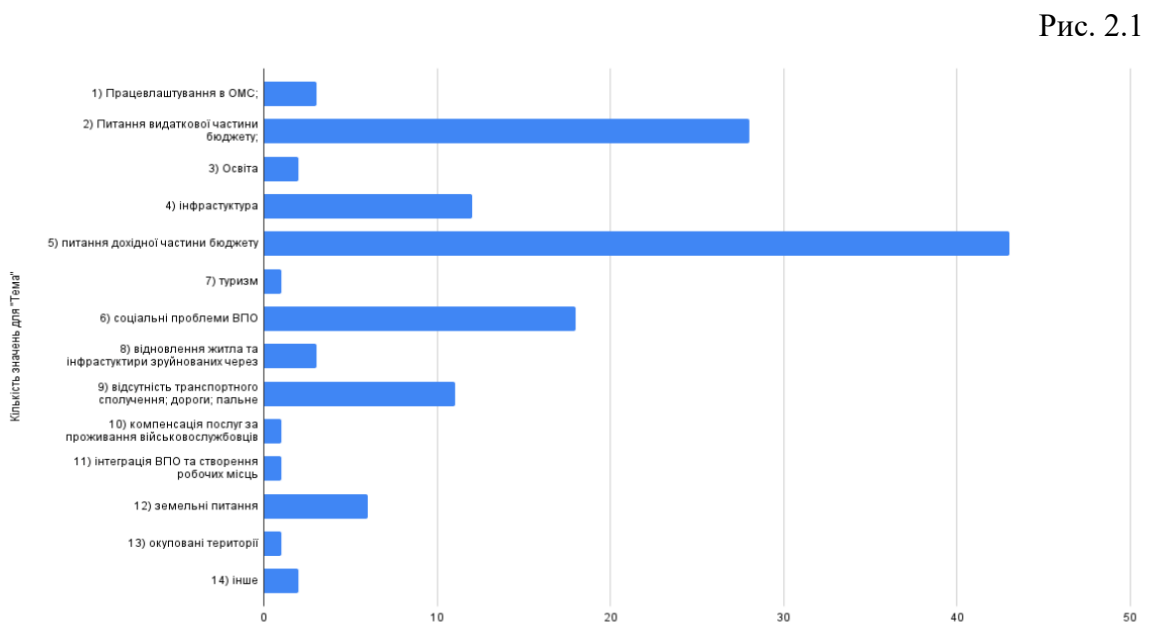
З метою вивчення основних проблем, з якими наразі стикаються територіальні громади в Україні, Міністерство розвитку громад та територій України спільно з Проектом USAID «ГОВЕРЛА» провели опитування органів місцевого самоврядування громад щодо визначення конкретних проблемних питань, які потребують першочергового вирішення на рівні державної виконавчої влади.



Опитування тривало з 6 по 12 травня. В ньому взяли участь 537 респондентів з 23 областей України. У 431, серед опитаних територіальних громад, військові дії не відбувалися; у 68 - велись військові дії або громади перебували в окупації, у 26 громадах ведуться на сьогоднішній день бойові дії або вони перебувають в тимчасовій окупації [27].

Серед найбільш поширених проблемних питань функціонування місцевого самоврядування первинного рівня в умовах воєнного стану – питання наповнення місцевих бюджетів та здійснення їх видатків, а також питання, пов’язані із соціальним та забезпеченням потреб внутрішньо переміщених осіб.

Нижче на рисунку результати опитування респондентів з територіальних громад [27].



Для більш глибокого з’ясування основних викликів, що постають перед територіальними громадами з різних областей України, було проведено експертні інтерв’ю. Цільовою аудиторією інтерв’ю стали експерти з питань

місцевого самоврядування, голови громад та заступники голів громад. Усього участь у дослідженні взяли 6 респондентів.

Варто зазначити, що така кількість учасників має причиною високий відсоток відмов. Зокрема, більшість керівництва територіальних громад, які були запрошені до участі у дослідженні, відмовилися або не відповіли на такий запит. Припущенням може бути висока зайнятість керівництва громад у нинішніх умовах, оскільки виклики, що вказані нижче, потребують залученості весь час та оперативної організації роботи у відповідній громаді. Ще одним припущенням може бути побоювання розкрити інформацію, що належить до таємної, оскільки одним з пріоритетів для громад наразі є заходи з національної безпеки та оборони на місцевому рівні.

Одна з громад, що взяла участь у дослідженні, знаходиться близько до зони проведення бойових дій, інші знаходяться на території, де бойові дії не ведуться. Це зумовлює певну специфіку в організації роботи у громаді. Якщо громади, що перебували під окупацією, мають за пріоритети надання гуманітарної допомоги та відбудову інфраструктури, то громади, де бойові дії не відбувалися, зіштовхнулися з викликом прийняття внутрішньо переміщених осіб та організації допомоги для них.

Один з викликів, який постав перед усіма громадами з початку воєнних дій, був пов'язаний зі складністю надання соціальних послуг жителям громади. Багато працівників відділів виїхали в інші громади, рятуючись від воєнної агресії. Одночасно усі реєстри були закриті, і неможливо було зареєструвати чи змінити місце проживання для жителів та гостей громад. Досить часто у громадах, що знаходяться у зоні бойових дій, була відсутня електроенергія, що також унеможливлювало надання послуг. Таким чином, певний період після 24 лютого надання соціальних послуг було недоступне, однак наразі консультування з соціальних питань відновилося. Окрім того, у

громадах, що прийняли внутрішньо переміщених осіб, викликом є надання соціальних послуг у більшому масштабі, оскільки кількість населення громади зростає.

Важливим є і те, що для громад наразі є можливість проводити засідання виконавчого комітету дистанційно, що є однією з найбільш корисних норм в умовах воєнного часу. Також зміни, що дозволяють бюджетні питання вирішувати на засіданні виконавчого комітету, а не на сесії місцевої ради, пришвидшили процедуру і дали змогу оперативного перерозподілити кошти місцевого бюджету. Інші громади проводять засідання сесії очно, однак регулярно. Перевагою в нинішніх умовах для органів місцевого самоврядування є можливість самостійно вирішувати питання щодо кількості та частоти таких засідань, а, відповідно, швидко реагувати на будь-які зміни.

