

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ
ВОЛИНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЛЕСІ УКРАЇНКИ
Кафедра політології та публічного управління

На правах рукопису

ХОРОША СВІТЛАНА ВАСИЛІВНА
ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ
В УКРАЇНІ

Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма «Державна служба»

Робота на здобуття освітнього ступеня «магістр»

Науковий керівник:

доцент кафедри політології та публічного
управління, кандидат соціологічних наук

КУЗЬМУК ОЛЬГА МИКОЛАЇВНА

РЕКОМЕНДОВАНО ДО ЗАХИСТУ

Протокол №__ засідання кафедри політології та публічного управління

Від __ _____ 2024р.

Зав. каф. _____ проф. В. В. Бусленко

Луцьк – 2024

АНОТАЦІЯ

Хороша Світлана Василівна. Функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. Магістерська робота на здобуття освітнього ступеня «магістр». Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Освітньо-професійна програма: «Державна служба». Волинський національний університет імені Лесі Українки, Луцьк, 2024. Загальний обсяг роботи складає 88 сторінок.

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, сформульовано її мету і завдання, об'єкт і предмет дослідження, методологічну базу та наукову новизну отриманих результатів, а також зазначено дані про практичне значення, структуру роботи.

Метою магістерської роботи є всебічний аналіз особливостей функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Об'єктом дослідження є органи місцевого самоврядування та їхня діяльність в умовах воєнного стану.

Предметом дослідження є закономірності та механізми функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

У **розділі 1** «Теоретичні засади дослідження» визначено поняття і сутність місцевого самоврядування, правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в мирний час та у воєнний стан.

У **Розділі 2** «Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні» досліджено сутність організаційних змін, які відбулися в органах місцевого самоврядування внаслідок воєнного стану, особливості реалізації повноважень та форми взаємодії з військовими адміністраціями.

У **Розділі 3** «Проблеми та перспективи розвитку місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні» розкрито проблематику, з якою зіштовхнулися органи місцевого самоврядування, шляхи вирішення проблем та перспективи розвитку органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та після завершення воєнного стану.

Висновки підсумовують результати дослідження, наголошуючи на необхідності врегулювання процесів управління органами місцевого самоврядування, що недостатньо чи не досконало врегульовані, необхідності взаємодії усіх органів управління та громадянського суспільства, важливості органів місцевого самоврядування в організації життєдіяльності громад.

Ключові слова: місцеве самоврядування, правове регулювання функціонування місцевого самоврядування, територіальні громади, повноваження, воєнний стан, військова адміністрація.

ABSTRACT

Khorosha Svitlana. The functioning of local self-government bodies in the conditions of martial law in Ukraine. Master's thesis for obtaining an educational degree «master». Specialty: 281 «Public management and administration». Educational and professional program: «Public management and administration». Lesya Ukrainka Volyn National University, Lutsk, 2024. The total volume of the work is 88 pages.

The **Introduction** substantiates the relevance of the research topic, formulates its purpose and task, the object and subject of the research, the methodological basis and the scientific novelty of the obtained results, as well as the data on the practical significance and the structure of the work.

The **purpose** of the master's thesis is a comprehensive analysis of the functioning of local self-government bodies under martial law.

The **object** of the study is local self-government bodies and their activities under martial law.

The **subject** of the study is the patterns and mechanisms of the functioning of local self-government bodies under martial law.

Chapter 1 «Theoretical principles of research» defines the concept and essence of local self-government, the legal principles of the activities of local self-government bodies in peacetime and in wartime.

Chapter 2 «Analysis of the activities of local self-government bodies under martial law in Ukraine» examines the essence of organizational changes that took place in local self-government bodies as a result of martial law, the specifics of the exercise of powers and forms of interaction with military administrations.

Chapter 3 «Problems and prospects for the development of local self-government under martial law in Ukraine» reveals the problems faced by local self-government bodies, ways to solve problems and prospects for the development of local self-government bodies under martial law and after the end of martial law.

The **conclusions** summarize the results of the study, emphasizing the need to regulate the management processes of local self-government bodies, which are

insufficiently or not perfectly regulated, the need for the interaction of all management bodies and civil society, the importance of local self-government bodies in the organization of community life.

Key words: local self-government, legal regulation of the functioning of local self-government, territorial communities, powers, martial law, military administration.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	11
1.1. Поняття і сутність місцевого самоврядування: Аналіз наукових підходів до визначення місцевого самоврядування, його місця в системі державної влади.	11
1.2. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: огляд законодавства, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування в мирний час. Аналіз конституційних засад місцевого самоврядування, їх функцій та повноважень.	20
1.3. Особливості правового режиму воєнного стану: Аналіз законодавства про правовий режим воєнного стану, дослідження змін у правовому статусі органів місцевого самоврядування, які відбуваються під час воєнного стану.....	26
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ.....	34
2.1. Дослідження організаційних змін, які відбулися в органах місцевого самоврядування внаслідок воєнного стану.....	34
2.2. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.....	47
2.3. Особливості та форми взаємодії органів місцевого самоврядування з військовими адміністраціями	53
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ.....	59
3.1. Проблеми, з якими зіштовхуються органи місцевого самоврядування.....	59
3.2. Шляхи вирішення проблем.....	66
3.3. Перспективи розвитку органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та після завершення воєнного стану.....	73
ВИСНОВКИ.....	78
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	83

ВСТУП

Актуальність дослідження. Російсько-українська війна стала для України безпрецедентним викликом. Органи місцевого самоврядування (надалі – органи місцевого самоврядування, ОМС) є сполучною ланкою між державними інституціями та населенням, тому саме органи місцевого самоврядування, особливо в зоні проведення військових дій та у прифронтівій зоні, опинилися на передовій вирішення проблем місцевого значення, боротьби за виживання громад, вирішення складних гуманітарних питань.

Воєнний стан для одних органів місцевого самоврядування фактично припинив їхню діяльність або ж значно звузив межі їх повноважень, для інших же, навпаки - суттєво розширив, поклавши перед органами місцевого самоврядування нові виклики, завдання та відповідальність за життєздатність населення відповідної громади. Війна стала так званим ідентифікатором проблемних питань, що існують в системі державного управління та каталізатором для пошуку більш ефективних моделей управління як на державному, так і на місцевому рівнях.

Наслідки війни уже відчутні для кожного українця та будуть відчуватися протягом тривалого часу, тому розуміння особливостей діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є ключовим для ефективного відновлення та розвитку громад, усунення прогалин в існуючій моделі публічного управління.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що зазначена тема роботи недостатньо висвітлена в наукових працях. Військові дії, що продовжують тривати та, відповідно, триває правовий режим воєнного стану щоразу створюють нові виклики для органів місцевого самоврядування. Парламентом та урядом вносяться зміни до законодавства, в тому числі з питань правового регулювання діяльності ОМС в умовах воєнного стану, які потребують адаптації та напрацювань. Війна є динамічним процесом, тому умови взаємодії органів місцевого самоврядування з військовими адміністраціями, центральними

органами влади, громадськістю та міжнародними партнерами також потребують нових досліджень.

Мета роботи полягає у всебічному аналізі процесу функціонування органів місцевого самоврядування в умовах, що суттєво відрізняються від мирного часу.

Дослідження питання дозволить:

- ідентифікувати нові завдання, проблеми, з якими зіштовхуються ОМС в умовах війни та можливості;
- проаналізувати ефективність роботи тих чи інших органів місцевого самоврядування в надскладних умовах;
- виявити сильні та слабкі аспекти діяльності ОМС, прогалини, що потребують врегулювання чи удосконалення;
- напрацювати пропозиції, підготувати основу для підвищення стійкості місцевого самоврядування в кризових умовах.

У відповідності з метою, були поставлені такі *завдання*:

- дослідити поняття та сутність місцевого самоврядування, місце в системі державної влади, наукові підходи до визначення місцевого самоврядування;
- визначити правову основу діяльності ОМС в мирний час та в період дії правового режиму воєнного стану;
- проаналізувати зміни у правовому статусі органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану;
- дослідити організаційні зміни, які відбулися в діяльності ОМС з часу введення воєнного стану;
- проаналізувати особливості та форми взаємодії ОМС з військовими адміністраціями;
- оцінити ефективність взаємодії ОМС з іншими суб'єктами управління (військові адміністрації, центральні органи влади, громадські організації) під час воєнного стану;
- визначити проблематику в діяльності ОМС в умовах воєнного стану;
- розробити напрацювання щодо шляхів вдосконалення роботи ОМС та усунення існуючих прогалин в законодавстві для більш ефективного

функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та після його завершення.

Об'єктом дослідження є органи місцевого самоврядування та особливості їхньої діяльності в умовах воєнного стану, дослідження змін в діяльності органів місцевого самоврядування у порівнянні з мирним часом, нових функцій та повноважень, викликів та форм взаємодії, взаємовідносин центральними органами влади, військовими адміністраціями та громадянським суспільством.

Предметом дослідження є закономірності та механізми функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Окрім того, предметом дослідження є:

- особливості прийняття рішень органами місцевого самоврядування;
- порядок реалізації тих чи інших рішень ОМС;
- механізми взаємодії ОМС з іншими суб'єктами управління, військовими адміністраціями, громадськими організаціями, суб'єктами міжнародної діяльності;
- вплив діяльності ОМС на розвиток громад і територій.

Для проведення такого дослідження можуть бути використані різноманітні *методи*, зокрема:

Аналіз нормативно-правових актів, оскільки порушене питання здебільшого перебуває в полі правової регламентації.

Результати аналітики міжнародних структур та експертів, виступи політиків та громадських діячів.

Спостереження за діяльністю органів місцевого самоврядування, зокрема за подіями, що висвітлюються на офіційних веб сайтах ОМС та в медіа.

Порівняльний аналіз інформації, що висвітлюється на офіційних веб сайтах ОМС та в медіа, в розрізі регіонів чи областей.

Публікації в медіа.

Практичне значення дослідження функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні полягає у розумінні того, як органи місцевого самоврядування функціонують в екстремальних та нетипових

для сталих умов обставинах та має надзвичайно важливе практичне значення як для самих ОМС, так і для держави в цілому.

Для органів місцевого самоврядування практичне значення впливає на удосконалення діяльності, оскільки результати роботи допоможуть виявити сильні та слабкі сторони в діяльності ОМС, розробити ефективніші стратегії та форми комунікації для подолання викликів, що виникають у воєнний час.

Окрім того, дослідження питань функціонування ОМС в умовах воєнного стану надають можливість краще та ефективніше освоювати бюджетні ресурси, зосереджуючись на найбільш гострих, актуальних та пріоритетних проблемах життєдіяльності територіальних громад.

ОМС матимуть можливість налагодити більш ефективну співпрацю та координацію дій з військовими адміністраціями чи іншими суб'єктами державного управління.

Водночас, дослідження порушеного питання також носить практичне застосування для держави, зокрема щодо підтримки ОМС, які потребують більш ефективної взаємодії в військовими адміністраціями, виявлення прогалин в законодавстві, адаптації законодавства до нових умов, дослідження наслідків процесу децентралізації в умовах війни, аналізу та розуміння процесу функціонування ОМС в особливих умовах.

Структура роботи: кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Поняття і сутність місцевого самоврядування: Аналіз наукових підходів до визначення місцевого самоврядування, його місця в системі державної влади.

У кожній державі, в залежності від особливостей адміністративно-територіального устрою, політико-територіальної системи організації, форми державного правління, політичного режиму, історичних, національних, етнічних, географічних та інших особливостей, місцеве самоврядування має специфічну правову форму та назву.

Різні авторські підходи до визначення «місцевого самоврядування» надають можливість сформулювати узагальнене поняття цього інституту, яким є форма організації публічної влади, при якій громадяни самостійно вирішують питання місцевого значення в межах законодавства.

В Україні поняття «місцевого самоврядування» вперше з'явилося як юридичний термін в 1990 році та було закріплене в Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». При цьому, законодавчо було розмежовано поняття місцевого та регіонального самоврядування.

На сьогоднішній день, на законодавчому рівні поняття місцевого самоврядування закріплено в Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97, та є правом і спроможністю органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [3].

Слід зазначити, що Хартія, наведена в її офіційному перекладі з англійської мови, перекладена МЗС України. Проте на сьогодні існують інші, неофіційні переклади Хартії, в яких мають місце суттєві розбіжності з офіційним перекладом. Це стосується, передусім, назв суб'єктів місцевого самоврядування (замість «органів місцевого самоврядування» — «місцеві власті»), а також тих

питань, які є предметом місцевого самоврядування (замість «суттєвої частки державних справ» — «суттєва частка громадських або публічних справ») та ін.

Місцеве самоврядування, відповідно до визначення, наведеного в Основному Законі держави – це право територіальної громади, тобто мешканців села, кількох сіл, селищ чи міст – добровільно утвореної у громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» [1].

Відповідно до Конституції України, місцеве самоврядування — це право територіальної громади — жителів села, кількох сіл, селища, міста добровільно утворити сільську громаду — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Основні питання Конституції та законів України» [1].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 1997 р. визначив місцеве самоврядування як гарантоване державою право і реальна здатність територіальної громади - мешканців села, добровільно об'єднаної сільської громади, кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність ОМС та їх посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [4].

На основі порівняльного аналізу наведених вище визначень місцевого самоврядування можна дійти до висновку, що як основний носій функцій і повноважень місцевого самоврядування Конституція України та профільний Закон визнають територіальні громади, тоді як Хартія — органи місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування є однією з демократичних основ управління державними справами. Як складне та багатогранне явище місцеве самоврядування є основою конституційного ладу, одним із важливих принципів організації та діяльності державної влади, невід'ємною ланкою демократичного суспільства. Статтею 5 Конституції України визначено, що народ здійснює владу безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. При цьому, ОМС займають самостійне становище в суспільно-політичній системі і не входять до складу державного апарату, тому їх виправдано розглядати як окрему форму

здійснення влади народом. Територіальні громади, згідно із статтею 1 Конституції України, вправі самостійно вирішувати важливі питання місцевого значення, передбачені законодавством України [1].

Існують різні визначення поняття «місцеве самоврядування». Проте, незважаючи на численні розбіжності у розумінні сутності місцевого самоврядування практично всі дослідники приходять до того, що відправною точкою у її визначенні є поняття територіальної громади. Світило української науки в сфері дослідження місцевого самоврядування Ю. Панейко зазначає: «головним предметом науки про самоврядування... є саме громада» [14, с. 23].

Більшість науковців, визначаючи сутність та ознаки територіальної громади звертають увагу на таких елементах територіальної громади, як територія і соціальна взаємодія.

Як зазначено в праці Т. В. Парамзіної, одним з найкращих визначень цієї дефініції є визначення І. Бутко, який окреслив територіальну громаду як людей, що об'єднані спільним місцем проживання та інтересами [15].

М. Баймуратов та В. Григор'єв територіальну громаду називають терміном «територіальний колектив» та визначають сукупністю людей, які постійно проживають в межах певної території та які пов'язані системними територіально-особистісними зв'язками.

Окремі автори роблять спроби знайти ознаки місцевого самоврядування та демократії ще від сивої давнини, зокрема - від територіальних громад часів трипільської культури [16]. Така позиція також заслуговує на увагу, оскільки навіть за часів трипільської культури існувала основа сучасного місцевого самоврядування - територіальна громада, а будь-якому трипільському поселенню притаманні ключові ознаки територіальної громади – спільна територія та спільно реалізовані інтереси. При такому трактуванні сучасні самоврядні територіальні спільноти є чимось іншим.

Відправною точкою змін такої позиції стала поява держави. Саме тому деякі автори стали зазначати, що місцеве самоврядування одночасно поєднує в собі державні і громадські елементи, а з наближенням сучасного періоду, стали

говорити про виконання органами місцевого самоврядування як самоврядних, так і делегованих державними органами влади повноважень.

Відповідно, два основні табори науковців-теоретиків місцевого самоврядування виділяють дві концепції визначення «місцевого самоврядування». За такими науковцями умовно закріпилися назви «громадівці» та «державники». Ключовий підхід у поділі авторів на ці табори полягає у питанні природи місцевого самоврядування, зокрема, чи місцеве самоврядування є природнім правом територіальної громади чи ж доброю волею держави, яка надає громаді право його здійснювати.

Ці підходи до визначення сутності місцевого самоврядування можна звести до трьох основних концептуальних схем, які розглядають одне і те ж явище під різними кутами зору, на основі різних критеріїв.

Згідно з першим варіантом, місцеве самоврядування є демократичною основою конституційного ладу, де влада передбачає горизонтальний та вертикальний поділ. В такому варіанті демократія без місцевого самоврядування не можлива. Дана позиція є однаково прийнятною для представників обох концепцій щодо природи місцевого самоврядування, які віддають перевагу принципу децентралізації, на противагу принципу деконцентрації влади.

Впроваджений в науковий обіг французьким державознавцем Ж. Верделем принцип деконцентрації вважається делегуванням на місцевий рівень певних владних повноважень, що здійснюються чиновниками, які призначаються центром, в той час як децентралізація передбачає передачу прав на прийняття рішень місцевим виборним органам, які не підпорядковуються державній владі [17].

Попри деякі розбіжності прихильників серед «державників» щодо табу на підпорядкування органів місцевого самоврядування державній владі, наведене визначення в цілому влаштовує представників державницького напрямку. За їхнім баченням місцеве самоврядування є демократичною системою управління державними справами на місцях.

Визначення поняття самоврядування за Ю. Панейко є децентралізованою державною владою, що опирається на законодавчу базу і реалізовується місцевими органами, які не підпорядковані по ієрархії іншим органам та є самостійними в межах правового порядку та закону [14].

Представники «громадівського» напрямку, на відміну від «державників», наполягають на тому, що право на прийняття рішень органами місцевого самоврядування державою лише визнається, а не передається. Закріплення в Конституції України принципу визнання місцевого самоврядування є своєрідним продовженням існування цієї позиції.

Таким чином, прихильники обох напрямків визнають місцеве самоврядування як основу демократичного режиму, однак підхід до визначення місцевого самоврядування різниться в залежності від природи походження визначення у їхньому баченні.

Зовсім по-іншому зображена наступна концептуальна схема по змісту та суті місцевого самоврядування. Представниками обох згадуваних вище теорій місцеве самоврядування розглядається як «право територіальної громади». Але для громадян це, швидше, розглядається як невід'ємне право територіальної громади на автономне управління місцевими справами, невтручання в діяльність органів місцевого самоврядування, що навіть в законодавчій площині відображено в Основному Законі України. Серед науковців, що репрезентують такий підхід - О. Батанов, С. Маліков, Ю. Волошин, зазначаючи, що «... місцеве самоврядування – визнані і гарантовані державою природні можливості людини та її асоціацій (територіальних громад) самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в різних сферах суспільного життя, зокрема політичній, економічній, соціальній, культурній, екологічній та ін.» [18].

Представники державницького напрямку, опираючись на визначення згідно Європейської хартії місцевого самоврядування, розглядають місцеве самоврядування як право територіальної громади на вирішення певної частини державних справ, в інтересах місцевого населення[3].

Третя схема, на відміну від двох попередніх, що виражені тим чи іншим чином в правовому полі, має здебільшого політологічний характер. При цьому правники, які є прихильниками в переважній більшості державницької концепції вкрай рідко звертаються до неї. Один із яскравих представників державницького напрямку походження поняття місцевого самоврядування Ю. Панейко зазначає, що «конструювання поняття самоврядування з погляду політики є неможливою річчю», оскільки лише система місцевого самоврядування конкретно визначеної держави може бути об'єктивно визначеною, а не місцеве самоврядування як таке [13].

Ця схема звертає увагу на процес реалізації самоврядними одиницями власних інтересів. Визначення місцевого самоврядування ставить на ключове місце слово «діяльність». Проте бачення дослідників цієї схеми доволі відрізняється.

В певних випадках місцеве самоврядування розглядають як діяльність, яка втілюється людиною як її природна соціальна активність незалежно від її правового припущення, при цьому за допомогою правових заходів держава лише впорядковує так звану активність територіальних громад, не регламентуючи її.

Водночас В. Євдокимов і Я. Старцев, вивчаючи місцеве самоврядування, ставлять акцент на діяльності місцевих виборних органів, що базується на законодавчо закріплених повноваженнях та власному бюджеті.

Більшість же дослідників суб'єктами самоврядування називають територіальні громади та їх органи. Л. Ярічевська - іще один дослідник в галузі місцевого самоврядування зазначає, що місцеве самоврядування є діяльністю мешканців територіальної одиниці, її виборних органів щодо управління власними справами [19, с. 8].

На сьогодні інститут місцевого самоврядування в Україні розглядається здебільшого як волевиявлення територіальних громад, їх органів та посадових осіб, спрямоване на вирішення ними питань місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Місцеве самоврядування є продуктом розвитку держави. В свою чергу, держава є необхідним ґрунтом для переродження просто самоврядування на самоврядування місьцеве. Цей процес можливий лише в умовах появи владної конкуренції інших територіальних громад та держави з її органами.

Місцеве самоврядування є процесом реалізації територіальними громадами власних інтересів на умовах, визначених державою. Основою місцевого самоврядування є Розуміння територіальною громадою, що спільні інтереси однієї громади можуть різнитися з інтересами інших територіальних громад чи держави є основою самоврядування. Однак для реалізації таких інтересів на рівні громад повинні бути створеними самоврядні інститути.

Такими інститутами є представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі комітети та інші форми прямого волевиявлення (місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо), а також різні форми самоорганізації громадян (різноманітні територіальні громадські комітети). Проте, при всій їх демократичності та важливості, форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад не відзначаються постійністю, оперативністю та відповідальністю. Тому саме на органи та посадові особи місцевого самоврядування покладається законом основний тягар по здійсненню місцевого самоврядування. В масовій свідомості саме ці інститути визначаються як місьцеве самоврядування. Проте, на мою думку, сукупність цих інститутів становить систему місцевого самоврядування, за допомогою якої реалізується місьцеве самоврядування.

Таким чином політологічний підхід нерідко вважають найбільш наближеним до відображення змісту місцевого самоврядування, оскільки розглядає останнє, як процес реалізації територіальною громадою своїх інтересів в умовах взаємодії з державою та іншими територіальними громадами.

Ефективність реалізації спільних інтересів громади залежить від ступеня усвідомленості поведінки громади. Як рівень розвитку регіональної громади, це відображається на ступені усвідомлення її загальної поведінки. Найвищим рівнем розвитку громади є перетворення на місцеву територіальну громаду,

громаду, готову захищати свої невід'ємні права. Ключем до цих прав і механізмом їх реалізації є самоврядування.

Про місце органів місцевого самоврядування в системі органів державної влади виникає доволі багато дискусій. Однак, вирішення цього питання базується, в першу чергу, на конституційному принципі невходження органів місцевого самоврядування в систему органів державної влади, їх недержавний характер. Конституція України та чинне законодавство встановлюють основні параметри державної політики у сфері місцевого самоврядування, які визначають основи взаємодії державної влади та місцевого самоврядування.

Взаємодія державної влади та місцевого самоврядування базується, в першу чергу, на положеннях статей 5, 7 та 38 Основного Закону держави, згідно з якими влада, насамперед, здійснюється народом через державу, органи влади та ОМС. Крім того, гарантом місцевого самоврядування виступає держава, а діяльність органів місцевого самоврядування розглядається як форма публічної служби [1].

Саме тому, що місцеве самоврядування законодавчо відокремлене від державної влади, з одного боку, свідчить про її особливий статус у механізмі суспільного управління. З іншого боку, місцеве самоврядування розглядається як інститут громадянського суспільства та форма публічної влади. Тому вважається, що місцеве самоврядування має подвійну характеристику [21, с. 90, 96].

Однак, відокремленість місцевого самоврядування від державної влади не засвідчує про повну автономність цих форм публічної влади одна від одної, оскільки вони, безумовно, активно взаємодіють між собою. Така взаємодія проявляється у переплетінні законодавчо визначених функцій та повноважень місцевого самоврядування із функціями та повноваженнями держави. В цьому, власне, й полягає один із принципів місцевого самоврядування, визначений Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» - поєднання місцевих та державних інтересів [4]. В свою чергу, конституційний принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування в Україні засвідчує про необхідність забезпечення державою усієї повноти реалізації повноважень органів місцевого

самоврядування та виконання тих рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією та законами України. На практиці ці принципи реалізуються, зокрема, щодо нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування; визначенні основ державної політики в сфері місцевого самоврядування; державної підтримки окремих бюджетів чи територіальних громад тощо.

Діяльність держави у сфері місцевого самоврядування проявляється також у встановленні порядку судового захисту місцевого самоврядування, що узгоджується з характеристикою України як демократичної, правової держави (ст. 1 Конституції України) [1].

Взаємодія місцевого самоврядування з державною владою також визначається наділенням повноважень органів державної влади в сфері місцевого самоврядування, і навпаки. Конституція України прямо передбачає відповідні повноваження органів державної влади в сфері місцевого самоврядування, наприклад, засади місцевого самоврядування, правовий режим комунальної власності, утворення та ліквідацію районів, встановлення і зміну меж районів та міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування та перейменування населених пунктів і районів, організацію та проведення виборів до органів місцевого самоврядування та інше. Нині в Україні діє змішана система організації територіальних повноважень, згідно з якою управління на регіональному рівні здійснюють органи місцевого самоврядування, зокрема обласні та обласні ради, та органи державної виконавчої влади - обласні та районні державні адміністрації. Виконавча влада забезпечує виконання делегованих їй повноважень. Згідно зі статтею 143 Конституції України органам місцевого самоврядування законом надаються окремі повноваження органів виконавчої влади, контроль за їх здійсненням здійснюється відповідними державними органами. Таким чином, делеговані повноваження здійснюють сільські, селищні та міські ради, а виконавчий комітет кожної ради виконує функції виконавчого органу.

Отже, місцеве самоврядування – це невід’ємна частина демократичного суспільства, яка забезпечує участь громадян у вирішенні питань місцевого значення, сприяє розвитку територій та підвищенню якості життя населення.

1.2. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: огляд законодавства, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування в мирний час. Аналіз конституційних засад місцевого самоврядування, їх функцій та повноважень.

Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні закріплені в Конституції України та розвинені у численних законах і підзаконних актах.

Основним нормативним актом, що регламентує діяльність ОМС Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Також відповідно до ст. 9 Конституції України, частиною національного законодавства про місцеве самоврядування слід також вважати згадану раніше Європейську хартію місцевого самоврядування, згода на обов’язковість якої надана Верховною Радою України через Закон України від 15 липня 1997р. «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування».

Особливе місце в правовому регулюванні місцевого самоврядування відведено столиці України – місту зі спеціальним статусом – Києву. Закон України «Про столицю України — місто-герой Київ», що прийнятий ще в 1999 році, відповідно до Конституції України визначає правовий статус міста Києва як столиці України, особливості здійснення місцевого самоврядування та особливості здійснення виконавчої влади у місті Києві.

Серед інших законів в сфері місцевого самоврядування пріоритетне місце відіграють закони України: «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про добровільне об’єднання територіальних громад», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про органи самоорганізації населення», «Про запобігання корупції» та Виборчий кодекс України.

Водночас, при розробці і прийнятті галузевого законодавства, зокрема про освіту, охорону здоров’я, соціальний захист населення, культуру, спорт, туризм,

охорону навколишнього природного середовища тощо, в них стали закріплювати повноваження органів місцевого самоврядування. Аналогічно, повноваження органів місцевого самоврядування закладені в кодифікованих актах, прийнятих законодавчим органом держави, такими як: Бюджетному, Житловому, Земельному, Лісовому, Водному кодексах України, Кодексі України про надра.

Проте, цілком зрозумілим є факт, що ефективно та реальне місцеве самоврядування можливе лише за наявності певних передумов і умов, які в своїй сукупності формують основи місцевого самоврядування, тобто за наявності можливостей та умов, того фундаменту, на якому базується вся система місцевого самоврядування.

Основи місцевого самоврядування покликані забезпечити можливість населення здійснювати управління місцевими справами, незалежність від органів державної влади і невтручання цих органів у справи місцевого значення, створити умови для ефективного вирішення питань, що виникають на місцевому рівні. У літературі розглядаються різні підходи до визначення основ місцевого самоврядування, найчастіше серед яких зустрічаються правова, територіальна, фінансово-економічна, соціальна, організаційна основи місцевого самоврядування.

Правовою основою місцевого самоврядування є численні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, які регламентують діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, територіальних громад та порядок участі населення в управлінні справами місцевого значення, головні з яких вищенаведені. Значну роль також посідають локальні нормативно-правові акти, до яких можна віднести – статути територіальних громад, регламенти місцевих рад, положення про символіку територіальної громади, рішення, прийняті на зборах громадян та інші, прийняті органами та посадовими особами місцевого самоврядування, нормативні акти.

Територіальна основа місцевого самоврядування виражається в можливості органів місцевого самоврядування функціонувати в межах певних

територіальних одиниць, згідно адміністративно-територіального поділу держави.

Основний Закон держави визначає, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування є однією із ключових факторів, оскільки від фінансових можливостей «місцевих бюджетів» залежить виконання реальних владних функцій органами місцевого самоврядування, забезпечується самостійність місцевого самоврядування.

Доволі часто в науковій літературі конституційні засади місцевого самоврядування в Україні ототожнюють з принципами місцевого самоврядування. Прихильники цієї позиції вирізняють такі основні конституційні засади: принцип народовладдя, самостійності територіальних громад, розподілу повноважень між державою і місцевим самоврядуванням, гарантії місцевого самоврядування, прямої демократії.

Найважливішим елементом правового статусу територіальних громад, органів місцевого самоврядування є їх функції та повноваження. Зважаючи на те, що Конституцією України закріплено, що Україна є в тому числі і правовою державою, функції та повноваження місцевого самоврядування впливають із положень чинного законодавства.

Територіальні громади як первинна ланка місцевого самоврядування правомочні безпосередньо розглядати та вирішувати питання, віднесені до самоврядних повноважень. Деякі питання можуть вирішуватися безпосередньо населенням відповідної громади, зокрема право обирати представницькі органи самоврядування, виражати свою волю на референдумі, проводити загальні збори громадян, громадські слухання, здійснювати контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування, заслуховувати звіти депутатів, відкликати їх за народною ініціативою тощо.

Однак більшість повноважень все ж таки реалізується через органи і посадових осіб місцевого самоврядування.

Відтак зважаючи на численність та різні наукові підходи до поняття класифікації, функції та повноваження органів місцевого самоврядування класифікують.

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

Функції за формами діяльності поділяють на нормотворчу, установчу, правоохоронну та контрольну.

Нормотворча функція органів місцевого самоврядування полягає у прийнятті ними нормативних актів локального характеру, в тому числі статуту територіальної громади, регламенту ради, затвердженні Положення про зміст, опис та порядок використання символіки територіальної громади, правовому регулюванні комунальних відносин, встановленню місцевих податків і зборів.

Установчу функцію представницькі органи місцевого самоврядування реалізують на пленарних засіданнях, де вирішують питання про кількісний склад виконавчого апарату ради, внутрішню структуру та затвердження персонального складу комісій ради, виконавчих органів ради, створення місцевої поліції, управління об'єктами комунальної власності тощо.

Контрольна функція органів місцевого самоврядування передбачає здійснення представницькими органами місцевого самоврядування контрольних заходів щодо перевірки діяльності органів та посадових осіб, виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій комунальної

форми власності. Ці заходи здійснюються у вигляді заслуховування звітів, повідомлень, проведення перевірок, прийняття рішень про дострокове припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування, висловленню недовіри.

Наслідками цих заходів можуть бути звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують повноваження громади, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, внесення подань до відповідних органів про притягнення до відповідальності посадових осіб, якщо вони ігнорують законні вимоги та рішення рад та їх виконавчих органів, прийняті в межах їх повноважень.

Щоквартальний та щорічний контроль за виконанням бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку відбувається шляхом розгляду радами відповідних письмових звітів, складених виконавчими органами місцевого самоврядування і фінансовими органами – структурними підрозділами держадміністрацій.

Правоохоронна функція місцевого самоврядування полягає у сприянні охорони громадського порядку, що забезпечується діяльністю всього правоохоронного і судового апарату, державних служб, інспекцій, що виконують наглядові функції та функції контролю за дотриманням законодавства.

Здебільшого правоохоронна функція охоплює лише діяльність сільських, селищних, міських виконавчих органів місцевого самоврядування. На рівні районних та обласних рад правоохоронна функція зводиться до заслуховування звітів про діяльність таких органів на пленарних засіданнях відповідних рад.

Розгляд справ про окремі адміністративні правопорушення (наприклад, порушення Правил охорони та використання пам'яток історії та культури, порушення громадського порядку, правил паркування, завідомо неправдивий виклик спеціальних служб та ін.) також відносять до правоохоронної функції місцевого самоврядування.

За сферами діяльності функції місцевого самоврядування розподіляються за певними повноваженнями, що закріплені в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актах.

Повноваження органів місцевого самоврядування за структурою класифікують на:

власні (автономні) повноваження, реалізація яких передбачає вирішення важливих проблем місцевого значення та надання населенню державних послуг;

делеговані повноваження (окремі повноваження, делеговані законом органам місцевого самоврядування органами управління і навпаки), реалізація яких пов'язана з виконанням владних повноважень на місцях.