У громадах також відзначили, що взаємодія із військовою адміністрацією в основному відбувається з питань надання гуманітарної допомоги для громади. Така взаємодія побудована ефективно і жителі громади мають змогу отримати все найнеобхідніше. Разом із тим, виникають і ситуації, що потребують вирішення військовою адміністрацією.

Зокрема, незважаючи на те, що деякі громади знаходяться у прифронтовій зоні, у першому переліку громад, що розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій, або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), затвердженому Міністерством реінтеграції тимчасово окупованих територій, громада була відсутня. Відповідно, жителі громади не могли отримати виплати як внутрішньо переміщені особи. У зв'язку з цим керівництво громади звернулося до військової адміністрації з метою з'ясувати це питання, яке згодом було вирішено. Таким чином, у цій ситуації військова адміністрація не володіла повною та достатньою

інформацією про територіальні громади в області, що свідчить про необхідність більш тісної взаємодії вказаних вище інституцій.

Недостатню фаховість посадовців військових адміністрацій також підтверджують експерти під час якісних інтерв'ю. Наприклад, в окремих областях наказами військових адміністрацій територіальні громади зобов'язували здійснювати певні заходи всупереч Бюджетному кодексу. Зокрема, поховання учасників бойових дій за рахунок місцевих бюджетів громад, тоді як стаття 90 Бюджетного кодексу України це визначає в повноваженнях обласних бюджетів.

Окрім того, взаємодія військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування відбувалася у першу чергу стосовно питань, що пов'язані із забезпеченням безпеки та оборони у громаді. Якщо територіальні громади продовжували виконувати свої «звичні» функції, у сфері забезпечення безпеки функції для них були новими. Зокрема, це стосувалося формування підрозділів територіальної оборони, будівництва фортифікаційних споруд, патрулювання, тощо.

Зокрема, відчутною проблемою для органів місцевого самоврядування стала відсутність чітких правових підстав та механізму тимчасового використання майна комунальної власності для потреб військових формувань. Приміщення для розміщення військових частин надавалися за договорами тимчасового користування з відшкодуванням комунальних послуг, проте Закон України «Про правовий режим воєнного стану» цієї потреби не передбачив.

Загалом причиною стала також низька готовність захисних споруд цивільного захисту до укриття населення, що свідчить про недостатній рівень забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту. Більшість укладених в минулому договорів оренди ще

районними радами не врахували особливостей оренди захисних споруд. Значна частина захисних споруд була приведена до стану готовності силами населення, посадовців та працівників соціальної сфери, частину приміщень наразі доводиться повертати під цільове призначення через суд. Приміщення приватної форми власності мають найбільшу проблематику, оскільки власники не визнають обов'язку надати доступ цивільному населенню та забезпечити готовність укриття.

Експерти під час інтерв'ю також відмітили складнощі у взаємодії з військовими адміністраціями через перекладання ними видатків оборони на органи місцевого самоврядування. Зокрема, будівництво фортифікаційних споруд, фактично здійснене в рамках заходів з територіальної оборони, без виготовлення відповідної проектно-кошторисної документації. Такі повноваження мали забезпечувати воєнізовані формування з відповідним оформленням земельних ділянок у користування. Разом із тим, варто нагадати, що складнощі у координації між військовими підрозділами та адміністраціями щодо спорудження фортифікаційних споруд виникали ще у 2015 році, що стало предметом журналістських розслідувань [26].

Отже, територіальні громади, особливі ті, що знаходяться у зоні ведення бойових дій чи окупації, мають потреби, які вони у деяких ситуаціях не можуть вирішити самостійно та потребують звернення до відповідної військової адміністрації. Це спостереження може свідчити про тенденцію до централізації місцевої влади, коли питання необхідно вирішувати на більш високому рівні.

Для громад важливими питаннями залишаються організація навчального процесу з вересня 2022 року та робота з міжнародними донорськими організаціями щодо надання гуманітарної допомоги та будівництва житла для внутрішньо переміщених осіб.

Окремо варто виділити громади, що знаходяться в окупації, адже їх статус відповідно до законодавства залишається невизначеним. Для прикладу розглянемо Станіславську територіальну громаду Херсонської області. Відповідно до наказу Міністерства реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 14.05.2022 № 92 усі територіальні громади Херсонської області внесено до переліку громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні). Отже, Станіславська територіальна громада також знаходиться у переліку, оскільки перебуває у тимчасовій окупації. Голова громади Іван Самойленко в інтерв'ю повідомляє, що сільська рада продовжує працювати, надає послуги жителям громади, видаючи довідки та документи [24]. Разом із тим, залишається невизначеним чи є повноважною сільська рада за таких умов і чи збирається вона на сесії для прийняття рішень.

Водночас, навіть за умови повноважності правовий характер рішень сільської ради залишається під питанням. Окрім того, залишається неврегульованим питання взаємодії з окупаційною владою. Таким чином, якщо виникнуть спірні ситуації щодо управління комунальним майном у громаді, що перебуває в окупації, між місцевою радою та тимчасовою окупаційною владою, наразі немає вказівок чи інструкцій, як вони будуть вирішуватися. Одночасно, невизначеним є питання комунікації міського, селищного, сільського голови громади, що знаходиться під окупацією, з окупаційною владою.

Одним з найбільших викликів відповідно до результатів дослідження, що було проведено, є документація пошкоджень майна та зруйнованого майна. Необхідним є врегулювання цього питання у тих громадах, де ведуться бойові дії чи які перебувають під тимчасовою окупацією, адже доступ до об'єктів

може бути ускладнений, натомість жителям громади необхідно отримати відповідну компенсацію за зруйноване чи пошкоджене майно.

В той же час, голова Станіславської громади повідомляє, що у громаді не створені добровольчі формування для оборони від можливого наступу противника [24]. Враховуючи необхідність захисту громади від військової агресії, такі дії викликають питання щодо неготовності громади до спротиву. Аналогічні питання виникають і щодо інших громад, що знаходяться близько до кордону з Російською Федерацією та Білорусією, та були неготові до опору, оскільки там не були створені добровольчі підрозділи територіальної оборони.

Реформа децентралізації та місцевого самоврядування надала можливість органам місцевого самоврядування самостійно розпоряджатися фінансовими ресурсами, а саме видатками з місцевого бюджету. Відповідно до Закону України «Про основи національного спротиву» територіальна громада на своїй території може утворювати декілька добровольчих формувань, з урахуванням ресурсних та людських можливостей [6].

Добровольче формування утворюється зборами ініціативної групи жителів територіальної громади. І вони вважаються правомочними, якщо в них беруть участь не менш як п'ять осіб, а також командир військової частини Сил територіальної оборони ЗСУ та представники органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади. Тобто, по суті п'ять осіб можуть ініціювати утворення добровольчого формування територіальної громади [23]. Таким чином, законодавчо спрощений порядок утворення такого формування.

Загальна кількість та місця розташування ДФТГ визначаються Командуванням Сил територіальної оборони ЗСУ за участю відповідних сільських, селищних, міських рад та затверджуються Головнокомандувачем ЗСУ. Законодавство не містить вимоги реєструвати такі утворення будь-яким

чином, а так само надавати їм статус юридичної особи, що також спрощує порядок утворення таких підрозділів [23].

Що стосується фінансування ДФТГ, то відповідно до статті 23 Закону України «Про основи національного спротиву» фінансування та матеріально-технічне забезпечення національного спротиву здійснюються за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також з інших не заборонених законодавством України джерел [6]. Одночасно стаття 91 Бюджетного кодексу України передбачає, що з усіх місцевих бюджетів можуть фінансуватися заходи та роботи з територіальної оборони та мобілізаційної підготовки місцевого значення. Відтак, є можливим з місцевого бюджету фінансувати саме заходи та роботи з територіальної оборони [23].

Для цього територіальним громадам потрібно прийняти рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет відповідної територіальної громади на 2022 рік». Оскільки постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» дозволено прийняття такого бюджетного рішення саме виконавчим комітетом, проведення сесії у теперішніх умовах не вимагається, а також є можливість проведення засідання виконавчого комітету дистанційно [23].

Таким чином, очевидно, що в умовах воєнного стану одним з основних запитів місцевих жителів до органів місцевого самоврядування має стати запит щодо створення чи нестворення ДФТГ. Разом зі тим, відповіді експертів під час якісного інтерв'ю свідчать, що це є одним з найбільш складних питань для органів місцевого самоврядування. Так, за результатами аналізу експертів, на момент вторгнення громади не мали достатнього розуміння як створювати такі формування та власне своїх бюджетних повноважень. Через тривале



узгодження у деяких територіальних громадах ці програми змогли бути реалізовані лише через 2-3 місяці.

Одночасно, видатки на здійснення національного спротиву мають таємну ознаку та не можуть в більшості забезпечуватися громадами. Як повідомляють експерти під час інтерв'ю, військові частини від передачі трансферту, які громади згодні передавати навіть у шкоду реалізації власних та делегованих повноважень, масово відмовляються, просто не бажаючи опрацьовувати переданий ресурс. Таким чином, реалізація повноважень в пріоритетній наразі сфері потребує подальшого законодавчого вирішення.

Разом з тим, викликає занепокоєння правова норма, що була внесена до Закону України «Про правовий режим воєнного часу», а саме ч. 3 статті 9, що встановлює наступне: «в умовах воєнного стану особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не несе відповідальність, у тому числі кримінальну, за рішення, дії чи бездіяльність, негативні наслідки яких неможливо було передбачити або які охоплюються виправданим ризиком, за умови, що такі дії (бездіяльність) були необхідні для відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту» [6]. Оскільки наразі в законодавстві чітко не визначено, що можна вважати необхідними діями чи бездіяльністю для відсічі збройної агресії, так само як і поняття негативних наслідків і виправданого ризику. Усі вище вказані поняття є загальними і потребують тлумачення. Це важливо з огляду на те, аби сільські, селищні, міські голови чітко усвідомлювали межі своїх повноважень та необхідність брати відповідальність за забезпечення безпеки у своїй громаді.

Висновки до розділу 2:

У другому розділі магістерської роботи були проаналізовані законодавчі прогалини у регулюванні діяльності органів місцевого самоврядування. Також з метою виявлення проблем та викликів, з якими зіштовхнулися органи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, були проведені експертні інтерв'ю.

Недоліки у законодавчому регулюванні стосуються насамперед неврегульованості розподілу повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування. За результатами експертних інтерв'ю також було виявлено, що у певних випадках військові адміністрації перевищують свої повноваження, зокрема, скасовують повноваження районних рад. Окрім того, військові адміністрації фінансування певних повноважень, а саме забезпечення заходів з національної безпеки та оборони на місцевому рівні, також покладають на місцеві бюджети, хоча це не передбачено відповідним законодавством.

Також одним з найбільших викликів є неврегульованість питання розподілу територіальних громад, що знаходяться під окупацією чи в зоні бойових дій, що створює складнощі в організації ефективної роботи. Оскільки такі громади мають інші пріоритети ніж громади, де бойові дії не ведуться, розмежування різних типів територіальних громад є нагальним питанням.

### **РОЗДІЛ 3. Рекомендації щодо посилення ролі місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та подолання кризових ситуацій**

Режим воєнного стану має свій вплив на всі сфери суспільного життя, у тому числі, і на функціонування органів місцевого самоврядування. Враховуючи виклики, з якими зіштовхуються органи місцевого самоврядування у своїй діяльності, що були описані в другому розділі, можна надати наступні рекомендації, які спрямовані на те, щоб врегулювати законодавчі колізії та створити рамку законодавства для безперервного функціонування органів місцевого самоврядування.

Окремі ініціативи пропонують підходи, що мали би відобразити нову реальність воєнного стану та повоєнної України. Зокрема, народний депутат Віталій Безгін, голова підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, пропонує по-новому поглянути на регіональну політику та виділити наступні типи територій [28]:

- тимчасово окуповані території;
- території, де відбуваються бойові дії;
- опорні території – там, де спокійно, але при цьому вони надають першу допомогу тим територіям, де є бойові дії. Яскравий приклад подібного взаємозв'язку зараз – це Одеса-Миколаїв. Одеса цілеспрямовано щоденно завантажує гуманітарні вантажі на Миколаїв. Опорними також можна назвати Житомирську, Дніпропетровську області.
- території глибоко тилу – найбезпечніші області, куди переселилося найбільше населення, куди відбувається релокація підприємств. Це регіони,

котрі тепер генеруватимуть основу економіки та мають стати основою для економічного стрибка [28].