За сферами і галузями повноваження місцевого самоврядування класифікують:

бюджетно-фінансові;

управління комунальною власністю;

соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку;

житлово-комунального господарства, побутового, транспортного обслуговування, громадського харчування, торгівлі та зв'язку;

в сфері будівництва;

в сфері освіти, охорони здоров'я, фізичної культури, спорту, туризму, культури;

в сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища;

соціального захисту населення;

зовнішньоекономічної діяльності;

оборонної роботи;

адміністративно-територіального устрою:

забезпечення правопорядку, законності, охоронюваних прав, свобод та інтересів громадян.

За порядком прийняття рішень:

приймаються на пленарних засіданнях рад;

вирішуються органами та посадовими особами, депутатами.

1.3. Особливості правового режиму воєнного стану: Аналіз законодавства про правовий режим воєнного стану, дослідження змін у правовому статусі органів місцевого самоврядування, які відбуваються під час воєнного стану

«Воєнний стан є особливим правовим режимом, що вводиться на всій території України або в окремих її регіонах в разі загрози нападу або збройної агресії, виникнення небезпеки територіальній цілісності чи незалежності України та передбачає надання визначеним органам державної влади, військовим адміністраціям, військовому командуванню та ОМС повноважень, необхідних для забезпечення національної безпеки, відвернення загрози, відсічі збройної агресії та усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. На час запровадження особливого режиму можливе тимчасове обмеження конституційних прав та свобод людини і громадянина, прав та інтересів юридичних осіб [5], стаття 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Закон України «Про оборону України» характеризує воєнний стан як особливий правовий режим, що вводиться в Україні або на окремих її територіях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та ОМС повноважень, необхідних для відвернення загрози, забезпечення національної безпеки, а також тимчасове (із зазначенням строку), обмеження конституційних прав та свобод людини і громадянина, прав та інтересів юридичних осіб [6].

З огляду на визначення воєнного стану, передбачені законодавством України, можна сформулювати такі висновки, що собою являє воєнний стан:

воєнний стан є особливим правовим режимом;

вводиться на всій території України або в окремих її місцевостях;

вводиться в разі наявності акту очевидної збройної агресії, загрози нападу чи підриву суверенітету, незалежності та територіальної цілісності України;

військове командування, військові адміністрації, органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями з управління територіями та громадами;

державні органи влади, військове командування, військові адміністрації та ОМС з періоду введення воєнного стану діють із головною метою - відвернення або усунення загрози;

воєнний стан є самозахистом, відповіддю на збройну агресію чи напад на Україну;

передбачається можливість тимчасового обмеження певних прав і свобод людини і громадянина, визначених Конституцією України.

Проте, в Основному Законі держави міститься перелік прав і свобод, що навіть нас дії воєнного стану не можуть бути обмежені;

Обмежуються на чітко визначений строк права й законні інтереси приватних осіб та юридичних осіб.

Правовий режим воєнного стану регламентується такими загальними актами законодавства:

Конституцією України;

Законом України «Про правовий режим воєнного стану»;

Законом України «Про оборону України»;

Законом України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану»;

Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні»;

Указом Президента України від 24.02.2022 № 65/2022 «Про загальну мобілізацію».

Водночас, політично-правова реальність, зумовлена повномасштабним вторгненням російської федерації (надалі - рф, росія) на територію України 24 лютого 2022 року засвідчила про низький рівень законопроектних та

законотворчих робіт, їх абстрактний та декларативний характер або ж внутрішню суперечливість, тому виникла потреба додаткового законодавчого регулювання діяльності окремих органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, внаслідок чого внесено численні зміни до діючого законодавства, в тому числі Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Бюджетного кодексу України, а також прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» та постанову Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану».

Трудові відносини в умовах воєнного стану також зазнали змін в зв'язку з прийняттям закону від 15 березня 2022 року. Цей закон регламентує в період дії воєнного стану особливості проходження державної служби, служби в ОМС, особливості трудових відносин працівників інших підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, галузевої належності чи виду діяльності, представництв іноземних суб'єктів господарювання та осіб, які працюють за трудовим договором, укладеним з фізичними особами [8]. Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [7] визначено порядок призначення у період дії воєнного стану осіб на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, комунальних підприємств, установ, організацій.

Крім того, інша численна законодавча база зазнала змін за час дії воєнного стану, в тому числі галузеві процесуальні кодекси України, які регламентували, головним чином, строки звернення до суду в період воєнного стану, Кодекс законів про працю України - в частині регулювання відносин працівників та роботодавців під час мобілізації, Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та ін. Отже, Верховна Рада України продовжує працювати під час воєнного стану й виконувати свою головну законодавчу

функцію та намагається пристосовувати національне законодавство до потреб війни.

В історії незалежної України до повномасштабного вторгнення рф 24 лютого 2022 року вже був випадок, коли вводився воєнний стан. Відбулось не також через збройну агресії з боку рф проти кораблів ВМС ЗСУ в районі Керченської протоки. Воєнний стан на території десяти областей, які межують з рф та Придністров'ям, а також уздовж Чорного та Азовського морів: у Вінницькій, Луганській, Миколаївській, Одеській, Сумській, Харківській, Чернігівській, Донецькій, Запорізькій, Херсонській областях та внутрішніх водах України Азово-Керченської акваторії вводився із 14 години 00 хвилин 26 листопада 2018 року, строком на 30 діб до 14 години 00 хвилин 26 грудня 2018 року. Введення воєнного стану у 2018 стало своєрідною перевіркою готовності Збройних Сил України до повномасштабної військової агресії рф. Під час дії воєнного стану в Україні було здійснено нарощування угруповань українських військ у прикордонних з росією територіях, проведено збори резервістів та військовозобов'язаних, встановлювались блокпости, посилено оборону портів, вводився особливий пропускний режим на українсько-російському кордоні та щодо в'їзду росіян чоловічої статі, перетину іноземцями лінії розмежування на Донбасі, оборонні підприємства перейшли на спеціальний режим роботи. На засіданні Ради національної безпеки і оборони України 26 грудня 2018 року Президентом України оголошено про припинення дії правового режиму воєнного стану в Україні.

Введення воєнного стану в Україні в 2022 році відбулось внаслідок повномасштабного вторгнення рф на територію України, через що Рада національної безпеки і оборони України внесла відповідну пропозицію щодо введення воєнного стану. Спершу воєнний стан був введений на строк 30 діб [12]. Однак, станом на поточну дату, згідно з Указами Президента строк дії воєнного стану загалом продовжувався 2 рази на 30 діб і 11 разів на 90 діб. Останній Указ Президента України видано 28 жовтня 2024 року та встановлено продовжити строк дії воєнного стану на 90 діб починаючи з 10 листопада 2024 року [12]. Такі

Укази Президента України за пропозицією Ради національної безпеки та оборони про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та про продовження строку дії воєнного стану, затверджені Верховною Радою України, підлягають негайному оголошенню через засоби масової інформації або оприлюдненню в інший спосіб.

Із дня запровадження воєнного стану, тобто з 24 лютого 2022 року на всій території України, відповідно до Указу Президента України № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій», утворено військові адміністрації [13]. Відповідно обласні, Київська міська державні адміністрації та голови цих адміністрацій набули статусу відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій, відповідні районні державні адміністрації та голови таких адміністрацій набули статусу відповідних районних військових адміністрацій та начальників таких військових адміністрацій [13].

В територіальних громадах законодавством передбачено утворення військових адміністрацій населених пунктів, які виконують повноваження сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів. Очолити їх може особа, яку призначає Президент України за поданням Генерального штабу ЗСУ або обласної державної адміністрації. Цією особою може бути чинний сільський, селищний, міський голова. В свою чергу, Генеральний штаб ЗСУ спрямовує, координує та контролює діяльність обласних військових адміністрацій з питань запровадження заходів правового режиму воєнного стану і військової оборони, Кабінет Міністрів України - з інших питань в межах своєї компетенції. Контролює їхню діяльність Рада національної безпеки і оборони України. Відповідно до Закону, військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану й 30 днів після його припинення чи скасування [5].

Однак, утворення військових адміністрацій не припиняє діяльності органів місцевого самоврядування, які надалі здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та іншими законами України. Більше того, органи місцевого самоврядування та

органи виконавчої влади мають забезпечити передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи й повноваження, необхідні для забезпечення оборони держави, адміністративно-територіальної одиниці, захисту безпеки населення та інтересів держави, налагодити ефективну комунікацію та співпрацю з метою реалізації нових поставлених завдань та викликів сьогодення.

З перших днів повномасштабного вторгнення органами місцевого самоврядування, спільно з військовим командуванням було організовано оборону населених пунктів, розгортання блок постів, виділено ресурси, необхідні для реалізації цих цілей, вжито заходи щодо інформаційного забезпечення населення актуальною інформацією, що також дало свій позитивний результат.

Нових повноважень з врахуванням реалій часу набули органи місцевого самоврядування в прикордонних з Республікою Білорусь, що зумовлено необхідністю побудови оборонних укріплень, виділенню коштів, взаємодії з органами виконавчої влади та приватним сектором економіки. Прикордонні з країнами Європейського союзу та інші більш безпечні порівняно із прифронтовими регіонами, території та органи місцевого самоврядування цих регіонів зіштовхнулись з необхідністю забезпечення проживання внутрішньо переміщених осіб, оформленням допомоги, видачею гуманітарної допомоги, працевлаштуванням працездатного населення, зарахуванням дітей дошкільного та шкільного віку в освітні заклади, релокацією виробництв тощо. Зважаючи ж на те, що заклади, установи освіти, соціальної сфери, охорони здоров'я, та їх майнові комплекси здебільшого, знаходяться у власності територіальних громад чи спільної власності сіл, селищ, міст району/області, відтак додаткові зобов'язання, пов'язані з цим, виникли саме в органів місцевого самоврядування усіх рівнів.

Окрім того, на територіях, що зазнали пошкоджень, внаслідок бойових дій держави-агресора на органи місцевого самоврядування покладено завдання щодо ліквідації наслідків бойових дій. Правовою підставою вирішення

зазначеного питання слугує прийнята 05.04.2023 року постанова Кабінету Міністрів України № 423, якою внесені зміни до Порядку проведення обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва, тобто було визначено процедуру здійснення обстеження об'єктів, які були пошкоджені внаслідок воєнних дій. На сьогодні саме на органи місцевого самоврядування покладено й такі обов'язки:

затвердження порядку організації й координації уповноваженими органами виконання невідкладних робіт;

визначення об'єктів, котрі підлягають першочерговому обстеженню;

здійснення комплексу організаційно-технічних заходів, що включається до проведення обстеження пошкоджених об'єктів;

обстеження прийнятих в експлуатацію об'єктів будівництва;

організація робіт щодо аварійного демонтажу на підставі рішення регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій тощо [22].

Слід зазначити, що незважаючи на те, що функціонування утворених тимчасових державних органів (військових адміністрацій) не спричинили припинення чи ліквідації органів місцевого самоврядування взагалі, а в зв'язку із введенням правового режиму воєнного стану на органи місцевого самоврядування були покладені нові обов'язки, з'явилися також і суттєві обмеження існуючих повноважень. Зокрема, щодо можливості впливати на управління територіями та на реалізацію територіальними громадами права на місцеве самоврядування в Україні. З моменту набрання чинності постановою КМУ від 11.03.2022 № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» бюджетні повноваження органів місцевого самоврядування, на територіях діяльності яких утворено військові адміністрації було обмежено. В першу чергу, на всій території України це стосувалось обласних та районних рад. Повноваження щодо «затвердження місцевих бюджетів, внесення змін до рішень про місцеві бюджети, передачі бюджетних призначень від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого,

перерозподіл видатків бюджету і надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами, а також збільшення видатків розвитку за рахунок зменшення інших видатків за бюджетною програмою; перерахування коштів з місцевого бюджету державному бюджету; затвердження місцевих (цільових) програм, внесення до них змін; прийняття рішень про передачу коштів у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету; здійснення розподілу та перерозподілу обсягів трансфертів з державного та місцевих бюджетів місцевим бюджетам» передано військовим адміністраціям населених пунктів, обласним, районним та Київській міській військовій адміністрації [11].

Таким чином, повномасштабне вторгнення вплинуло не лише на життя кожного українця, військового чи правоохоронця, а й на органи влади та управління на місцях, які поряд із необхідністю збереження власного життя, нерідко ставили в пріоритеті адаптацію до нових умов та необхідність справлятися все з новими та новими викликами.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

2.1. Дослідження організаційних змін, які відбулися в органах місцевого самоврядування внаслідок воєнного стану.

Повномасштабне вторгнення російських військ та збройна агресія проти України 24 лютого 2022 року застали зненацька всі сфери суспільного життя. Не були до цього адаптовані наші нормативно-правові акти та не було вжито організаційних заходів щодо порядку роботи більшості органів влади в таких надзвичайних обставинах. Законодавцем не було належним чином врегульовано організаційні питання діяльності ОМС в умовах воєнного стану, тому положення Закону України «Про правовий режим воєнного стану» були розтлумачені на власний розсуд.

Водночас, недосконалість правової та організаційної баз не завадили місцевому самоврядуванню продемонструвати можливість та вміння ефективно управляти власною громадою навіть в надскладних умовах. В той час, коли перед центральними органами влади постало безліч проблем більш глобального та масштабного характеру, перед військовими адміністраціями областей, районів, а подекуди і населених пунктів, сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами - численні виклики, пов'язані з повсякденним функціонуванням територій та громад. Спільними зусиллями почали виконуватись масштабні роботи, пов'язані з швидким реагування на безпекову ситуацію, забезпеченням дисципліни та правопорядку в населених пунктах, підтримкою військовослужбовців та цивільного населення країни тощо. Органами місцевого самоврядування налагоджено механізм підтримки Збройних Сил України, здійснено релокацію частини бізнесу із зони бойових дій і прилеглих територій у західні області, проводилась евакуація цивільного населення. Війна надала поштовх для укріплення зв'язків органів місцевого самоврядування з органами державної влади, громадянами, активною

громадськістю та волонтерами, міжнародними організаціями та міжнародними територіями (містами) - партнерами.

Від самого початку війни показала свою ефективність також реформа децентралізації в Україні. Вона дала значний поштовх для розвитку всіх регіонів України, звільнивши їх від зайвої централізованості влади, надавши більше самостійності та повноважень органам місцевого самоврядування. Неочікувані виклики, з якими зіштовхнулись громади засвідчили про можливість в цей надскладний для держави час акумулювати та ефективно використовувати необхідні ресурси, що зосереджувались на місцях в рамках реформування територіальних громад.

Однак, повномасштабна збройна агресія росії, що спричинила численні руйнування об'єктів цивільної інфраструктури на території України, безлічі житлових будинків та адміністративних будівель зумовила потребу в реалізації місцевими радами своїх повноважень в більш мобільній формі. Стосувалось це, зокрема, і проведення пленарних засідань органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в дистанційній формі, що не було передбачено нормами законодавства.

Така норма містилась в прикінцевих та перехідних положеннях Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та передбачала на час карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19) проводити пленарні засідання місцевих рад, засідань виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад, постійних депутатських комісій в режимі відеоконференції або аудіоконференції (дистанційні засідання), крім питань, що потребують таємного голосування» [4]. Карантин на території України діяв до 01.07.2023 року. Однак, використовувати «карантинні» положення в частині проведення дистанційних засідань місцевими радами, під час дії воєнного стану можна було не щодо усіх без виключень питань, а лише питань щодо «невідкладного внесення змін до місцевого бюджету, інших питань щодо невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій або

якнайшвидшої ліквідації особливо тяжких надзвичайних ситуацій, спричинених спалахами, епідеміями та пандеміями, чи реалізації повноважень, пов'язаних з такими обставинами, процедурних питань» [4]. Законодавство, що регламентує порядок здійснення діяльності ОМС в умовах воєнного стану по цей час не передбачає такої можливості.

Однак, окремі автори, керуючись положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», вважають, що Закон встановлює лише загальні засади організації роботи органів місцевого самоврядування. Уся деталізація процедур, зокрема «скликання чергової та позачергової сесії ради, призначення пленарних засідань ради, підготовки і розгляду питань на пленарних засіданнях, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань, а також порядок роботи сесії згідно з ч. 15 ст. 46 Закону № 280 визначається регламентом ради» [4].

При цьому, на їхню думку, Закон в імперативній формі передбачає лише необхідність організації засідань (у т.ч. виконавчого комітету, постійних комісій), проте не обмежує формат їхньої роботи. Тобто законодавець надає право ОМС самим, у власних нормативних документах визначати особливості своєї діяльності, тим самим декларуючи закріплені в Європейській хартії дискреційні повноваження органів місцевого самоврядування [23].