Депутат підкреслює, що дана типологія є результатом спільних напрацювань з Міністерством розвитку громад та територій України та Асоціацією Міст України. Одночасно Віталій Безгін зазначає, що, можливо, щонайменше у трьох областях, що звільнені від окупантів (Київська, Чернігівська, Сумська), конфігурації громад потребуватимуть перегляду. За його словами, уже ймовірно, що ця ситуація повториться і в інших регіонах, де наразі тривають бойові дії [28].

Безумовно, що такі ініціативи потребуватимуть подальшого законодавчого підґрунтя. Зокрема, перелік територіальних громад був затверджений Кабінетом Міністрів України, після чого на новій адміністративно-територіальній основі відбулися місцеві вибори. Таким чином, питання проведення виборів є надзвичайно актуальним, особливо у світлі останніх ініціатив щодо заборони діяльності певних політичних партій.

Однією з проблем у територіальних громадах Сумської, Київської та Чернігівської областей, що певний період перебували під окупацією, стала неготовність місцевої влади до початку воєнних дій у громаді. Таким чином, народний депутат Віталій Безгін пропонує інакше підходити до питання стратегічного планування у територіальних громадах [28]. Зокрема, потрібно мати стратегічне планування:

- на випадок абсолютно мирного плану;
- на випадок повторення загострення;
- та на випадок нового повномасштабного вторгнення [28].

Погоджуючись з такою пропозицією Віталія Безгіна, пропонуємо, щоб такий підхід використовувався усіма територіальними громадами, навіть тими, які будуть віднесені до категорії глибокого тилу. Ситуація під час

воєнного стану є надзвичайно динамічною і ті території, де вчора ще не велися бойові дії, на завтра вже можуть бути окуповані. Стратегічне планування, що враховуватиме особливості території, наявність певних стратегічних об'єктів для ураження, має розроблятися для різних ситуацій, як і зазначено вище. Це дозволить територіальним громадам краще підготуватися до потенційних викликів та мати готовий план дій у разі загострення ситуації чи початку воєнних дій.

У цьому світлі виглядає слушною пропозиція Юрія Ганущака, директора Інституту розвитку територій та експерта з питань реформування місцевого самоврядування. Він стверджує, що навіть у післявоєнний час загроза агресії, як зазначалося вище, залишатиметься ще тривалий історичний період. Тому доцільність поділу території України на зони відповідно до рівня ризику ураження є актуальною для цілей планування розвитку територій [29]. Зокрема, він виділяє наступні типи територій:

- з низьким рівнем ризику ураження – західні області;
- з середнім рівнем ризику ураження – середні області;
- з високим рівнем ризику ураження – прифронтові території [29].

Для територій, де велися бойові дії чи які були в окупації, стратегії відновлення та відбудови в більшості випадків є складними. Постконфліктні регіони часто стикаються з низкою дуже специфічних проблем [22], серед яких:

- необхідність координації між численними місцевими, національними та міжнародними дійовими особами;
- високий рівень терміновості, що вимагає від стейкхолдерів швидкого реагування;
- брак ресурсів, які потрібно ефективно використовувати; та

- обмежені кадрові ресурси в результаті «відпливу інтелекту» через конфлікт [22].

Вирішити такі проблеми досить непросто, враховуючи складність і динамічність ситуації у постраждалих регіонах. Саме тому іноземні експерти пропонують наступний підхід до відновлення територій:

1. Оцінка місцевих умов, що включатиме:

- розуміння політичного контексту та наявних інституційних механізмів;
- картографування внутрішніх партнерів та їхніх спроможностей;
- оцінку впливу кадрів та потреб внутрішньо переміщених осіб (ВПО);
- оцінку масштабів руйнувань інфраструктури та виробничого сектору;
- аналіз контекстуальних ризиків, у тому числі безпекових, економічних та соціальних [22].

2. Забезпечення підтримки з боку місцевих і регіональних стейкхолдерів

Автори наголошують, що найкращі практики відновлення після стихійних лих різних країн світу свідчать про важливість визначення потреб і пріоритетів постраждалих громад. Для цього необхідно застосовувати такі інструменти як розвиток процесів участі, які допомагають залучити громади до ухвалення рішень, надання послуг та відновлення [22].

3. Інвестування в розбудову спроможності

Уряд також має свою роль у забезпеченні сильного місцевого самоврядування. Діяльність Уряду буде ефективнішою, якщо він виконуватиме наглядову та координаційну функцію у цій сфері. Уряд та міжнародні організації можуть підтримати місцеві органи влади, у яких не вистачатиме інституційної спроможності для виконання складних проектів [22].

4. Розробка координаційних механізмів

Відновлення передбачає безліч різних видів діяльності. Успішні заходи з відновлення вимагають відмінної міжсекторальної координації на різних рівнях управління. У надзвичайних та постконфліктних умовах за національним урядом зберігається роль сприяння координації зусиль із відновлення на місцевому рівні та розширення спроможності місцевого керівництва взаємодіяти з національними та профільними міністерствами і з міжнародними партнерами [31]. З цією метою може бути створене спеціальне агентство, яке буде сприяти вертикальній і горизонтальній координації [22].

Для функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану показовим є досвід Хорватії. Під час воєнних дій виникла ситуація нехтування інститутами системи публічного управління. З однієї сторони така тенденція призвела до посилення прагнень до централізації. В результаті інтереси органів місцевого самоврядування були проігноровані [33]. Така тенденція має місце в окремих регіонах в Україні (див. розділ 2), саме тому надзвичайно важливим наразі є посилення ролі місцевого самоврядування задля вирішення питань на місцевому рівні. Це є також зобов'язанням України відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування, а саме застосування принципу субсидіарності.

Врахувавши результати опитувань територіальних громад та проведених якісних досліджень – експертних інтерв'ю, можна провести наступний SWOT-аналіз. Він включає аналіз сильних сторін, слабких сторін, можливостей та загроз для органів місцевого самоврядування.

Таблиця 3.1

Strengths (сильні сторони)	Weaknesses (слабкі сторони)
----------------------------	-----------------------------

Єдина позиція сільського, селищного, міського голови та депутатів відповідної сільської, селищної, міської ради	Невеликий досвід управління територіальних громад у нових умовах Прийняття на посади в органах місцевого самоврядування без конкурсного відбору Нечітка взаємодія з військовими адміністраціями
Opportunities (можливості)	Threats (загрози)
Новий підхід до регіонального розвитку через типологізацію територій Створення індустріальних зон Дерегуляція податкової політики	Окупація усїєї або частини території України Великі витрати на відновлення інфраструктури у зруйнованих містах Відсутність стратегічного підходу до відновлення територій

Для рекомендацій щодо посилення ролі місцевого самоврядування важливим є врахування загроз та слабких сторін для того щоб реалізувати нові можливості.

Таким чином, узагальнивши пропозиції експертів з питання функціонування місцевого самоврядування у повоєнний та післявоєнний період, можна надати наступну Дорожню карту для органів місцевого самоврядування під час воєнного стану:

Таблиця 3.2



Заходи	Відповідальні	Очікуваний результат
Ціль 1. Розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування під час дії режиму воєнного стану		
1. Визначити вичерпний перелік повноважень, які здійснює обласна/районна військова адміністрація або військова адміністрація населеного пункту	Верховна Рада України	Зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану»
2. Визначити вичерпний перелік підстав, за яких орган місцевого самоврядування (обласна, районна, міська, селищна, сільська рада) може припинити свої повноваження	Верховна Рада України	Зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування»
3. Встановити виключний перелік підстав, за яких військова адміністрація може перебирати повноваження відповідних органів місцевого самоврядування. Таке рішення має прийматися Президентом України за поданням Генерального штабу Збройних Сил України за погодженням з Міністерством оборони України та Міністерством розвитку громад та територій України	Верховна Рада України	Зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану»
4. Закріпити поділ областей та територіальних громад в Україні на різні типи: <ul style="list-style-type: none"> <li>- тимчасово окуповані території;</li> <li>- території, де відбуваються бойові дії;</li> </ul>	Верховна Рада України	Зміни до Закону України «Про засади державної регіональної політики»

<ul style="list-style-type: none"> <li>- деокуповані території;</li> <li>- опорні території.</li> </ul>		
<p>5. Визначити перелік областей та територіальних громад в Україні залежно від різних типів:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- тимчасово окуповані території;</li> <li>- території, де відбуваються бойові дії;</li> <li>- деокуповані території;</li> <li>- опорні території.</li> </ul>	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України
<p>6. Оновлювати регулярно перелік територіальних громад відповідно до поділу, запропонованого вище</p>	Міністерство реінтеграції тимчасового окупованих територій за погодженням з Міністерством оборони України	Наказ Міністерства реінтеграції тимчасового окупованих територій
<p>7. Визначити особливості діяльності органів місцевого самоврядування залежно від типу територій, а саме:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Скликання сесії місцевої ради та її повноважності</li> <li>b. Здійснення повноважень місцевими депутатами</li> <li>c. Прийняття рішень, що стосуються затвердження і виконання місцевого бюджету</li> <li>d. Вирішення кадрових питань, зокрема, прийняття, проходження та звільнення зі</li> </ol>	Верховна Рада України	Зміни до Бюджетного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»

<p>служби в органах місцевого самоврядування</p> <p>е. Делегування повноважень</p>		
<p>8. Проведення консультацій з громадськістю щодо врегулювання питань змін до виборчого законодавства, а саме особливостей проведення місцевих виборів на територіях, де велися бойові дії чи які знаходилися під окупацією, після завершення режиму воєнного стану</p>	<p>Верховна Рада України</p>	<p>Зміни до Виборчого кодексу України</p>
<p>Ціль 2. Посилення ролі місцевого самоврядування під час дії режиму воєнного стану</p>		
<p>1. Надання додаткових повноважень для органів місцевого самоврядування, що належать до опорних територій (згідно з поділом вище), у сфері забезпечення безпеки на певній території</p>	<p>Верховна Рада України</p>	<p>Зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування» та Закону України «Про правовий режим воєнного стану»</p>
<p>2. Створення Агентства з координації діяльності з відновлення територій. До функцій такого Агентства у першу чергу належали б розробка політики щодо допомоги територіальним громадам, що постраждали від воєнних дій, та координація зусиль основних стейкхолдерів (державних органів, органів місцевого самоврядування, міжнародних донорів) щодо допомоги у цій сфері та моніторинг прогресу таких зусиль</p>	<p>Кабінет Міністрів України</p>	<p>Постанова Кабінету Міністрів України</p>

<p>3. Перегляд та прийняття обласних стратегій та стратегій територіальних громад з урахуванням наступних сценаріїв:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. на випадок абсолютно мирного плану;</li> <li>b. на випадок повторення загострення;</li> <li>c. та на випадок нового повномасштабного вторгнення.</li> </ul>	<p>Обласна, районна, міська, селищна, сільська рада</p>	<p>Зміни до Закону України «Про засади державної регіональної політики»</p> <p>Оновлені обласні стратегії та стратегії розвитку територіальних громад</p>
<p>Ціль 3. Зміцнити спроможності органів місцевого самоврядування у протистоянні воєнній агресії</p>		
<p>1. Прийняття обласних програм та програм територіальних громад з підвищення обороноздатності</p>	<p>Обласна, районна, міська, селищна, сільська рада</p>	<p>Схвалені рішення про обласні програми з підвищення обороноздатності</p>
<p>2. Створення координаційної ради з обороноздатності у територіальній громаді</p>	<p>Міська, селищна, сільська рада</p>	<p>Рішення міської, селищної, сільської ради</p>
<p>3. Прийняття обласних та місцевих програм з подолання наслідків збройної агресії на територіях, де ведуться бойові дії чи які перебували в окупації</p>	<p>Обласна, районна, міська, селищна, сільська рада</p>	<p>Схвалене рішення ради про прийняття обласної чи місцевої програми</p>
<p>4. Навчання з організації та надання гуманітарної допомоги в області та територіальній громаді</p>	<p>Міністерство розвитку громад та території України, міжнародні партнери</p>	<p>Не менше 50% працівників відповідних підрозділів пройшли навчання</p>
<p>5. Навчання з організації та надання соціальних послуг вразливим категоріям у територіальній громаді</p>	<p>Міністерство розвитку громад та території України,</p>	<p>Не менше 50% працівників відповідних підрозділів пройшли навчання</p>