Процес так званого «узаконення» процесу проведення дистанційних засідань ради полягає в необхідності внесення змін до регламенту ради, в частині, яка б передбачала особливості проведення дистанційних засідань в умовах пандемії. Зважаючи на те, що питання відноситься до процедурних питань, внесення змін до регламенту ради, положення про постійні комісії ради можливі навіть в дистанційному форматі. Однак, розгляд інших питань порядку денного, окрім тих, що передбачені «ковідною нормою» законодавство не дозволяє. Якщо зміни до регламенту ради орган місцевого самоврядування не вніс, законодавець надав додаткову можливість визначення порядку проведення такого засідання сільському, селищному, міському голові (особі, яка виконує ці повноваження чи головує на засіданні колегіального органу) згідно з пп. 2 п. 11-

1 розділу V Закону № 280. Водночас, обов'язковому регламентуванню в цьому випадку підлягають необхідність визначення процедури ідентифікації особи, яка бере участь у засіданні колегіального органу, можливість реалізації прав депутатами місцевих рад, членами виконавчого комітету ради, іншими учасниками та запрошеними (ознайомлення з проєктами рішень, порядок і способи надсилання матеріалів засідань, порядок виступу тощо), встановлення та фіксації результатів волевиявлення (голосування) депутатами ради, порядок набуття чинності рішеннями, прийнятими в дистанційному режимі та доступу до матеріалів таких засідань (оприлюднення матеріалів, відеозаписів тощо), визначення програмного забезпечення, за допомогою якого здійснюватиметься проведення засідань в дистанційній формі.

При внесенні змін щодо можливості проведення дистанційних засідань ради та її органів, такі автори вважають, що слід було чітко передбачити можливість проведення засідань у такому форматі не лише на час карантину, а й у воєнний стан. Однак, як уже зазначалося вище, дія положень прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в цій частині завершилась 01 липня 2023 року, тому законодавчо окреслену можливість органи місцевого самоврядування мали лише до завершення зазначеного періоду.

Інші організаційна зміна воєнного часу стосувалась оприлюднення проєктів актів ОМС. 20 травня 2022 року набрали чинності зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», згідно ч. 10 ст. 9 яких «в умовах війни на акти органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги пункту 3 частини першої (у частині оприлюднення проєктів актів), частини четвертої статті 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації»» [5]. Тобто самі рішення органів та посадових осіб місцевого самоврядування оприлюднюються в загальному порядку, а вимоги щодо попереднього оприлюднення проєктів документів наразі не застосовуються.

Аналогічно, зазначеними вище змінами до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що на акти органів та посадових осіб

місцевого самоврядування не поширюються вимоги Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», що означає на час війни регуляторний акт місцевої влади може бути ухвалений без необхідності аналізу його регуляторного впливу.

15 травня 2024 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування», яким внесено зміни до організаційних моментів, пов'язаних із роботою постійних комісій обласної ради. А з 14 серпня 2024 року вступили в силу положення про обов'язкову відеофіксацію пленарних засідань місцевих рад та засідань постійних комісій рад, з подальшим зберіганням відеозаписів не менше 5 років та оприлюдненням невідкладно, але не пізніше наступного дня після проведення засідання відеозаписів на офіційних веб сайтах органів місцевого самоврядування чи ж в інший спосіб із забезпеченням відкритого доступу до нього. По завершенні воєнного стану вступить в силу також і прийнята цим же Законом України інша норма щодо обов'язкової трансляції засідань ради та постійних комісій в мережі інтернет в режимі реального часу.

Окрім того, законодавцем було уповноважено органи місцевого самоврядування до 15 серпня 2024 року адаптувати свої локальні акти (регламенти, положення тощо) відповідно до цього Закону.

Чи не найважливішою зміною за час дії воєнного стану в Україні стала передача військовим адміністраціям бюджетних повноважень. Підставами такої передачі стало бажання підвищення рівня оперативності прийняття і виконання рішень в бюджетній сфері. Першочергово Верховною Радою України в березні 2022 року було внесено зміни до Бюджетного кодексу України, якими уповноважено Кабінет Міністрів України в умовах воєнного стану приймати рішення щодо особливостей формування та виконання місцевих бюджетів, діяльності учасників бюджетного процесу на відповідних територіях, а також надано можливість функції органів місцевого самоврядування в частині бюджетних повноважень здійснювати військовим адміністраціям [2]. На

виконання зазначеної норми Бюджетного кодексу України Кабінетом Міністрів України видано постанову № 252, якою визначено, що у разі утворення військової адміністрації бюджетні повноваження переходять до останньої. І спершу на військові адміністрації було покладено повноваження щодо внесення змін до рішень про місцеві бюджети. Проте в листопаді 2022 року зазначена постанова зазнала змін та була доповнена положенням, яке уповноважує військові адміністрації затверджувати місцеві бюджети [11].

Остання зміна є суперечливою за своєю правовою природою і спричинила неоднозначну практику її реалізації. Ще в 2022 році ряд обласних та районних військових адміністрацій, серед яких Волинська обласна військова адміністрація, затвердили бюджет на 2023 рік. В кількох областях обласні бюджети затверджувались лише радами або ж військовими адміністраціями та обласними/районними радами. Багато дослідників схильні саме до останніх варіантів затвердження місцевих бюджетів, оскільки відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [5], Кабінет Міністрів України, військові адміністрації і органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм насамперед Конституцією, а також законами України. Тому конституційне повноваження міської, обласної, районної ради затверджувати відповідний місцевий бюджет, забезпечене статтею 123 Конституції України, а також положеннями Бюджетного кодексу України, що передбачає аналогічні повноваження рад, навіть в умовах воєнного стану не може бути відмінене чи скасоване постановою Кабінету Міністрів України - підзаконним актом. Передання повноважень щодо затвердження бюджетів військовим адміністраціям можливе винятково в разі бездіяльності відповідної ради або зупинення її діяльності згідно Закону «Про правовий режим воєнного стану» [5]. Водночас, в Прикінцевих та перехідних положеннях Бюджетного кодексу України зазначено, що в умовах воєнного стану або для здійснення заходів загальної мобілізації окремі норми кодексу не застосовуються [2]. І положення, що передбачають затвердження рішень про місцеві бюджети місцевими радами серед них немає. Тому позиція окремих рад, що

затверджували протягом 2022 – 2024 років місцеві бюджети також містить правові підстави для цього.

Незмінним в умовах воєнного стану залишилось питання розгляду звіту про виконання місцевого бюджету. Відтак, військові адміністрації, навіть в тих регіонах/областях, де самостійно затверджували відповідні бюджети, вносили до них зміни та доповнення, виконували бюджети та вчиняли усі дії щодо розпорядження бюджетними коштами, по завершенні відповідного періоду (кварталу/бюджетного року) зобов'язані подавати звіт про виконання бюджету за попередній період на розгляд ради.

Введення воєнного стану суттєво вплинуло і на кадрову політику в органах місцевого самоврядування. Масова міграція населення призвела до гострої нестачі фахівців, особливо в сільських громадах.

Першим законодавчим актом, який був покликаний врегулювати трудові відносини в умовах воєнного стану став Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» прийнятий 15 березня 2022 року [8]. Цей Закон визначає особливості проходження служби в органах місцевого самоврядування, особливості трудових відносин працівників інших сфер життєдіяльності у період дії воєнного стану. При цьому Законом України передбачено пріоритетність його норм в разі регулювання деяких аспектів трудових відносин інакше, ніж Кодекс законів про працю України та інше законодавство про працю.

Іншим Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» врегульовано питання призначення на посади публічної служби громадян України в період дії воєнного стану. Зокрема передбачено, що у період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, комунальних підприємств, установ, організацій керівником державної служби або суб'єктом призначення, сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті,

обласної ради, начальником відповідної військової адміністрації без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом. Підставою призначення на посаду за таким порядком є лише заява особи, заповнена особова картка встановленого зразка та документи, що підтверджують наявність громадянства України, освіти та досвіду роботи згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад. Призначення здійснюється без дотримання процедури проведення конкурсного відбору, передбаченого загальним законодавством. Водночас, зазначена норма Закону забороняє переводити прийнятих в такий спосіб працівників на інші посади державної служби або посади в органах місцевого самоврядування. Також не передбачають положення Закону безстрокового характеру трудових відносин. Закон зобов'язує в імперативній формі провести конкурси на посади, на які особи були призначені в час дії воєнного стану, після припинення чи скасування воєнного стану, але не пізніше шести місяців з дня його припинення чи скасування. Максимальний термін перебування призначеної в такому порядку особи на посаді становить 12 місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану [8]. Справедливими є застереження деяких науковців щодо професійної складової призначених на посади публічної служби без конкурсу, на можливість формування кадрового резерву в ОМС та формування відповідних професійних спеціалізованих списків потенційних кандидатів [25].

В разі звільнення з посад державної служби та служби в ОМС у період дії воєнного стану, такі особи протягом року, після припинення чи скасування воєнного стану можуть бути призначеними на посади, що рівнозначні або нижчі без проведення конкурсу, окрім осіб, що прийняті під час воєнного стану без проведеного конкурсу [7].

В умовах воєнного стану законодавцем також додано ряд гарантій як для роботодавця, так і працівника, що стосуються роботи не лише ОМС, а й інших сфер життєдіяльності. В першу чергу, це можливість для роботодавця, у період дії воєнного стану звільняти з власної ініціативи працівника в період його тимчасової непрацездатності чи перебування у відпустці (крім відпустки у

зв'язку вагітністю та пологами та відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку), зазначивши дату звільнення - перший робочим днем, наступний за днем закінчення тимчасової непрацездатності чи відпустки, призупиняти дію трудового договору [8]. При цьому, попередня згода виборного органу первинної профспілкової організації не вимагається, за винятком звільнення з посад обраних до профспілкових органів працівників.

Однією із гарантій, передбачених для працівників є можливість надання працівнику, який виїхав за межі території України чи набув статусу внутрішньо переміщеної особи, в обов'язковому порядку відпустки без збереження заробітної плати тривалістю, зазначеною в заяві. Відразу після прийняття цієї норми, обмеження строку надання цієї відпустки не було. Однак згодом, тривалість відпустки обмежено до 90 календарних днів. Такі зміни чинного законодавства надали можливість не лише вберегти життя та здоров'я тисячам людей, а й, за потреби, зберегти трудові відносини. Роботодавець, в свою чергу, на час відсутності працівника міг також тимчасово прийняти на роботу на місце відсутнього працівника іншу особу, чим забезпечив виконання покладених обов'язків.

Окрім гарантій, трудове законодавство в умовах воєнного стану зазнало змін також і в частині встановлення додаткових обмежень трудових прав та гарантій. Зокрема, на час дії воєнного стану не діють положення Кодексу законів про працю України, якими визначено перелік святкових і неробочих днів, не застосовуються обмеження надурочних робіт, відсутнє скорочення тривалості роботи напередодні святкових, неробочих і вихідних днів, повідомлення працівника про зміну істотних умов праці та зміну умов оплати праці здійснюється не заздалегідь (не менше ніж за 2 місяці), а не пізніше як до запровадження нових умов, обмеження надання працівнику щорічної основної відпустки до 24 календарних днів за поточний робочий рік. [8].

Більш лояльними були також спершу й положення антикорупційного законодавства. Зокрема, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» спершу

відтермінували подання декларацій особами, призначеними у період дії воєнного стану на три місяці з дня припинення чи скасування воєнного стану, а також для суб'єктів декларування, кінцевий строк декларування для яких припадає на період дії воєнного стану, на дев'яносто календарних днів з дня його припинення чи скасування воєнного стану.

Окрім того, законодавець, під час дії воєнного стану, спершу відтермінував проведення спеціальної перевірки, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції» та Законом України «Про очищення влади», на три місяці з дня припинення чи скасування воєнного стану.

Однак, 12 жовтня 2023 року набрав чинності Закон про відновлення декларування. Одночасно стартувала й кампанія декларування за 2021-2022 роки, яка тривала до 31 січня 2024 року та відновлено проведення спеціальних перевірок.

Особливістю організації трудової діяльності в умовах воєнного стану є те, що посади державних службовців у обласних та районних військових адміністраціях, а також посади в органах місцевого самоврядування можуть замінюватися військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки. Однак перелік посад у військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню зазначеними особами, затверджує Президент України за поданням Головнокомандувача Збройних Сил України [5].

Внутрішнє переміщення осіб в Україні стало значною соціальною проблемою після 24 лютого 2022 року. На початок 2024 року в Україні нараховувалося понад 1,5 мільйона внутрішньо переміщених осіб (надалі - ВПО), що становить значний виклик для держави та суспільства. Органи місцевого самоврядування відіграють чи не головну роль у забезпеченні прав переміщених осіб, оскільки вони безпосередньо взаємодіють з населенням і мають можливість оперативно реагувати на їхні потреби. Забезпечення прав і

свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні є складним і багатофункціональним процесом, який вимагає активної участі органів місцевого самоврядування, ефективної координації між різними рівнями влади та залучення громадськості. **Це завдання вимагає не лише розробки та впровадження відповідних нормативно-правових актів, але й створення дієвого механізму їх реалізації на практиці.**

Одним із основних механізмів забезпечення прав ВПО є створення локальних програм підтримки ВПО, що включають надання фінансової допомоги, забезпечення житлом, доступ до медичних та освітніх послуг, забезпечення зайнятості. Такі програми сприяють інтеграції ВПО в місцеві громади, їхній соціальній адаптації та мінімізації ризиків конфліктів. Органи місцевого самоврядування, зокрема міські, сільські та селищні ради, відповідно до визначених бюджетним законодавством повноважень та враховуючи фінансовий ресурс громади, вправі розробляти та реалізовувати програми, спрямовані на задоволення цих потреб. Аналогічно, на рівні областей місцеві органи влади впроваджують обласні програми соціально-економічного розвитку та спрямування, а в умовах сучасності – спрямовані на реалізацію прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб.

Одним із найважливіших аспектів підтримки ВПО є забезпечення житлом. Органи місцевого самоврядування вправі надавати тимчасове житло, сприяти у придбанні на тих чи інших умовах (пільгове придбання, кредитування тощо) або оренді житла, а також залучати міжнародні організації до реалізації житлових проєктів. Програми з будівництва соціального житла для ВПО можуть реалізовуватись й за підтримки міжнародних донорів, тим самим дозволило б знизити навантаження на місцеві бюджети. Крім того, органами місцевого самоврядування переміщеним особам може надаватись фінансова допомога чи часткова компенсація на оплату житлово-комунальних послуг, що також є важливим елементом підтримки таких людей.

З перших днів війни органи місцевого самоврядування на місцях та обласні військові адміністрації першими забезпечували житлом та розміщували ВПО в

зкладах та установах, що перебувають у власності громад чи в обласній комунальній власності. При черговій хвилі евакуації населення, продовжують це робити в по цей час.

Одним із важливим кроків є створення безпосередньо органами самоврядування на місцях умов для інтеграції ВПО в місцеві громади. Однак, незалежно від прикладених зусиль, все одно продовжують існувати проблеми, які ускладнюють ефективне забезпечення прав ВПО, зокрема - обмеженість фінансових ресурсів, недостатня координація між різними рівнями органів влади, бюрократичні перепони та недостатня поінформованість ВПО про свої права, опір зі сторони місцевого населення, який нерідко відчуває конкуренцію за ресурси, робочі місця та послуги.

Війна в Україні суттєво вплинула також на економічний ландшафт країни, змушуючи бізнес шукати нові більш безпечні локації для своєї діяльності. Тому релокація підприємств стала одним із основних варіантів виживання економіки в умовах війни.

З перших тижнів війни Міністерством економіки України запроваджено програму часткового або повного переміщення українського бізнесу із зон бойових дій чи прифронтових територій до шістнадцяти регіонів країни. Взяти участь в цій програмі може будь-яка юридична особа з постраждалих регіонів.

Станом на березень 2024 року, від початку повномасштабного вторгнення в Україну зафіксовано 18 944 переїзди бізнесу з одного регіону в інший [27].

Найбільша частина бізнесів для розміщення обрала Закарпатську та Львівську області, часто вибір падав на Чернівецьку Івано-Франківську області.

Найменш затребуваними ж були Одещина, Житомирщина та Кіровоградщина.

Тому, релокація бізнесу під час війни стала не лише викликом для одних областей, але й можливістю для розвитку інших областей України. Західна та Центральна Україна, як відносно безпечніші регіони, виявилися найпривабливішими напрямками для переміщення підприємств не лише завдяки безпековій привабливості, а й розвиненій інфраструктурі та підтримці місцевої

влади. Південні регіони, попри підвищені ризики, продовжують зберігати свою важливу логістичну функцію [27].

Ще одне важливе питання організаційного характеру стало викликом для органів державної влади та органів місцевого самоврядування від самого початку війни, - це питання необхідності збереження документів, електронної інформації, інформації з серверів таких установ, печаток юридичних осіб та кваліфікованих електронних підписів посадових осіб, персональних даних їхніх працівників. Складністю у вирішенні питання стало через відсутність придатних для зазначеної мети укриттів або розташування близько до районів ведення бойових дій.

Установи, що володіють державною таємницею, при наявності обґрунтованої загрози, ще несуть обов'язок по знищенню документів, що містять таку інформацію та оформленню результатів такого знищення.