	міжнародні партнери	
--	------------------------	--

Таким чином, ключовою рекомендацією є визначення статусу різних територій відповідно до того, чи велися/ ведуться на відповідній території воєнні дії. На мою думку, Кабінет Міністрів України має бути основним відповідальним органом за впровадження цієї політики. Такий поділ є надзвичайно важливим, адже усі інші запропоновані варіанти політик базуються саме на врахуванні різного підходу до розвитку територій, виходячи з різних потреб. Наразі відсутність такого поділу не дозволяє територіальним громадам у різних областях України відповідно організувати свою роботу. Розроблення політик має враховувати нові реалії та підсилити повноваження територіальних громад залежно від тих пріоритетів, над якими вони працюють.

Важливим є налагодження співпраці з міжнародними організаціями. Органи місцевого самоврядування повинні створити підрозділ, що відповідатиме за роботу у сфері комунікацій та міжнародних зв'язків, адже від ефективності такої співпраці залежить вирішення нагальних проблем у громадах. При цьому немає різниці чи громади знаходяться у зоні бойових дій, чи перебували під окупацією чи ні. У громад є потреби, які вони не можуть забезпечити самостійно, а, отже, мають шукати підтримки іноземних партнерів. Важливість такої взаємодії підтверджується досвідом країн, що також пройшли через воєнний період.

Експерти з Центру досліджень миру та розвитку з Лувенського університету в Бельгії, проаналізувавши практики відновлення країн під час війни, дійшли висновку, що ключовим є відновлення основних функцій управління на локальному рівні та рівні громад [32]. Для місцевого

самоврядування це означає у першу чергу зміцнення інституційної та податкової автономії.

Разом з тим, викликає питання рекомендації щодо проведення виборів на тих територіях, що окуповані чи перебували під окупацією. Експерти Організації Об'єднаних Націй підкреслюють, що у деяких країнах у післявоєнний період нові вибори дозволили запуснути основні демократичні процеси. Однак для цього необхідно обрати відповідний час, оскільки в пріоритеті має знаходитися саме безпека громадян. Таким чином, поспішні вибори своїм наслідком можуть мати нове напруження та конфлікт [34]. При цьому безпека повинна бути основною передумовою проведення значимих виборів, у тому числі завдяки підтримці іноземних миротворців.

Отже, досвід експертів, що працювали у пост-конфліктних країнах, вказує на важливість проектів на місцевому рівні задля відновлення економічних процесів у країні. Це ще раз підтверджує, що місцеве самоврядування грає ключову роль на даному етапі у забезпеченні громадян необхідними послугами.

Однією з основних проблем, що пропонується вирішити у Дорожній карті, що наведена вище, є посилення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері безпеки та оборони, а також у соціальній сфері. За результатами проведених експертних інтерв'ю саме ці два виклики називали голови територіальних громад та експерти як пріоритетні під час режиму воєнного стану. Саме тому рекомендацією для органів місцевого самоврядування на майбутнє є зміцнення спроможності областей та територіальних громад з протидії зовнішнім загрозам. Зокрема, кожна обласна, районна, міська, селищна, сільська ради мають ініціювати:

- інвентаризацію усіх активів на території області, району чи територіальної громади;

- визначення активи (будівлі, приміщення, тощо), що можуть бути використані на потреби безпеки та оборони;
- створення координаційних груп між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями стосовно плану дій із забезпечення обороноздатності на відповідній території;
- розподіл видатків з місцевого бюджету на сферу безпеки та оборони.

При цьому військові адміністрації повинні узагальнити результати інвентаризації активів у територіальних громадах та створити систему їх обліку. Це допоможе правильно перерозподілити ресурси та зрозуміти потреби у подальшому забезпеченні.

Висновки до розділу 3:

У третьому розділі були проаналізовані чинні пропозиції щодо удосконалення законодавчого регулювання діяльності органів місцевого самоврядування з урахуванням ступеню враження території та наслідків бойових дій.

З урахуванням чинних пропозицій запропоновано Дорожню карту для органів місцевого самоврядування під час воєнного стану, що включає три основні цілі:

- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування під час дії режиму воєнного стану;
- посилення ролі місцевого самоврядування під час дії режиму воєнного стану;
- зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування у протистоянні воєнній агресії.

Дорожня карта містить 15 завдань та заходів для вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування під час дії воєнного стану. Основні рекомендації стосуються внесення змін до чинного законодавства з метою чіткого визначення повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування у умовах режиму воєнного стану, а також розмежування територій залежно від ризику та небезпеки воєнної агресії.

Таким чином, режим воєнного стану потребує більш чіткої та злагодженої взаємодії органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій задля ефективного надання послуг та функціонування громад у нових умовах.



## ВИСНОВКИ

Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану наразі стикається з багатьма викликами. Саме тому тема магістерської роботи є надзвичайно актуальною. Реформа децентралізації заклала підґрунтя для діяльності спроможних органів місцевого самоврядування. Однак необґрунтована воєнна агресія змінила звичний ритм роботи як обласних і районних рад, так і територіальних громад. У магістерській роботі були досліджені чинники, що впливають на роботу місцевого самоврядування під час дії режиму воєнного стану.

Зокрема, були визначені правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Основним законодавчим актом, що регулює відносини під час дії режиму воєнного стану, є Закон України «Про правовий режим воєнного стану». На його виконання Президент України своїм Указом від 24.02.2022 № 64/2022 ввів воєнний стан в Україні з 24 лютого 2022 року та останнім Указом від 17.05.2022 № 341/2022 продовжив його дію до 25 серпня 2022 року. Воєнний стан є особливим правовим режимом, що вводить задля відсічі збройній агресії та забезпечення національної безпеки і має наслідком зміни в публічному управлінні на місцевому рівні.

Особливістю такого правового режиму є утворення тимчасових державних органів, а саме військових адміністрацій. Вони діють паралельно з органами місцевого самоврядування. Однак є випадки, коли військові адміністрації можуть перебирати на себе повноваження органів місцевого самоврядування. Закон визначає, що у разі, якщо місцева рада не може зібратися на засідання сесії у встановлені строки, можуть утворюватися військові адміністрації населених пунктів.

Органи місцевого самоврядування під час воєнного стану продовжують здійснювати свої повноваження, однак це має певні особливості. Зокрема, зміни торкнулися сфери виконання бюджетів та перерозподілу видатків, у першу чергу на оборонну сферу. Також є навантаження на місцеві бюджети у тих громадах, що прийняли внутрішньо переміщених осіб, та наразі мають забезпечити надання їм гуманітарної та соціальної допомоги.

У магістерській роботі за результатами аналізу законодавчих актів та проведених експертних інтерв'ю були виявлені проблеми та виклики, з якими зіштовхнулися органи місцевого самоврядування після початку воєнної агресії. Насамперед такі виклики стосуються недосконалості законодавчих положень, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, та їх неоднакового застосування суб'єктами владних повноважень.

Зокрема, ситуації, у яких військові адміністрації перевищують свої повноваження та втручаються у діяльність територіальних громад. Також, відсутність єдиної законодавчої політики щодо розмежування територіальних громад, що знаходяться під окупацією чи в зоні бойових дій, створює складнощі в організації ефективної роботи.

Найбільш складними для виконання під час воєнного стану для органів місцевого самоврядування стали ті повноваження, які вони раніше не виконували, а саме забезпечення заходів з національної безпеки та оборони на місцевому рівні. Відсутність досвіду такої організації та іноді недостатня фаховість працівників військових адміністрацій призвела до випадків, коли підрозділи територіальної оборони були створені лише після 2-3 місяців після початку воєнних дій.

Отже, створення підрозділів територіальної оборони та надання послуг в умовах ведення бойових дій, коли більшість персоналу місцевих рад покинуло територію, є ще одним з викликів для територіальних громад, що знаходяться

близько до лінії фронту. Тому, варто більш чітко врегулювати питання діяльності міських, селищних, сільських голів на відповідних територіях, адже їх управлінські рішення впливають на забезпечення послугами у громаді.

Таким чином, у результаті аналізу законодавчих положень та результатів досліджень були розроблені рекомендації щодо удосконалення регулювання діяльності органів місцевого самоврядування під час режиму воєнного стану. Рекомендації включають норми щодо змін до законодавства, у першу чергу до Законів України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про місцеве самоврядування». Нагальною є потреба чітко визначити межі повноважень військових адміністрацій, а також створити координаційний механізм для їх співпраці з органами місцевого самоврядування.

Важливим є і розподіл територій залежно від ризику та небезпеки воєнної агресії є надзвичайно важливим для врахування потреб усіх органів місцевого самоврядування та реагування на такі потреби. Зокрема, пропонується визначити наступні типи: тимчасово окуповані території; території, де відбуваються бойові дії; деокуповані території; опорні території. Оскільки перелік є динамічним, необхідне регулярне його оновлення Генеральним штабом Збройних сил України разом із профільними міністерствами.

Отже, результатом узагальнення рекомендацій стала запропонована Дорожня карта для органів місцевого самоврядування під час воєнного стану, що включає три основні цілі:

- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування під час дії режиму воєнного стану;
- посилення ролі місцевого самоврядування під час дії режиму воєнного стану;

- зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування у протистоянні воєнній агресії.

На виконання вищезазначених цілей було запропоновано 15 відповідних заходів.

Таким чином, воєнна агресія зачепила усі сфери функціонування органів місцевого самоврядування. У нових умовах вони адаптуються до викликів, що виникли, та продовжують бути опорою у забезпеченні якісними послугами громадян та організації заходів з обороноздатності на місцях. Саме тому для ефективної роботи органів місцевого самоврядування під час воєнного стану необхідна їх тісна робота з військовими адміністраціями з пріоритетних питань та відповідне законодавче регулювання, що розширює їх повноваження.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – с. 141. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» [Електронний ресурс]//Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. - № 28. - ст.250. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
3. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - № 24. - ст.170. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII «Про військово-цивільні адміністрації» [Електронний ресурс]// Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. - № 13. - ст.8. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
5. Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV «Про столицю України – місто-герой Київ» [Електронний ресурс]// Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1999. - № 11. - ст. 79. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>
6. Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX «Про основи національного спротиву» [Електронний ресурс]// Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2021. - № 41. - ст.339. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1702-20>
7. Закон України від 24.03.22 № 2142-IX «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України

- щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text>
8. Закон України 14.04.2022 № 2193-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text>
9. Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
10. Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
11. Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>
12. Указ Президента України від 14.03.2022 № 133/2022 «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/1332022-41737>
13. Указ Президента України від 18.04.2022 № 259/2022 «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/2592022-42237>
14. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2022 № 397 «Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військових

- адміністрацій» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-2022-%D0%BF#Text>
- 15.Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannya-miscevih-byudzhetiv-u-period-voyennogo-stanu-252>
- 16.Наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій від 25.04.2022 № 75 «Про затвердження Переліку територіальних громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) станом на 25 квітня 2022 року» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.minre.gov.ua/doc/doc/66>
- 17.Постанова Центральної виборчої комісії від 08.08.2020 № 161 «Про неможливість проведення перших виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької і Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0161359-20#Text>
- 18.Рішення Рівненської обласної ради 8 скликання, прийняті 20.05.2022 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://ror.gov.ua/rishennya-oblasnoyi-radi-8-sklikannya>
- 19.Розпорядження Червоноградської районної військової адміністрації від 24.02.2022 №1 «Про припинення повноважень Червоноградської районної ради Львівської області» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.chervonograd-rda.gov.ua/Rozporiadzhennia-raiyderzhministratsii/Chg-rda-1555>