На початку повномасштабного вторгнення велика кількість органів влади та органів місцевого самоврядування «відчули» на собі так звані хакерські атаки з боку окупанта. Тому змушені були застосовувати усі можливі засоби, починаючи від обмеження доступу до офіційних сайтів та сторінок до вжиття заходів, пов'язаних із забезпеченням ефективних засобів кібер-захисту електронної інформації.

Аналогічно, з метою збереження цілісності та конфіденційності інформації, недопущення несанкціонованого втручання та спотворення даних, недопущення випадків рейдерства починаючи з 24 лютого 2022 року було призупинено функціонування державних реєстрів та баз даних, які адмініструються державою та доступ до яких мали не лише органи державної влади, а й органи місцевого самоврядування, нотаріуси, в певних випадках – інші особи.

На певний час це, звісно, зупинило можливість здійснювати операції з нерухомістю, створювати та реєструвати юридичні особи, ФОПи та громадські об'єднання, вчиняти нотаріальні дії, проводити публічні закупівлі та перевіряти інформацію про учасників публічних закупівель тощо, завадило доступу громадян до інформації, однак за повідомленням правоохоронних органів,

завдяки цьому жодного витоку інформації чи втрати персональних даних не відбулося, та навпаки вдалось виявити «вразливі місця» критичної інформаційної інфраструктури [26].

2.2. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану

24.02.2022 року Указом Президента України № 68/20222 в результаті повномасштабної агресії РФ проти України по всій Україні на базі існуючих обл- та райдержадміністрацій (або військово-цивільних адміністрацій) було утворено районні та обласні військові адміністрації. Мета їх створення зрозуміла: разом з військовим командуванням забезпечити впровадження заходів воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку. Тому, військові адміністрації були покликані одночасно виконувати функції державних органів влади та військових.

Держава створила військові адміністрації на базі обласних та районних державних адміністрацій. Працівниками цих структур, здебільшого, стали люди, що раніше працювали в державних адміністраціях, військовослужбовці, представники правоохоронних органів та служб цивільного захисту. Очолили новостворені органи голови відповідних обласних державних адміністрацій за посадою.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на ОМС покладено обов'язок сприяти діяльності військових адміністрацій у здійсненні заходів, пов'язаних із запровадженням правового режиму воєнного стану [5]. На військові адміністрації покладено зобов'язання здійснювати делеговані повноваження органів місцевого самоврядування, що попередньо виконувались районними та обласними держадміністраціями.

Статтею 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено, що в період дії воєнного стану повноваження Президента України, парламенту, уряду, Нацбанку України, Уповноваженого ВРУ з прав людини, судів, окремих правоохоронних органів, визначених Законом не можуть бути

припинені. [5]. Щодо органів місцевого самоврядування, то такої прямої норми законодавством не передбачено, однак ОМС та їх посадові особи продовжили виконувати передбачені нормами Закону повноваження. Ніяких обмежень чи зупинення дії повноважень, при введенні воєнного стану законодавством не передбачено.

Владні рішення місцевого рівня наразі залишаються за органами місцевого самоврядування, за винятком тих територій та громад, де утворені військові адміністрації населених пунктів чи в інших випадках, передбачених законодавством.

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» (після змін від 12 травня 2022 року) повноваження сільського, селищного, міського голови громади, на території якої не ведуться бойові дії і утворена військова адміністрація населеного пункту, суттєво розширені порівняно з мирним часом. Зокрема, очільник громади для здійснення заходів правового режиму воєнного стану вправі приймати рішення щодо передачі коштів відповідного місцевого бюджету на потреби ЗСУ чи забезпечення інших заходів правового режиму воєнного стану, створення спеціалізованих установ з надання безоплатної первинної правничої допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників цих установ, залучення фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правничої допомоги, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, поводження з небезпечними відходами [48].

В разі утворення військової адміністрації населених пунктів (чи населеного пункту) Парламент України, за поданням Президента України, може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування військові адміністрації населених пунктів виконують визначені Законом повноваження. Протягом усього періоду дії воєнного стану військові адміністрації населених пунктів утворюються по мірі потреби чи розвитку подій. Утворення військової адміністрації населених пунктів тимчасово обмежує реалізацію місцевого самоврядування, оскільки вже з моменту її утворення до

військової адміністрації населених пунктів переходять повноваження органів місцевого самоврядування. Серед них: складання, затвердження, внесення змін та розпорядження місцевими бюджетами, управління майном та комунальними юридичними особами, забезпечення публічних, соціальних та житлово-комунальних послуг на території громади, низка інших самоврядних повноважень місцевого самоврядування тощо. Окрім того, апарат місцевої ради, виконавчого комітету, інші виконавчі органи, утворені відповідною радою, комунальні підприємства, установи та організації територіальної громади підпорядковуються начальнику відповідної військової адміністрації. Голова військової адміністрації населеного пункту, здійснюючи управління апаратом ради, може затвердити тимчасову структуру виконавчих органів ради, для працівників, посади яких не включені до тимчасових штатних розписів, оголосити простій чи перевести на рівнозначну чи нижчу посаду.

Військові адміністрації населених пунктів утворюються як юридичні особи та набувають прав з моменту їх державної реєстрації. При цьому ОМС, як юридичні особи та суб'єкти владних повноважень не припиняються. Змінюється лише обсяг повноважень, які вони можуть вчиняти, а також загальна координація діяльності.

Зважаючи на те, що протягом періоду дії воєнного стану військові адміністрації населених пунктів постійно утворюються, можна проаналізувати причини утворення військових адміністрацій в одних населених пунктах та не утворення в інших. Такими причинами є аналіз роботи місцевої ради, чи взагалі працює і наскільки ефективно працює у воєнний час. При цьому, немає значення чи ОМС та/або виконавчий орган не здійснюють повноваження внаслідок фактичного саморозпуску, самоусунення від виконання своїх повноважень, фактичного невиконання повноважень з об'єктивних чи суб'єктивних причин чи припинення повноважень згідно з законом.

Однак фактично показник утворення військових адміністрацій населених пунктів не є однаковим, і швидше всього має під собою регіональний характер, узгодженим з обласним рівнем влади. Для прикладу, в Херсонській області у всіх

громадах ОМС були змінені на військові адміністрації населених пунктів, а в Донецькій, Луганській та Запорізькій областях, де бойові дії та рівень окупації не є меншим, залишаються ОМС навіть в окупованих громадах [28].

Стосовно ж повноважень районних та обласних адміністрацій, то фактично на всій території України, військові адміністрації виконують повноваження, передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану». При цьому, обласні та районні ради продовжують виконувати свої повноваження, відтак як змін до законодавства, що б звужували обсяг їхніх повноважень наразі не ухвалено. Дискусійним моментом залишаються лише бюджетні повноваження районних та обласних рад, оскільки здебільшого на території нашої держави виконуються самостійно районними та обласними військовими адміністраціями, відповідно до прийнятих змін до Бюджетного кодексу України та постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 року № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану».

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [7], яким внесено зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» також передбачено випадки, коли обласні та районні ради фактично припиняють свої повноваження. Підставою для припинення повноважень є тимчасова окупація чи оточення адміністративного центру області або прийняття Парламентом України за поданням Президента України відповідного рішення. В такому випадку, їхні повноваження на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування здійснюють обласні та районні військові адміністрації.

Окрім того, начальник військової адміністрації вправі управляти виконавчим апаратом районної та обласної ради, увільняти від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого апарату, оголошувати їм простій або здійснювати переведення на рівнозначну чи нижчу посаду.

Управління об'єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області також здійснюється начальником військової адміністрації.

Обласна, районна військова адміністрація набувають повноважень з дня надбання чинності зазначеним вище рішенням Верховної Ради України.

Закон також передбачає, що у разі усунення загроз для безпеки і правопорядку на території тієї області, де повноваження ради виконувала обласна військова адміністрація, за поданням Президента України Парламент України може прийняти рішення про поновлення роботи відповідної обласної ради, але в будь-якому випадку не раніше дня припинення чи скасування воєнного стану.

Однак, в разі якщо протягом 30-денного строку після припинення або скасування воєнного стану виникнуть підстави для призначення позачергових виборів у місцевій раді, начальник військової адміністрації, відповідна обласна та/або районна військова адміністрація продовжуватимуть здійснювати зазначені вище повноваження до часу обрання нового складу таких рад.

Іще одним випадком коли законодавство дозволяє припинити роботу ОМС є нескликання сесій рад у визначені законодавством строки. Цей випадок також стосується виключно районних і обласних рад. І аналогічно, як у попередньому, повноваження районних та обласних рад здійснюватимуть утворені відповідно районні та обласні військові адміністрації.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що сесії районних та обласних рад скликаються по мірі необхідності, але не рідше одного разу на квартал.

Отже, досягти підстав для припинення повноважень органів місцевого самоврядування доволі складно, окрім випадку, якщо місто або область окупували. Якщо мер або депутати місцевої ради працюють належним чином і не порушують положень законодавства, таку разу «розігнати» неможливо.

Слід також зазначити про безпрецедентний випадок, коли в березні 2024 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної

військової адміністрації повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України "Про правовий режим воєнного стану"», якою призупинила повноваження Запорізької обласної ради на час дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування.

Усі повноваження на території Запорізької області зосереджені у руках обласної військової адміністрації та її начальника [10].

Проект Постанови був ініційований Президентом України ще в 2023 році і лише в березні 2024 року підтриманий Комітетом ВР України з питань національної безпеки, оборони та розвідки і переданий на розгляд депутатів.

Однією із підстав для прийняття Постанови ВРУ було повідомлення Запорізької ОВА та, зокрема, її очільника Івана Федорова, що від початку повномасштабної війни депутати облради збиралися лише один раз у березні 2022 року, не прийняли жодного рішення на користь громади Запорізької області, відсутність сесій створює проблеми в управлінні комунальними установами. Окрім цього, передача повноважень облради до обласної військової адміністрації розв'яже чимало нагальних питань, зокрема врегулювання управління обласними установами, які знаходились без керівників чи з керівниками, у яких закінчилися контракти, врегулювання питання передачі майна, управління штатами релокованих установ, які виїхали з тимчасової окупації [29].

Зокрема, до повноважень Запорізької ОВА та її начальника перейшли бюджетні повноваження, питання щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні Запорізької обласної ради (крім відчуження, у тому числі шляхом приватизації об'єктів), призначення та звільнення їх керівників, врегулювання земельних відносин, надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів обласного значення, встановлення правил користування водозабірними спорудами, прийняття рішень з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, встановлення посиленої охорони об'єктів критичної інфраструктури та

об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення, заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції з питань, передбачених відповідними Законами, встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, прийняття рішень про заборону торгівлі зброєю, алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, забезпечення в умовах воєнного стану реалізації державних гарантій, визначених законами України.

Складна ситуація була також на території Херсонської області, так як російські війська окупували майже всю Херсонську область на самому початку повномасштабного вторгнення у 2022 році. У жовтні-листопаді 2022 року ЗСУ звільнили правобережну частину Херсонщини, в тому числі обласний центр – місто Херсон. Тому органи місцевого самоврядування в області та Херсонська обласна рада тривалий час не функціонували. Наразі на деокупованих територіях органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження, відновлює роботу та проводить пленарні засідання і обласна рада. Зважаючи на близьке розташування до зони бойових дій, життя на деокупованих територіях зараз досить складне. Хоча українські служби відновили першочергово необхідні потреби населення - зв'язок та інші комунікації, багато людей покинули громади та райони, які перебувають під постійним вогнем.

Аналогічно, ситуація виглядала і на інших територіях України в Харківській, Запорізькій областях, чийі землі перебували під окупацією та наразі деокуповані.

2.3. Особливості та форми взаємодії органів місцевого самоврядування з військовими адміністраціями

Незалежно від системи правління та врядування у країнах світу, воєнний стан об'єктивно створює сприятливі умови для централізації влади. Без винятку стало і в Україні, коли із запровадженням воєнного стану фактично відбулось і посилення ролі виконавчої влади на місцях, особливо у сфері оборони,

національної безпеки, питаннях, пов'язаних з окупацією та стабілізацією деокупованих територій.

Утворення обласних та районних військових адміністрацій, натомість відповідних державних, посилило, першочергово, управлінську вертикаль та змусило органи місцевого самоврядування адаптуватися та переглядати свої моделі співпраці з обласними та районними військовими адміністраціями в уже перші дні війни. Окрім того, частина сільських, селищних, міських рад були замінені на військові адміністрації населених пунктів, що також посилило роль виконавчої влади в цих громадах.

І це не дивно, оскільки військові адміністрації стали важливими для мешканців відповідних територій, оскільки уповноважені приймати рішення, від яких залежить життя людей - щодо евакуації, запровадження безпекових заходів, комендантської години та багато іншого.

В перші місяці війни навіть тривали дискусії стосовно доцільності роботи органів місцевого самоврядування при утворенні військових адміністрації, що система їхньої роботи недієва і недієздатна.

Проте практично система влади в період воєнного стану працює доволі результативно. Місцеве самоврядування не лише не заважає військовим, а й власними силами протистоїть окупантам.

Органи місцевого самоврядування є такою ж конституційною інституцією, як і державна влада. Депутати та голови рад – не просто випадкові люди, які пробились до влади і намагаються щось навманя робити. Це політики, обрані мешканцями громад, які виконують функції, без яких держава існувати не зможе. Зважаючи ж на те, що місцеві ради ще до початку війни більше взаємодіяли та були наближені до громади, рівень довіри саме до місцевої влади, на місцях, як правило вищий.

Саме тому, в Україні місцеві ради, за винятком тих, які не здійснювали повноважень чи втратили їх з інших, визначених Законом підстав, продовжують діяти спільно з військовим командуванням та військовими адміністраціями, а

також за потреби погоджують окремі повноваження, для прикладу, про примусове відчуження майна.

Одним із перших авторів, хто порушив тему повноважень і співпраці військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану був М. Ярмистий, який вважає, що військові адміністрації в умовах воєнного стану консолідують зусилля місцевих органів влади, спільно з іншими державними органами, ОМС, громадськими об'єднаннями, суб'єктами господарювання та громадянами здійснюють заходи правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян» [30].

Серед факторів, що впливають на характер взаємодії військових адміністрацій та ОМС, розподілу ресурсів, є, в першу чергу, близькість до лінії фронту, кордону, рівень урбанізації. І не дивно, оскільки рівень допомоги громадам, що перебувають у 30-кілометровій зоні, відрізняється решти, навіть в межах однієї області. Найчастіше найбільш наближені до фронту громади мають гіршу взаємодію. Аналогічно тісна співпраця органів самоврядування та місцевої чи центральної влади характерна для областей, громад, що часто піддаються наслідкам ракетних ударів, так як також потребують більшої допомоги та взаємодії, і не лише фінансової. Якщо порівнювати міські громади з сільськими, перші демонструють значно більший рівень самодостатності, кращу економічну спроможність і тенденцію до встановлення широкої мережі партнерств.

Рівень формалізованості взаємодії також варіюється в залежності від сутності громад, так як активні громади, які займаються відбудовою пошкоджених територій, здебільшого взаємодіють з регіональною владою менш формалізовано в порівнянні з громадами, які перебувають під окупацією та скаржаться на надмірну формалізацію спілкування і неможливість налагодити належну співпрацю.

На рівень взаємовідносин військових адміністрацій з ОМС також впливає характер попередніх відносин між державними адміністраціями (попередниками військових) та ОМС. В регіонах, в котрих процес управління до початку

повномасштабного вторгнення відбувався шляхом взаємодії та залучення державної та представницької «гілок влади», співпраця в умовах воєнного стану також є більш злагодженою та ефективною.

Дослідження, проведені Вищою Школою Економіки показали, що обласні військові адміністрації відіграють ключову роль у сприянні розподілу ресурсів, слугуючи так званим каналом зв'язку між донорами на державному рівні та реципієнтами аж до рівня місцевих громад [28].

Стосовно ж форм взаємодії між зазначеними органами, то суттєвим фактором є взаємодія саме в бюджетній сфері. Зважаючи на те, що в руках військових адміністрацій (районних, обласних та населених пунктів) зосереджені функції не лише прийняття бюджету, внесення до нього змін, а й розпорядження бюджетними коштами, то доволі поширеними є випадки, коли військові адміністрації «втягують» місцеві ради в бюджетний процес. В одних радах бюджети виносяться на розгляд бюджетних постійних комісій, в інших приймаються рішення про затвердження місцевого бюджету, який, водночас, по змісту відповідає бюджету затвердженому очільником військової адміністрації, також нерідко ради вносять пропозиції щодо розпорядження бюджетними коштами, які враховують в роботі військові адміністрації. В інших громадах та регіонах, за відсутності будь-якої форми взаємодії, бюджетні повноваження зосереджуються «в руках» виконавчої гілки влади.