20. Наказ Стрийської районної військової адміністрації від 11.03.2022 № 37 «Про припинення повноважень Стрийської районної ради» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://drive.google.com/file/d/1ktEZG8IjVGpuAdsURFjsFHjnp634q8hk/view>
21. «ВЦА чи місцева рада. Як управляють територіями громад на сході України». – Антикризисний медіа-центр. – 01.11.2021. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://acmc.ua/vcza-chy-misceva-rada-yak-upravlyayut-terytoriyamy-gromad-na-shodi-ukrayiny/>
22. Андрес Родрігез-Позе, Федеріко Барталуччі. «У пошуках «стратегій успіху» в післявоєнній Україні». – Вокс Україна. – 2 червня 2022 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://voxukraine.org/u-poshukah-strategij-uspihu-v-pislyavoyennij-ukrayini/>
23. Громади, тероборона та добробати: законодавчі новації та роз'яснення для ОМС. – U-LEAD Сумський регіональний офіс. – Трибуна. – 23.05.2022 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://tribuna.sumy.ua/gromady-teroborona-ta-dobrobaty-zakonodavchi-novatsiyi-ta-roz-yasnennya-dlya-oms/>
24. Дмитро Синяк. Інтерв'ю з головою Станіславської громади для веб-сайту «Децентралізація». – 21.05.2022 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/14965>
25. Євгеній Гречківський «Вертикаль влади в умовах воєнного стану. Які права у військової адміністрації?». – Публікація, веб-сайт EVERLEGAL. – 19.03.2022 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://everlegal.ua/vertikal-vlady-v-umovakh-voennogo-stanu-yaki-prava-u-viyskovoyi-administratsiyi>



26. Інна Попович «Кому війна, кому мати рідна: фортифікації посипалися». – Економічна правда. – 27.07.2016 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2016/07/27/600446/>
27. Мінрегіон готує обговорення з громадами проектів спільних рішень. Тематика першої зустрічі – наповнення місцевих бюджетів та внормування питань їх видаткової частини. - Веб-сайт «Децентралізація». – 17.05.2022 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/14943>
28. Україна 2.0: Віталій Безгін про те, як війна змінить регіональну політику в Україні. – Блог політичної партії «Слуга народу». – 18.04.2022 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://sluga-narodu.com/ukraina-2-0-vitaliy-bezghin-pro-te-iaak-viyna-zminyt-rehionalnu-polityku-v-ukraini/>
29. Юрій Ганущак «Парадигма прикордоння. Як правильно структурувати території та управління країною після війни». – Дзеркало тижня. – 27.04.2022 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zn.ua/ukr/internal/paradihma-prikordonnja-jak-pravilno-strukturuvati-teritoriji-ta-upravlinnja-krajinoju-pislja-vijni.html>
30. Ярослав Гасяк «Львівська об'єднана рада в умовах воєнного стану». – Варіанти, Львів. – 26.05.2022 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://varianty.lviv.ua/88468-lvivska-oblrada-v-umovakh-voiennoho-stanu>
31. A Guidance Note: National Post-Disaster Recovery Planning and Coordination. - New York: UNDP. – May 12, 2017. - <https://www.undp.org/publications/recovery-guidance-note>
32. John F. E. Ohiorhenuan “Post-conflict Recovery: Approaches, Policies and Partnerships”. - CRPD Working Paper No. 4- Centre for Research on Peace and Development (CRPD) KU Leuven. - December 2011. - <https://soc.kuleuven.be/crpd/files/working-papers/wp04.pdf>

33. Local Self Government and Decentralization in South - East Europe. Proceedings of the workshop held on 6 April, 2001. - Friedrich Ebert Stiftung. – Zagreb, 2001. - <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kroatien/50257.pdf>
34. Vibeke Wang, Astri Suhrke, Elling N. Tjønneland "Governance Interventions in Post-War Situations: Lessons Learned". -Chr. Michelsen Institute. – 2005. -<https://www.cmi.no/publications/file/1955-governance-interventions-in-post-war-situations.pdf>

## ДОДАТКИ

### ДОДАТОК А

Експертні інтерв'ю

Частина 1. Представлення і згода

Доброго дня!

Мене звати Сорока Юлія. Я студентка 2 курсу магістерської програми «Публічне управління та адміністрування» Українського Католицького Університету.

У рамках написання магістерської роботи на тему «Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану: досвід України 2022 року» я досліджую виклики, що постали перед територіальними громадами після початку воєнних дій, задля надання рекомендацій щодо подолання кризових ситуацій, що виникають у громадах.

Це інтерв'ю потребуватиме 40 хвилин Вашого часу. Участь в інтерв'ю є виключно добровільною. Якщо Ви не в змозі відповісти на питання, то Ви можете його пропустити, чи навіть зупинити інтерв'ю у будь-який час.

Ваша участь в інтерв'ю буде конфіденційною та анонімною. Уся інформація буде використана у дослідженні в узагальненому вигляді. У жодному разі Ви не будете ідентифіковані як учасник інтерв'ю у магістерській роботі.

Якщо у Вас є запитання, Ви можете задати їх зараз чи навіть під час інтерв'ю. Якщо у Вас виникнуть запитання пізніше, Ви можете їх адресувати на електронну пошту [yuliia.soroka@ucu.edu.ua](mailto:yuliia.soroka@ucu.edu.ua).

Чи є у Вас наразі запитання до мене? [відповідь]

Чи надаєте Ви згоду на участь у цьому інтерв'ю?

Так

Ні [завершення інтерв'ю]

Частина 2. Питання дослідження

Завдання дослідження – з'ясувати виклики, що постали перед територіальною громадою після початку воєнних дій

1. Які повноваження було виконувати найскладніше після початку воєнних дій? Які негайні рішення Ви прийняли після оголошення воєнного стану?
2. Які з повноважень для органів місцевого самоврядування стали найбільш корисними під час воєнного стану?
3. Як би Ви охарактеризували взаємовідносини з обласною військовою адміністрацією? Наскільки ефективною є така взаємодія, якщо має місце?
4. Які зміни у виконанні місцевого бюджету Ви вже прийняли? Які зміни ще очікуєте цього бюджетного року?
5. Наскільки змінилася структура населення Вашої громади після початку воєнних дій? Які нові потреби щодо надання соціальних послуг виникли?
6. Якими є наразі основні пріоритети щодо організації роботи у громаді?

Чи є ще будь-яка інша додаткова інформація, якою б Ви хотіли поділитися?  
[відповідь]

Дякую! Ми підійшли до завершення нашого інтерв'ю. Я дізналася багато нової інформації, за що Вам щиро вдячна! Перед тим як попрощатися, чи є у Вас до мене ще запитання?