Іще однією формою взаємодії є консультації між військовими адміністраціями та громадами. Наприклад, військові адміністрації обласного рівня співпрацюють з громадами з метою розробки документів стратегічного характеру - планів розвитку, відновлення, інтегруючи, при цьому, державні та регіональні стратегії у місцеве планування, підтримують громади в отриманні доступу до державних коштів та участі у реалізації конкретних проєктів, в тому числі шляхом фінансування (повного та співфінансування). Зокрема, в рамках такої програми на рівні держави здійснюється будівництво чи реконструкція укриттів в закладах охорони здоров'я, субвенція на яку виділяється на умовах основного фінансування з державного бюджету та співфінансування з місцевого

бюджету. Однак, через обмеженість фінансового ресурсу та незадовільний стан укріплень в значній кількості закладів охорони здоров'я на території держави, протягом першого року запровадження цієї субвенції (2024 року), загальний відсоток виконання від потреб є незначним.

Комунікації з громадами та зворотній зв'язок із ними відіграють важливу роль як для розуміння недоліків у роботі органів виконавчої влади, так і для розуміння проблем громад.

Один із голів селищної громади в інтерв'ю зазначив, що російська агресія та запроваджений воєнний стан помітно змінили динаміку взаємодії між місцевим самоврядуванням та центральною владою. З впровадженням військових адміністрацій на рівні громад центральній владі простіше реалізовувати політику вертикалі, без прийняття рішень на рівні органів місцевого самоврядування. В умовах війни централізація рішень задля ефективності може бути природною реакцією системи. Але вона не враховує переваги місцевого самоврядування - здатності швидко мобілізувати місцеві ресурси для вирішення нагальних місцевих потреб» [28].

В умовах воєнного стану взаємодія ОМС та інститутів громадянського суспільства також стала ще більш важливою. Інститути громадянського суспільства можуть виступати як партнери ОМС у вирішенні спільних проблем, а також як джерело інформації та зворотнього зв'язку від громадськості, ініціювати, поряд із громадами та реалізовувати спільні проекти для розвитку громади, залучати кошти міжнародних інституцій та окремих суб'єктів господарювання.

Отже, ОМС та громади залишаються важливими суб'єктами в системі управління України навіть в умовах війни. Вони самодостатні, здатні до конструктивної і продуктивної взаємодії з військовими адміністраціями різних рівнів, здатні оперативно приймати рішення та залучатися до процесів прийняття рішень. В той же час процес створення військових адміністрацій та окремі методи їх роботи - ігнорування потреб та інтересів ОМС, виключення їх з процесів вирішення важливих питань життєдіяльності громади ведуть до

послаблення політичного лідерства громад, зацікавленості місцевих політичних лідерів брати активну участь в соціально-політичному житті. В разі ж позитивного показника співпраці військових адміністрацій з ОМС, позитивна динаміка, що виражається у збільшенні рівня довіри до центральних органів влади, підтримки центральних та місцевих органів виконавчої влади на місцях та загального психологічного мікроклімату в громаді/регіоні, простежуються для обох сторін управлінських відносин.

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

3.1. Проблеми, з якими зіштовхуються органи місцевого самоврядування

Інститут місцевого самоврядування, через свою наближеність та доступність до населення, завжди був предметом активного обговорення суспільства, науковців, та предметом інтересу законодавчого середовища. Останнім часом спостерігається посилення зазначеної тенденції. Зумовлено це тим, що з 24 лютого 2022 року, коли в Україні було введено воєнний стан у зв'язку з повномасштабним вторгненням росії на територію України, що безумовно вплинуло на діяльність усіх органів публічної адміністрації, зокрема і органів місцевого самоврядування.

Проблемні питання реалізації повноважень органами публічної адміністрації загалом і органами місцевого самоврядування, зокрема, досліджувались у працях багатьох правознавців в галузі конституційного та адміністративного права, таких як А. Авер'янов, Г. Атаманчук, А. Буханевич, О. Буханевич, І. Грицяк, Т. Карабін, В. Коваленко, І. Коліушко, А. Колодій, В. Колпаков, В. Малиновський, Р. Мельник, М. Міненко, О. Оболенський, І. Патерило, А. Пухтецька, Ю. Сурмін, В. Тимошук та інші [31].

Однією із актуальних проблем місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є недосконалість законодавства, що регламентує діяльність в цей період. В Україні, до моменту повномасштабного вторгнення тривала реформа децентралізації, яка не завершилась по цей час. Ця реформа дала змогу об'єднати сільські, селищні і міські ради, створити сильні та спроможні територіальні об'єднані громади, котрі розпоряджаються більшою сукупністю ресурсів та наділені більшою автономією, а в умовах воєнного стану дала змогу показати свою ефективність, консолідувати зусилля перед проблемами та викликами, що постали, зокрема внутрішньою міграцією населення, продовольчим

забезпеченням, відновленням інфраструктури та пошкоджених об'єктів, майна тощо. Однак, реалізація повноважень в рамках реформування та спливу часу показали про необхідність внесення змін до законодавства, що подекуди не було напрацьованим ще до вторгнення.

На додачу, до недоліків нормативно-правового регулювання додалися недосконалість регулювання порядку виконання функцій органами місцевого самоврядування в громадах/територіях, де утворено військові адміністрації.

В сфері нормативного регламентування бюджетного процесу також відстежується недосконалість правового регулювання, оскільки прикінцеві та перехідні положення Бюджетного кодексу хоч і містять умови про можливість урядом внести відповідні зміни в бюджетний процес на час дії воєнного стану, однак затвердження місцевих бюджетів, змін до них саме радами, розгляд цих питань на засіданнях бюджетних постійних комісій рад та внесення проєктів документів місцевими фінансовими органами передбачені положеннями Бюджетного кодексу України та є чинними по цей день. Бюджетний кодекс України містить перелік норм, які не застосовуються в період воєнного стану, однак бюджетні повноваження рад не зупинені. Окрім того, Основний Закон держави також закріплює саме за радами повноваження щодо ухвалення бюджетів, як державного, так і місцевих, обмежень цих повноважень Конституція України не передбачає.

Саме тому з часу прийняття згаданої постанови Кабінету Міністрів України № 252 реалізація бюджетних повноважень військовими адміністраціями, головним чином районів та областей, є чи не найбільшим предметом дискусій та конфліктів в регіонах.

Запровадження воєнного стану в Україні створило новий рівень державної влади на місцях. Якщо ж брати до уваги військові адміністрації на рівні громад, то всього орієнтовно 13% від загальної кількості громад в Україні мають військові адміністрації населених пунктів, саме в цих громадах місцеві справи стали вирішуватись виключно представниками Президента України на місцях. В більшості випадків, це стосувалось громад, які були тривалий час під окупацією

та/або близько розташовані до лінії бойових дій, тому містять багато безпекових викликів. Наразі такі органи місцевого самоврядування існують паралельно з військовими адміністраціями населених пунктів та фактично дублюють повноваження один одного. При цьому відсутнє чітке розмежування повноважень ОМС та військових адміністрацій в законодавчій площині. Також закон не містить чітко визначених та прописаних індикаторів оцінки спроможності виконання ОМС своїх функцій, що залишає місце для зловживань цим. Хоча на сьогодні таких громад небагато, відсутність розмежування повноважень створює ризики в майбутньому, коли постане питання організації врядування на звільнених територіях. Тому необхідність правового регулювання таких питань також є актуальною законодавчою потребою.

Наступною, не менш важливою проблемою, є економічне становище місцевого самоврядування. Згідно положень Бюджетного кодексу України основними джерелами надходжень до місцевих бюджетів є податки, субвенції та трансферти з інших бюджетів, гранти, доходи з власних джерел. Однак, чи не найбільше із джерел наповнення місцевих бюджетів в багатьох регіонах – надходження податків зазнало суттєвих зменшень, зокрема у прифронтових та наближених до них регіонах через втрати територій, пошкодження майна, відтік трудових ресурсів та відсутність або значне зменшення матеріальних ресурсів та реалізації товарів, послуг. Такі громади не спроможні за рахунок власних бюджетів ліквідувати наслідки бойових дій, забезпечити належну життєдіяльність населення та потребують підсиленого фінансування.

Звісно, що це безпосередньо впливає на дисбаланс фінансово-економічної спроможності регіонів, наближених до зони бойових дій та відносно безпечних. В останніх же, навпаки, часто-густо ситуація виглядає діаметрально протилежною, оскільки велика частина населення держави змінила місце проживання, місце роботи чи навіть переміщено цілі виробництва, а тому надходження до бюджету в таких регіонах збільшилось порівняно з «довоєнним».

Окрім того, від початку війни та оголошення загальної мобілізації територіальні громади, в яких розташовувались військові частини отримували значні надходження від сплати «військового ПДВО» до таких бюджетів. Проблеми в таких громадах навпаки виникали через надмірну фінансову спроможність та ефективність використання коштів ПДФО. Самостійно розподіляючи фінансовий ресурс, одні ради спрямовували значну частину коштів на потреби військових, що, здебільшого, отримувало схвалення місцевого населення. Інші органи самоврядування великі грошові потоки витрачали на проведення ремонтів, будівництва об'єктів чи придбання коштовного майна, чим в результаті призводили до осуду в суспільстві та загальнодержавного розголосу через недоцільність чи надмірну дороговартісність проєктів та ідей. Однак, Верховна Рада України 08 листопада 2023 року ухвалила законопроект № 10037, який переспрямував з місцевих бюджетів до державного бюджету податок на доходи фізичних осіб, який сплачують військові зі своїх зарплат.

Проблеми з розподілом фінансових ресурсів в громадах, розташованих у 30-км зоні, близькій до лінії зіткнення, також потребують доопрацювання, оскільки їхні позиції настільки різняться, що одні громади вважають надану допомогу цілком достатньою для відновлення критично важливих потреб, інші ж громади у тій самій зоні виражають протилежні настрої, зазначаючи про необхідність самостійно розв'язувати всі проблеми відновлення. І як виявляється, такий поділ у рівнях задоволеності залежить чи не головним чином від обласного керівництва, оскільки деякі обласні військові адміністрації надають пріоритетну підтримку громадам у прифронтовій зоні, а інші концентрують зусилля на громади в яких можливе повноцінне відновлення. Однак зрозумілим залишається необхідність врегулювати цю проблему зідля справедливого відновлення «життя» в різних громадах.

Проблема недостатності фінансового ресурсу прослідковується також у неспроможних та неурбанізованих громадах. Аналітика доводить, що міські громади є більш самодостатніми у розподілі ресурсів. Очільники міських громад часто розвивають особисті зв'язки з муніципалітетами за кордоном і

встановлюють різноманітні партнерства, що призводить до фінансової підтримки та кращої проєктної співпраці. Крім того, міські громади демонструють більшу спроможність відстоювати власні інтереси на регіональному та державному рівнях. З іншої сторони, деякі голови економічно спроможних та активних міських громад зазначають, що відчують брак ресурсної підтримки, оскільки ОВА можуть вважати, що ці громади здатні самостійно залучати кошти.

Медійність громади або її керівних органів також доволі часто є чинником потенціалу громади впливати на динаміку переговорів з ОВА про виділення ресурсів. Лідери міських громад використовують появи у медіа для того, щоб звернути увагу на конкретні теми чи проблеми громади, таким чином впливаючи на ОВА у переговорному процесі.

Іще однією проблемою, яка виникла по всій території держави є відсутність належного наповнення районних бюджетів. Внаслідок проведеної реформи децентралізації та передачі районними радами майна та юридичних осіб комунальної форми власності громадам, на яких вони розташовані, джерела наповнення цих бюджетів фактично відсутні. І якщо ще в попередні роки певні районні бюджети могли використовувати заощадження коштів минулих періодів, то з кожним роком, ця проблема стає більш гострішою.

Воєнний стан та відсутність коштів на такі цілі в державному бюджеті на 2025 рік уже спричиняють необхідність прийняття в 2025 році непростих рішень для багатьох рад районного рівня.

Для прикладу, по Волинській області нестача коштів на фінансування районних рад у 2025 році становить 2,556 млн. грн., при тому, що скорочення виконавчих апаратів рад відбулось ще 2-3 роки тому.

Тому, невдовзі проблема необхідності фінансування або реформування субрегіонального рівня доповнить перелік інших проблем воєнного часу.

Наступним важливим питанням є необхідність перегляду стратегії комунікації та взаємодії обласних військових адміністрацій з громадами найнижчого рівня. Важливим для ефективної взаємодії вважають фактори

обізнаності очільників військових адміністрацій з потребами громад, що доволі часто напряму залежать від регіону, медійності голови громади та наявності попереднього досвіду управління, інших неформальних зв'язків. В разі ж якщо очільниками військових адміністрацій населених пунктів стали чинні керівники, обрані на місцевих виборах 2020 року (а це приблизно третина голів місцевих військових адміністрацій), співпраця, в тому числі щодо розподілу ресурсів є доволі конструктивною, в іншому випадку – нерідко потребує налагодження.

Іще одним викликом місцевого самоврядування в умовах воєнного стану стало ухвалення змін наприкінці січня 2023 року до правил перетину державного кордону, якими введено ряд обмежень, що торкнулися і місцевого самоврядування. Мова йде про постанову КМУ від 27.01.2023 № 69 «Про внесення змін до Правил перетинання державного кордону громадянами України». Заборона вільного перетину кордону в контексті ОМС стосується трьох категорій осіб: депутатів місцевих рад, керівників структурних підрозділів ОМС та працівників, які заброньовані на період мобілізації та на воєнний час за ОМС.

Цей перелік є вичерпним, тому, для прикладу, керівники та інші працівники комунальних підприємств, установ, організацій, за відсутності ознак їх приналежності до однієї з перелічених категорій осіб, під заборону не підпадають. Сільські, селищні та міські голови, їхні заступники чи спеціалісти за умови, що вони не заброньовані на відповідні періоди за ОМС також не підпадають під заборону.

З врахуванням нових обмежень, у період воєнного стану, депутати місцевих рад мають право перетинати державний кордон тільки у чотирьох випадках:

службового відрядження;

супроводу неповнолітньої дитини чи відвідування такої дитини за кордоном жінкою або чоловіком, який є самотнім батьком;

потреби в лікуванні за кордоном, за наявності листа Міністра охорони здоров'я, у якому підтверджується, що цю особу можуть прийняти на лікування заклади охорони здоров'я за кордоном;

смерті за кордоном члена сім'ї першого або другого ступеня споріднення.

Що стосується закордонного відрядження депутата місцевої ради, то тут теж є певні суперечності зважаючи на потребу в оформленні рішення про службове відрядження. Але варто зауважити, що оскільки депутат такої ради, окрім посадових осіб ради, не є її працівником, місцева рада не може направити депутата у офіційне службове відрядження. Такий депутат може бути включений до складу відповідної делегації, групи тощо. Щодо можливості виїзду за межі України депутатів місцевих рад, в тому числі не військовозобов'язаних, з особистих мотивів, то це питання також не є однозначним та потребує роз'яснення уповноважених органів або більш чіткого законодавчого врегулювання.

На практиці, питання перетину депутатами державного кордону України спричиняє ще більше колізій, оскільки службове відрядження може бути оформлене виключно за місцем працевлаштування, однак органи Державної прикордонної служби України або взагалі забороняють виїзд на такій підставі, або рекомендують отримати погодження в ОМС, що включив такого депутата до переліку, при тому, що жодного підтвердження правомірності чи дійсності підстави для відрядження в такої ради, в основній частині, не може бути. Тому практичне застосування положень про перетин кордону депутатами, керівниками структурних підрозділів ОМС та заброньованими може радикально відрізнятись в залежності від пункту перетину кордону, підходу до підготовки документів в ОМС та інших суб'єктивних факторів. Тому не дивно, що деякі депутати приймають рішення про складання повноважень.

Така політика з боку влади є серйозним ударом по місцевому самоврядуванню, що поряд із загрозою децентралізаційних процесів може суттєво масштабувати проблему. Проблеми із кворумом можуть спричинити підстави для введення центральною владою військових адміністрацій.

Негативні наслідки воєнного вторгнення рф в Україну також спричинили масштабну міграцію. За офіційними даними, від початку активної фази збройної агресії рф кількість населення України зменшилося на 6,7 млн осіб. Змінилася

статеві-вікова структура населення, спостерігається скорочення частки молоді віком до 20 років та жінок продуктивного віку [34].

Основними видами міграції населення, які від початку повномасштабного вторгнення спостерігаються в Україні, є:

міграція за кордон;

внутрішні переміщення всередині країни;

незаконне вивезення українських громадян до росії.

Звісно, що міграція та інші фактори впливу позначилися не лише на розвитку відповідних регіонів та громад, а подекуди взагалі поставили під сумнів життєздатність громад. Тому розроблення та впровадження ефективних шляхів вирішення існуючих проблем є та залишатиметься ще довго чи не найважливішими завданнями органів виконавчої та представницької влад в Україні.

3.2. Шляхи вирішення проблем

Про необхідність посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи, як важливого внеску у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади було зазначено ще у 1985 у Європейській хартії місцевого самоврядування [3].

Усунення правової двозначності – незавершена програма реформ, у відповідності до підписаної Україною Європейської хартії місцевого самоврядування.

Повертаючись до проблематики органів місцевого самоврядування, що виникла чи більше проявилась за час війни, то в першу чергу слід згадати про колізії чи правову невизначеність законодавства України, особливо, що стосується розподілу повноважень військових адміністрацій та ОМС в громадах чи регіонах, де вони продовжують функціонувати. Це питання потребує негайного вирішення, незважаючи на труднощі в законотворчому процесі у період воєнного стану. Однак в порівнянні з усуненням багатьох прогалин, що проявились при реформуванні влади та завершити які наразі неможливо, то

врегулювання колізій, суперечностей в законодавстві слід робити вже зараз. Тим паче, що війна в Україні триває уже третій рік і напрацювань уже достатньо.

Низка проблем правового характеру щодо функціонування місцевого самоврядування в період воєнного стану, взагалі наразі не врегульована. Насамперед, це питання механізму поновлення роботи органів місцевого самоврядування в межах низки населених пунктів, в яких вони припинили свою роботу. Крім того, проблема відповідальності воєнних адміністрацій за наслідки прийнятих ними рішень у сфері повноважень місцевого самоврядування. Вирішення вказаних проблем є ключовим фактором подальшого розвитку правового регулювання місцевого самоврядування та його діяльності в період воєнного стану та по його завершенні.

Проблема відсутності комунікації органів державної влади з органами місцевого самоврядування чи громадами за наявності повноважень, зведених до одноосібного управління територіями також потребує належного нормативного забезпечення, зокрема в частині розширення шляхів залучення мешканців і громадських організацій до напрацювання рішень на місцевому рівні. Позитивною практикою в цьому напрямку може стати співпраця органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю, волонтерами, міжнародними та громадськими організаціями, діяльність яких спрямована на надання допомоги, вирішення проблем громад.

Проблему недостатності фінансування, яка також є ключовою проблемою в цей складний для держави час, на жаль, навряд чи вийде ліквідувати виключно зусиллями органів місцевого самоврядування, без сторонньої допомоги. Для України залучення грантових коштів, допомоги від міжнародних організацій, коштів міжнародної урядової фінансової підтримки, соціальних програм, мабуть, буде найефективнішим рішенням, що допоможе перекрити наявні прогалини у державному та місцевих бюджетах.

Однак більшість громад, на жаль, навіть не мають уявлення про механізм залучення такої допомоги. Тому в цьому напрямку, найефективніше повинні працювати органи центральної влади, військові адміністрації задля широкої

поінформованості, забезпечення доступу громад до інформації щодо шляхів отримання грантів.

Надзвичайно важливим питанням також є справедливий, прозорий та інклюзивний механізм фінансування, з можливістю створення спеціального фінансового пакету, який би надавав громадам ексклюзивний і прямий доступ до міжнародних коштів через гранти.

Без залучення міжнародної допомоги розв'язання питання фінансування громад є можливим шляхом внесення змін до законодавства, однак, неодноразово в кулуарах парламенту України звучала проблема відсутності однозначної позиції та єдності депутатів стосовно визначення місця сплати податків. Позиції територіальних громад різняться. Приміські територіальні громади наполягають здійснювати сплату за місцем проживання, міста — за місцем здійснення господарської діяльності. Тому законодавець досі в пошуку ідеального варіанту, що б влаштував обидві сторони та була політична готовність законодавчого органу на це.

Одним із важливим кроків державотворення є прийняття 9 липня 2022 року Верховною Радою України Закону № 5323 «Про засади державної регіональної політики», який визначає основні засади відновлення та розвитку регіонів і громад. Закон регламентує механізм комплексної реалізації державної регіональної політики. Відновлення територіальних громад вимагає запровадити нову трирівневу ефективну й прозору систему стратегічного планування: державна стратегія – регіональні стратегії – стратегії громад, які мають узгоджуватися між собою та бути логічним продовженням одна одної. Відповідно до концепції запроваджується класифікація типів територій на категорії: а) території відновлення; б) полюси економічного зростання; в) території з особливими умовами для розвитку; г) території сталого розвитку.

Основним фінансовим інструментом реалізації державної регіональної політики визначено Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), а основним джерелом відбудови України – фонд відновлення та розвитку. Саме через ДФРР влада здійснювала реалізацію проєктів розвитку в період до 2022 року

та планує відбудовувати регіони України по завершенні війни. Для цього на рівні регіонів необхідно здійснити підготовку стратегій розвитку, попередньо узгодивши питання із Мінрегіоном, тільки після цього здійснювати реалізацію стратегії. Значну роль у формуванні та реалізації державної регіональної політики надано асоціаціям органів місцевого самоврядування, їх добровільним об'єднанням та агенціям регіонального розвитку. Передбачається також створення онлайн-системи моніторингу громад та регіонів, інтегрованої у єдину цифрову платформу (систему). Також планується відкритий та доступний процес розподілу наявних ресурсів з наданням переваги соціальним проєктам, покликаним створювати більші блага для населення та відновлення територій і громад, що більше постраждали від військової агресії. Це повинні враховувати місцеві органи влади, розробляючи стратегії та програми розвитку регіонів та окремих громад [32].

Стосовно ж агенцій, то здебільшого в обласних центрах України такі агенції уже функціонують, лише потребують трансформації чи так званого реанімування. Концепція залучення агенцій регіонального розвитку передбачає, що засновниками таких агенцій є органи місцевого самоврядування та органи місцевої влади, тому в реалізації проєктів через агенції відразу закладається ідея спільного вирішення справ регіонального рівня як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування.

Участь громад у великих державних ініціативах має надважливе значення. Заступниця Міністра розвитку громад, територій та інфраструктури України Олександра Азархіна, для прикладу, зазначила, що в Україні децентралізація є одним із найприродніших явищ. Війна показала, що неформальні зв'язки, які формуються знизу догори, є основою стійкості нашої держави. Тому потрібна підтримка громад, оскільки їхня проактивна залученість є основою для успіху» [32].

Роль територіальних громад є визначальною у формулюванні потреб громадян на місцях, розробці проєктів відбудови, оскільки вони знаходяться в самому центрі процесів як планування, так і реалізації. Громади сьогодні не

можуть чекати рішень «згори», а повинні самостійно розв'язувати питання місцевого розвитку – відновлення територій, залучення інвестицій, нарощення виробництва товарів та послуг, створення нових робочих місць, збільшення зайнятості населення, зростання доходів місцевих бюджетів, покращення якості життя, розвиток благоустрою та інфраструктури.

Зазначену позицію підтримано представником директорату «U-LEAD з Європою», який зазначив, що у процесі відбудови України громади повинні відігравати ключову роль. Жодні рішення щодо органів місцевого самоврядування не можуть бути ухвалені активної участі громад. За необхідності, звісно, слід застосовувати центральний підхід, однак за замовчуванням – локальний [32].

Особливості потреб територіальних громад також залежить від ряду факторів, зокрема від місця розташування та типу громади. Тому громади такі питання як розвиток громад, підтримка місцевої економіки, забезпечення освітнього процесу відносяться до спільних потреб. Потреби звільнених та найбільш уражених територій мають свої особливості: відновлення найбільш критично важливих об'єктів інфраструктури, забезпечення мінімальних потреб населення у послугах, повернення жителів на території громад. Особливі потреби тилових громад також відрізняються від потреб решти громад на території держави - забезпечення вимушених переселенців житлом та харчуванням, забезпечення жителів громади та переселенців якісними послугами, забезпечення інтеграції вимушених переселенців у життя громади, планування нової забудови з урахуванням кліматичних змін і потреб переселенців [32].

Саме тому питання надання більш широких повноважень для самостійності громад, розширення їх автономії та спроможностей також чи не найважливіші питання, які потребують вирішенню, в тому числі на законодавчому рівні. Протягом фактично трьох років з початку повномасштабного вторгнення органи місцевого самоврядування і так продемонстрували позитивні результати власних

реформованих та делегованих додатково на час воєнного стану можливостей, тому позитивний досвід їхньої роботи слід врахувати і в післявоєнний період.

Зважаючи на те, що з настанням широкомасштабного вторгнення в Україну чимало територіальних громад, особливо в так званих «більш безпечних» регіонах отримали нових учасників суспільних відносин – вимушених переселенців і релоковані підприємства, одним із варіантів інтеграції до місцевого населення є запровадження широкої системи гарантій для цих підприємств та підприємств, що працевлаштовують внутрішньо переміщених осіб, затвердження відповідних локальних програм. Такими можуть бути надання податкових пільг, звільнення від сплати місцевих податків та зборів на тривалий період, що надав би можливість релокованим виробництвам налаштувати роботу та забезпечити стійкий економічний результат такої роботи. Звісно, що ідеальним рішенням в даній ситуації було б запровадження системи пільг та гарантій на загальнодержавному рівні, однак за відсутності політичної волі чи фінансової спроможності, такі ініціативи можна здійснювати на рівні спроможних громад, що вправі самостійно регулювати питання сплати місцевих зборів чи запровадження системи компенсацій релокованому бізнесу. Надання додаткових повноважень ОМС щодо адміністрування податків та зборів також може бути варіантом вирішення цієї проблеми. Створення таких умов для розвитку місцевої економіки, входженню інвестицій сприяло б зміцненню фінансової стійкості громад, здоровій конкуренції громад між собою у можливості наповнення місцевого бюджету, фінансової стійкості, створенні робочих місць та популяризації громади на загальнодержавному чи міжнародному ринках.

Питання адміністрування місцевих податків є не менш важливим на сьогодні. Однак, за повідомленням парламентаріїв, єдності в підході до цього питання наразі немає. Тому, розглядаються варіанти пошуку компромісу, що задовольнив би ОМС і податкову службу, серед яких і залучення профільного комітету ВРУ, стейкхолдерів, асоціацій, проведення публічних консультацій [33].

З приводу гарантій для юридичних осіб, що працевлаштовують ВПО, аналогічно, запровадження зниження податкового навантаження чи компенсації сплачених податків дало б позитивний результат як для роботодавців, так і нових мешканців відповідної громади.

Таким чином відбудова України можлива шляхом застосування кращих світових практик управління фінансовими та матеріальними ресурсами на загальнодержавному, регіональному та локальному рівнях.

Надання можливості перетинати кордон для депутатів місцевих рад, посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, не лише у відрядження, супроводу або відвідування неповнолітньої дитини, лікування та поховання близьких осіб за кордоном, вирішило б ще одну проблему в діяльності ОМС та спростило б роботу, першочергово, в сільських та селищних радах. Зважаючи на те, що підставою для запровадження таких змін став осуд громадськості з приводу гучних та резонансних закордонних поїздок «топ-чиновників», запроваджена заборона негативно проявилася саме на рівні посадовців та депутатів нижчого рівня. Виключення таких осіб із переліку осіб, яких стосуються заборони сприяло б проведенню сесій таких рад у визначений законодавством строк чи в інших нагальних випадках, позбавило б проблеми із масовим складанням повноважень депутатами рад, особливо в західних прикордонних областях держави.

Вирішення проблем, пов'язаних з міграцією населення поряд із розв'язанням фінансово-економічних питань є чи найважчими для держави.

За результатами дослідження в рамках проєкту «Побудова стійкості в конфлікті шляхом діалогу» Українська Гельсінська спілка з прав людини (УГСПЛ) за фінансової підтримки Європейського Союзу в кінці 2022 року проводила фокус-групові опитування українців у 12 країнах ЄС, згідно з якими більшість опитаних планує повернутися в Україну після закінчення війни. Респонденти вказують, що термінове повернення неможливе через:

- відсутність фізичної безпеки для матерів та дітей;
- руйнування житла;

тимчасову окупацію рф територій попереднього проживання, звідки родина переїхала 35].

За даними ООН, протягом перших 6 місяців від початку повномасштабного вторгнення кількість внутрішньо переміщених осіб становила 6,243 млн осіб, за даними Міністерства соціальної політики України – 4,6 млн осіб. Згідно з даними Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України кількість осіб, які були змушені або зобов'язані втекти чи покинути свої домівки або місця звичного проживання, досягла 7,7 млн. [35].

Динаміка повернення громадян до України з-за кордону та внутрішньої міграції залежать, звісно, від безпекової ситуації в державі та/або регіоні. На мотивацію повернення (в середньо- та довготерміновій перспективі) впливають економічні, соціальні, родинні чинники (возз'єднання родин), виклики інтеграції у країнах перебування (житло, робота, навчання, медична допомога). І звісно, що тривалість дії воєнних дій на території України не сприє цьому.

Спричинені широкомасштабним вторгненням рф в Україну внутрішні міграції в межах держави вважаються одними із основних чинників, які впливають на поточну соціальну та економічну ситуацію в регіонах, що приймають ВПО. Однак, самотужки з цим питанням, на жаль, Україні не справитись.

3.3. Перспективи розвитку органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та після завершення воєнного стану

Під час правового режиму воєнного стану органи місцевого самоврядування ні на день не припиняли своєї діяльності в Україні, при цьому адаптувались під змінену структуру, недостатнє фінансування, недосконале нормативне регулювання, що потребують системних змін з метою подолання впливу та наслідків воєнних дій на території України.

Територіальні громади, які стали ефективнішими завдяки муніципальній реформі, в умовах війни продемонстрували та продовжують демонструвати ще більшу стійкість.

Наразі питанням розвитку територіальних громад в умовах воєнного стану приділяється досить багато уваги, в тому числі в науковому середовищі. Серед науковців-управлінців, які займаються вивченням цього питання, можна відмітити Ю.В. Сороку, Я.П. Павлович-Сенету, Н.Я. Лепіш, А.В. Миколук, Є. Гречівського та ін. У працях перерахованих правознавців аналізуються правові засади та практика функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, розглядаються реальні виклики для територіальних громад, які виникли через війну та надаються практичні рекомендації щодо подолання кризових ситуацій в територіальних громадах [36].

Звісно, що напрацювання згаданих вище дослідників не ставлять крапки в дослідженні вказаної теми, оскільки ситуація на фронті є динамічною та змінюється ледь не щодня, змінюється статус територіальних громад в державі, деякі території стають окупованими, деякі знову підіймають український прапор. Через це кожна із таких територіальних громад змушена постати перед новими викликами та необхідністю подолання нових проблем.

Звісно, що першочерговим завданням місцевої влади є забезпечення життєдіяльності громад, надання допомоги населенню, налагодження адміністративних послуг, раціональне використання наявних фінансових, матеріальних, кадрових та інших ресурсів, виявлення та залучення резервів з метою задоволення поточних потреб, потреб внутрішньо переміщених осіб, розвитку військової логістики тощо.

Зважаючи на умовний поділ території України на три категорії – окуповані території, території, на яких ведуться бойові дії або які розташовані у прифронтовій зоні та інші території, де не ведуться бойові дії і які можна вважати відносно безпечними, цілком очевидно, що регіональна політика здійснюється з врахуванням цих особливостей. Діяльність ОМС, військових адміністрацій повинні відповідати безпековій ситуації та реальним подіям на території громади/регіону. Без сумніву, на прифронтових територіях існує потреба встановлення більш жорсткого режиму централізованого управління, ніж на територіях, де бойові дії не ведуться.

Приємно відмітити, що попри складну ситуацію в державі законотворча діяльність парламенту триває, в тому числі щодо налагодження механізмів функціонування органів місцевого самоврядування. До останніх напрацювань можна віднести окремі зміни щодо функціонування ОМС, відкритості їхньої діяльності, надання соціальних послуг органами місцевого самоврядування, розширення повноважень голів сільських, селищних, міських рад в сфері підтримки обороноздатності та забезпечення нагального функціонування громад. Чи не головним надбанням є прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02 травня 2023 року № 3077-IX, що повноцінно функціонуватиме по завершенні воєнного стану в Україні.

Однак чимало ключових питань, які потребують вирішення в законодавчому полі тривалий період перебувають то на розгляді в комітетах, то «шукають» підтримки за відсутності одностайної єдності чи відмінностей в баченні депутатського корпусу, про що неодноразово навіть публічно заявляють голови комітетів ВРУ у своїх виступах.

По завершенні воєнного стану законотворча робота потребуватиме ще більших зусиль. Активно працюватимуть місцеві органи державної влади та ОМС, оскільки вступають в силу чимало нововведень у законодавстві.

Важливим елементом розвитку держави, тим більше в післявоєнний період, є підтримка державних інституцій. Як свідчать дослідження, більший ефект зростання мають країни із сильними інституціями, а не розміром допомоги. Однак навіть попри жахливі випробування війни, довіра українців до державних і соціальних інститутів тільки зростає. Агенції з відновлення України чи міжнародні або ж національні громадські організації, про які згадано раніше, мають важливий вплив та значення для розвитку держави, проте не повинні замінювати чи дублювати функції державних інституцій, перебирати на себе роботу місцевих органів влади. Територіальні громади та громадськість здатні брати активну і ефективну участь у прийнятті рішень щодо відбудови і здійснювати контроль за діяльністю владних структур, особливо в епоху цифрового прогресу.

Фінансова допомога міжнародних донорів та гранти на реконструкцію зруйнованих об'єктів має залучатися на економічне зростання, а не замінювати його. Запевнення лідируючих західних політиків дають чіткі сигнали про продовження підтримки України після закінчення воєнної агресії, однак наразі обсяги інвестицій та форми надання допомоги невідомі.

За попередніми підрахунками Світового банку, для відновлення після війни української економіки потрібна масштабна програма на кшталт «Плану Маршалла». Попередньо вважають, що це становитиме орієнтовно 500–600 млрд євро [35].

Подолання корупції, з якою навіть в період воєнного стану активно борються антикорупційні органи, є особливо важливим викликом нашої держави. Корупція продовжує залишатися внутрішнім ворогом в українському суспільстві навіть незалежно від значного впливу міжнародних інституцій на формування окремих державних органів, антикорупційних органів, антикорупційного суду, інститутів громадянського суспільства. Відтак потрібна системна, цілеспрямована державна політика, яка була б спрямована на виконання усіх зобов'язань щодо антикорупційних реформ перед українським суспільством та Європейським Союзом, до якого прагне інтегруватися Україна.

Зрозуміло, що відновлення української економіки потребуватиме також величезної кількості трудових ресурсів, тому після закінчення війни існує вірогідність приїзду в Україну великої кількості працівників із країн, які розвиваються.

Після отримання Україною статусу країни на вступ до ЄС на порядку денному постало також і завдання імплементації у вітчизняне законодавство європейських стандартів у галузі міграційної політики.

Ефективна міграційна політика сприятиме зміцненню трудових ресурсів та ринку праці, адаптації та інтеграції трудових іммігрантів до українського суспільства, ефективному відновленню економічного потенціалу України.

Міграція впливає на всі сфери суспільного життя: економіку, політику, культуру, демографічний стан, міжетнічні та релігійні відносини, безпекову ситуацію. Однак, на сьогодні такий варіант розвитку подій є лише гіпотетичним.

Ще одним вагомим досягненням територіальних громад, які опинилися під окупацією, стала організація центрів підтримки для переселенців з окупованих територій. В таких центрах люди мають змогу отримати гуманітарну, юридичну, медичну та психологічну підтримку.

Варто також зазначити позитивну практику підтримки органами місцевого самоврядування різноманітних ініціатив громадських організацій, волонтерських організацій, громадських проєктів, метою яких є всебічна підтримка життєдіяльності громад в умовах воєнного стану. Такими ініціативами є, наприклад, проєкт «Сади Перемоги», що спрямований на ефективне використання українцями та громадами доступних земельних ділянок і спрямування всіх ресурсів на вирощування різноманітних харчових продуктів задля недопущення продовольчої кризи в Україні. Також сюди варто віднести програму «Будуємо Україну Разом», за якою українські волонтери долучаються до відбудови зруйнованих чи пошкоджених від військових дій будівель [36].

Важливою нішею є також робота органів місцевого самоврядування з містами чи регіонами-партнерами іноземних держав, що полягає не лише в отриманні гуманітарної допомоги, вирішенні питань міграції українців чи участі в міжнародних конференціях, форумах, що сприяють наданню військової допомоги Україні, залученню коштів міжнародної фінансової підтримки як на національному, так і регіональному рівнях. Робота в цьому напрямку є надзвичайно важливою сьогодні та, безумовно, буде такою ж після завершення воєнного стану.

Тому відбудова України повинна починатися якомога швидше, уже зараз, не чекаючи на закінчення війни.

ВИСНОВКИ

Воєнний стан, як особливий правовий режим, суттєво вплинув на функціонування органів місцевого самоврядування. Територіальні громади одними із перших відчували на собі удар військової агресії та змушені були швидко реагувати на виклики сьогодення, адже ворог з першого дня повномасштабного вторгнення почав обстрілювати цивільне населення, житлові будинки, об'єкти критичної інфраструктури, залишати людей без світла, тепла, води та інших засобів існування. Продовжує це роботи й поданий час.

В умовах воєнного стану місцеве самоврядування в Україні продемонструвало високий рівень ефективності функціонування. Незважаючи на те, що законодавством формально прописано мобілізаційні плани для громад, визначено алгоритми дій, однак, як вважають у самих ОМС, такі документи були не актуальними або були відсутні взагалі. Тому багато громад, зокрема в регіонах, що межують з РФ, а також були окуповані, фактично опинились один на один з ворогом. Голови громад та інші посадовці самі змушені були вирішувати, як чинити в тій чи іншій ситуації, виїжджати чи ні, працювати під окупацією чи ні.

Попри це, більшість органів місцевого самоврядування не розгубились, взяли на себе відповідальність та продовжили працювати на місцях, організовувати життєдіяльність населення в нових умовах. Випадків, коли депутати, посадовці ОМС залишивши громади сам на сам та переїхали у безпечні місця, загалом не так багато.

В регіонах проведення бойових дій, саме представники місцевого самоврядування надавали найпершу необхідну допомогу цивільному населенню. Не в останню чергу така ситуація можлива завдяки проведенню в 2014-2021 роках реформ децентралізації влади в Україні та подолання наслідків пандемії COVID-19, що дозволили перемістити «на місця» значну кількість повноважень та ресурсів.

На територіях, де не було бойових дій, органи місцевого самоврядування активно включились у волонтерську діяльність та допомогу ВПО. Нерідко

органи місцевого самоврядування ініціювали роботу волонтерських рухів, залучали бізнес та громадськість до спільної роботи.

Зважаючи на це, не лише політики, а й експерти, представники міжнародних спільнот загалом позитивно оцінюють роботу ОМС за таких умов.

Тому дослідження тих завдань та викликів, змін, що зумовлені введенням воєнного стану є важливим не лише для наукового середовища, а й для усіх, кому не байдужа ситуація в державі.

Дослідження, що викладені в цій роботі характеризують як саму сутність органів місцевого самоврядування та їхні взаємовідносини з іншими органами влади, правове регулювання місцевого самоврядування в Україні в мирний час та законодавство, що визначає їхні повноваження в період правового режиму воєнного стану.

В другому розділі роботи досліджено організаційні зміни, що відбулись внаслідок введення воєнного стану. Розглянуто різні моделі функціонування ОМС та визначено ключові чинники, що впливають на коло повноважень ОМС. Проаналізовано механізм реалізації повноважень ОМС в цих особливих умовах, особливості та форми взаємодії з військовими адміністраціями.

Результат роботи показав, що співвідношення функціонування органів місцевого самоврядування до і після утворення військових адміністрацій полягає у певних обмеженнях або змінах процедури управління територіями. Військовим адміністраціям, враховуючи їх тимчасовий характер, слід більш ефективно реагувати на ситуацію в регіонах, громадах шляхом налагодження способів та інструментів оперативного прийняття рішень в умовах війни, ефективної взаємодії з органами місцевого самоврядування, особливо, що стосується військових адміністрацій населених пунктів. Варто зазначити, що важливо зберегти можливості функціонування інституту місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану, оскільки це визначає рівень демократичних, правових засад функціонування влади на місцях.

Також важливим висновком цієї роботи є те, що перегляду стратегії взаємодії обласних та районних військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування потребують окуповані громади, прикордонні та прифронтові громади, представники яких найчастіше вказували на неефективну та складну взаємодію з військовими адміністраціями, надмірну формалізацію, незацікавленість в проблемах, відсутності ресурсів.

Наслідки повномасштабного вторгнення росії спонукають громади оптимізувати свої процеси, налагоджувати зв'язок із мешканцями, бути більш ефективними в наданні послуг, захищати доступ до даних, інформувати населення про заходи, що вживаються та можуть бути започатковані, реалізовані. Територія, яка виконує роль «глибокого тилу» країни, надає допомогу переміщеним підприємствам, сприяє зайнятості для переміщених осіб, забезпечує транспортні коридори для ввезення гуманітарної допомоги, імпорту та експорту необхідних товарів, організовує питання будівництва житла та забезпечення тимчасовим проживанням внутрішньо переміщених осіб, намагається в цілому зберегти економічний потенціал регіону. Одночасно громади, які перебувають у тилу, надають допомогу прифронтовим регіонам та тим, які знаходяться на лінії фронту, перш за все забезпечуючи гуманітарну та технічну допомогу, логістичну підтримку для підтримання зв'язку цих регіонів з рештою території країни, релокацію виробництв тощо. Не забувають органи місцевого самоврядування, які перебувають в тилу, також здійснювати заходи щодо належного функціонування систем оповіщення, утримання сховищ та укриттів в належному стані, національного спротиву. Великі ризики для тилкових регіонів складає затягування війни та пов'язана із цим масштабна руйнація інфраструктури ракетними ударами, окупація.

Тому характер діяльності ОМС, усіх без виключень органів виконавчої влади на місцях, правоохоронних органів в різних регіонах держави кардинально відрізняється. В той час, коли західні та центральні регіони потребують створення робочих місць, будівництва житла для внутрішньо переміщених осіб, захисту об'єктів інфраструктури, східні, окремі північні та південні території –

відбудови знищеної інфраструктури, пошкоджених житлової та нежитлової забудови, відновлення економічної активності.

Аналіз спільних та виокремлених проблем, з якими зіштовхуються ОМС в процесі діяльності, шляхи їх розв'язання та перспективи розвитку ОМС як в поточний період, так і після завершення воєнного стану досліджено в третьому розділі роботи.

Таким чином, дослідження особливостей діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є надзвичайно важливим для розуміння сучасних викликів, які стоять перед Україною, та для розробки ефективних стратегій подолання наслідків війни.

Місцеве самоврядування в Україні довело свою життєздатність. Базові ланки самоврядування, що забезпечують стійкість тилу – громади своєю спільною роботою продовжують зміцнювати власний потенціал та відігравати важливу роль у зміцненні економічного потенціалу країни. Це в черговий раз демонструє, що місцеве самоврядування є важливим елементом, який підтримує функціонування держави в цілому. Набутий Україною за час війни досвід чітко проілюстрував цілий ряд переваг стимулювання самоорганізації населення перед централізацією управління.

Зосередження зусиль потрібне не лише на фронті, а й у тилу. Якщо ми зможемо використати можливості тилу для допомоги фронту і збереження національної економіки, ми зможемо значно швидше відновити регіони і території, які найбільше страждають від воєнних дій, які найбільше зруйновані чи надалі руйнуються. Тому потрібна мобілізація людських, фінансових, технологічних та організаційних ресурсів, спрямовування їх на швидке зростання економіки на цих територіях уже в нинішніх умовах. Мобілізація загальних зусиль та перебудова економіки сьогодні – гарантія прискореного відновлення решти регіонів в майбутньому.

Однак, на глибоке переконання, до процесу відновлення України слід залучити місцеве населення, адже від війни постраждав кожен українець, кожна громада, кожен регіон держави. Україна потребує відновлення, проте планувати

та напрацьовувати шляхи відбудови слід уже зараз. Лише в руках українців є можливість перетворити нинішню ситуацію на реальні можливості побудувати здорове та безпечне майбутнє.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : від 28.06.1996 р. : станом на 01 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI : станом на 20 лист. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування : від 15.10.1985 р. : станом на 16 лист. 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : станом на 15 лист. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#top>.
5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII : станом на 27 лип. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
6. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII : станом на 28 чер. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>.
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX : станом на 20 трав. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>.
8. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15.03.2022 р. № 2136-IX : станом на 24 груд. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>.
9. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого самоврядування : Закон України від 22.02.2024 р. № 3590-IX : станом на 15 трав. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3590-20#Text>.
10. Про здійснення Запорізькою обласною військовою адміністрацією, начальником Запорізької обласної військової адміністрації повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону

України «Про правовий режим воєнного стану» : Постанова Верховної Ради України від 21.03.2024 р. № 3625-IX : станом на 30 бер. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3625-IX#Text>.

11. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : Постанова Каб. Міністрів України від 11.03.2022 р. № 252 : станом на 03 трав. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-%D0%BF#Text>.

12. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 : станом на 07 лист. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> .

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

14. Панейко Ю. Л. Теоретичні основи самоврядування : літопис. Львів : Літопис, 2002. 196 с.

15. Парамзіна Т. В. Організаційні та правові аспекти створення та забезпечення сталого розвитку територіальних громад. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2017_6_5 (дата звернення 15.11.2024).

16. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. 312 с.

17. Верменич Я. В., Андрощук О. В. Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ–ХХІ ст. Київ : НАН України. Інститут історії України, 2014. 182 с.

18. Батанов О. В. Статут територіальної громади: проблеми теорії і практики. Київ : Центр теоретичних проблем законотворчості та порівняльного правознавства Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Маріупольський гуманітарний університет Донецького національного університету, Маріупольська міська громадська організація «Союз молоді регіонів України», 2004. 192 с.

19. Ярічевська Л. В. Місцеве самоврядування в умовах демократії (порівняльний аспект) : збірн. наук. допов. Харків : Право, 2005. 120 с.
20. Челомбітько Л. В. Правові основи взаємодії державної влади та місцевого самоврядування в Україні : зб. наук. ст. Харків : Право, 2016. 190 с.
21. Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. Харків : Видавництво «ФІНН», 2012. 496 с.
22. Буденцова Я. Про невідкладні роботи з ліквідації наслідків збройної агресії Російської Федерації, пов'язаних із пошкодженням будівель та споруд: роль органів місцевого самоврядування. *Місцеве самоврядування*. 2022. № 5/1. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2022/may/issue-5/1/article-120351.html> (дата звернення 21.11.2024).
23. Проведення дистанційних засідань ОМС в умовах воєнного стану. *Децентралізація*. URL: https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/1067/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%97_2022_%D0%B7%D0%B0%D1%81%D1%96%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%9E%D0%9C%D0%A1_21.06.2022.pdf.
24. Ключковський Ю. Б., Венгер В. М. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні в умовах війни та передумови проведення місцевих виборів після припинення воєнного стану. *Електронний архів Національного університету «Києво-Могилянська академія»*. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/items/1c55fa89-a17a-44b8-b482-c7fb1082808a>.
25. Селіванов, С. Кадровий резерв як модернізаційний механізм управління людськими ресурсами на державній службі в Україні. *Літопис Волині*. URL: <https://doi.org/10.32782/23059389/2022.27.44> (дата звернення 14.11.2024).
26. Гришко А. Реєстри та війна: пошук балансу між прозорістю та безпекою. *«Вокс Україна»*. URL: <https://voxukraine.org/vidkryti-dani-i-vijna-poshuk-balansu-mizh-prozoristyju-ta-bezpekoyu> (дата звернення 16.11.2024).
27. Мигаль М. Релокація бізнесу в умовах війни: у які регіони переїжджають підприємства. *Інститут аналітики та адвокації*. URL:

<https://iaa.org.ua/articles/business-relocation-in-times-of-war-what-regions-are-companies-moving-to//> (дата звернення 08.11.2024).

28. Взаємодія місцевого самоврядування та органів державної влади на місцях - експерти проаналізували тенденції. *Київська Школа Економіки*. URL: <https://decentralization.ua/news/18095>. (дата звернення 15.11.2024).

29. Нагорний Д., Філоненко Е. Позбавлення повноважень Запорізької обласної ради на період воєнного стану: що це означає. *Суспільне Запоріжжя*. URL: <https://suspilne.media/zaporizhzhia/702016-pozbavlenna-povnovazen-zaporizkoi-oblasnoi-radi-na-period-voennogo-stanu-so-ce-oznacaе/> (дата звернення 08.11.2024).

30. Ярмистий М. В. Місцеві органи влади в умовах воєнного стану: повноваження та співпраця військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/misceve-samovryaduvannya/2059/> (дата звернення: 30.10.2024).

31. Мороз В.О. Повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні: законодавче регулювання та проблеми реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/http://lsej.org.ua/4_2023/97.pdf (дата звернення 07.11.2014).

32. Пирого І.С., Пирого І.М. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/06/20-1.pdf> (дата звернення 09.11.2024).

33. Децентралізація у 2024. На які закони від Парламенту громади чекають у поточному році. *Громадський простір*. URL: <https://www.prostir.ua/?news=detsentralizatsiya-u-2024-na-yaki-zakony-vid-parlamentu-hromady-chekayut-u-potochnomu-rotsi> (дата звернення 11.11.2024).

34. Верховна Рада України. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1527959> (дата звернення 14.11.2024).
35. Потапенко В., Головка А., Валевський О. та ін. Вплив міграції на соціально-економічну ситуацію в Україні: *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad_mihratsia_gotove_03_01_2023.pdf (дата звернення 22.11.2024).
36. Камардіна Ю.В., Чінчін К.І. Розвиток територіальних громад в умовах воєнного стану. *Вісник Маріупольського державного університету*. URL: <https://visnyk.mu.edu.ua/index.php/pravo/article/view/46/45> (дата звернення 22.11.2024).