

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЧЕРНІВЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЮРІЯ ФЕДЬКОВИЧА**

**Факультет історії, політології та міжнародних відносин
Кафедра політології та державного управління**

**Діяльність місцевого самоврядування України в умовах
правового режиму воєнного стану**

Кваліфікаційна робота

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)

Виконав:

студент 2 курсу, 606 групи

Шимоняк Микола Ігорович

Керівник:

кандидат історичних наук,
доцент

Нечасва-Юрійчук Н.В.

До захисту допущено

на засіданні кафедри

протокол № _____ від _____ 2024 р.

Зав. кафедрою _____ проф. Круглашов А.М.

Чернівці – 2024

Анотація

Наукова робота, «Діяльність місцевого самоврядування України в умовах правового режиму воєнного стану», висвітлює ключові аспекти, загрози та виклики, з котрими зіштовхнулося місцеве самоврядування в умовах війни. В статті висвітлений історичні передумови формування концепцій та моделей місцевого самоврядування у світі, а також українські передумови цього процесу, що нерозривно зв'язані із загальноєвропейськими та світовими.

Досліджується нормативно-правовий аспект діяльності місцевого самоврядування і його вплив як на прифронтові громади, так і на громади в тилу, котрі зіштовхнулися із викликами іншого характеру.

В заключній частині дослідження звертається до перспектив розвитку самоврядування та його ролі у майбутній відбудові держави.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, демократія, децентралізація, російсько-українська війна, тимчасово окуповані території, прифронтові території.

Abstract

The scientific paper "The Activities of Local Self-Government in Ukraine Under the Legal Regime of Martial Law" highlights the key aspects, threats, and challenges local self-government faces in wartime. The qualification work examines the historical prerequisites for forming concepts and models of local self-government worldwide and the Ukrainian preconditions for this process, which are inextricably linked to pan-European and global developments.

The study explores the regulatory and legal aspects of local self-government activities and their impact on both frontline communities and rear communities, which have faced challenges of a different nature.

In the concluding section, the research addresses the prospects for developing self-governance and its role in the future rebuilding of the state.

Keywords: local self-government, democracy, decentralization, Russo-Ukrainian war, temporarily occupied territories, frontline territories

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів наукових досліджень інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ М. І. Шимоняк
(підпис)

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВИВЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	9
1.1. Історичні передумови розвитку місцевого самоврядування в Україні	9
1.2 Теоретичні концепції та моделі місцевого самоврядування	12
1.2. Джерельна база дослідження	24
РОЗДІЛ 2. «МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ»	29
2.1 Нормативно-правове регулювання діяльності місцевих органів влади о початку та після розгортання широкомасштабної війни	29
2.2 Роль органів місцевого самоврядування в підтриманні громадського порядку, мобілізації та гуманітарної допомоги	41
2.3 Особливості взаємодії місцевих органів з органами виконавчої влади в умовах особливого правового режиму воєнного стану	45
РОЗДІЛ 3. ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ОКУПОВАНИХ І ПРИФРОНТОВИХ ТЕРИТОРІЯХ	48
3.1 Виклики та загрози для місцевих органів влади в умовах окупації та бойових дій.....	48
3.2 Діяльність місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях (на прикладі міст Дніпро та Херсон)	54
3.3 Вплив окупації на функціонування органів місцевого самоврядування та їхню стратегію адаптації	58
РОЗДІЛ 4. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІСЛЯ ЗАВЕРШЕННЯ ВІЙНИ.....	62
4.1 Реформи у сфері місцевого самоврядування з урахуванням досвіду війни.....	62
4.2 Відновлення та реорганізація діяльності місцевих органів після деокупації.....	67
4.3 Роль місцевого самоврядування у відбудові держави	72
ВИСНОВКИ.....	76
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	80

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Діяльність місцевого самоврядування в умовах сьогодення є надзвичайно важливою як для демократичного розвитку держави, так і з точки зору впливу на загальнонаціональну безпеку, особливо в контексті сучасних зовнішніх та внутрішніх викликів та загроз. Звернення до історичних та теоретичних аспектів походження та розвитку місцевого самоврядування, таких, як вчення й роботи: Й. Альтузіуса, Дж. Локка, Т. Гоббса, М. Драгоманова, А. де Токвіля, т.ін. допомагає не лише з'ясувати передумови його зародження та реалізації на практиці, а й визначити перспективи його подальшого розвитку та забезпечення демократичних умов його існування.

Дослідження історичних джерел та наукових праць, дає змогу зрозуміти, як місцеве самоврядування в Україні та світі еволюціонувало протягом часу, які принципи та моделі лежать в його основі. З початком російсько-української війни у 2014 році, місцеве самоврядування на окупованих територіях, а також поблизу чи на лінії бойового зіткнення відіграє важливу роль як у житті місцевих жителів, так і загалом для держави.

Ще однією важливою причиною дослідження ролі місцевого самоврядування у житті держави є прагнення України до євроінтеграції, а, отже, можливість розкрити важливі аспекти демократизації суспільства та залучення громадян до управління на локальному рівні, адже врахування інтересів різних соціальних груп у формуванні та функціонуванні органів місцевого самоврядування є необхідною складовою успішної політики.

Питання легітимності, повноважень та фінансування місцевих органів влади завжди потребувало глибокого аналізу та громадських обговорень, насамперед задля забезпечення стабільності та ефективності демократичного устрою, що ґрунтується на верховенстві права. Вивчення теорій місцевого самоврядування може сприяти вирішенню проблем корупції та недостатньої відкритості у владних структурах.

Розуміння етапів формування місцевого самоврядування в Україні дозволяє краще оцінити поточний стан цієї системи та визначити шляхи для його подальшого удосконалення.

Війна, що сьогодні розгортається на теренах України – унікальне явище. Подібна за інтенсивністю та масштабом війна у Європі відбувалася понад 80 років тому, мова про Другу світову. З тих пір у Європі та світі, звісно були конфлікти, як локальні так і більшого масштабу із залученням кількох світових акторів, проте, жодна з них не була такого масштабу у епоху такої цифровізації із залученням інформаційно-психологічних технологій впливу, де зіштовхувалися подібні за своїм військово-технічним та структурним розвитком сторони, при цьому б, військові дії велися на одній із найбільш урбанізованих території Східної Європи. У своїй книзі – «Велика Шахівниця», Збігнєв Бжезінський передбачав ще у 1997 році, що саме схід України, може стати однією із точок світової напруги, і як бачимо, його пророцтво почало справджуватися ще за довго до 2014 року, а в 2014 році, завдяки РФ почав горіти Донбас.

Всі ці складові події сучасної історії не пройшли повз, а часто відбувалися і за участі, місцевого самоврядування. Саме війна стала тим лакмусовим папірцем, котрий підняв на поверхню всі ті проблеми сучасної України, котрі впродовж 20 – 30 років, після відновлення Незалежності, залишалися не поміченими: сепаратизм, колабріціонізм, дотаційність місцевих бюджетів, залежність громад та міських чи селищних рад від голови, або ж виконкому, що часто приводило до того, що громади не могли ефективно протидіяти кризовим викликам.

Звісно, історія місцевого самоврядування, це ще й історія самоорганізації громадян, подолання викликів у кризових ситуаціях, допомога місцевим жителям та забезпечення їхньої безпеки. Історія героїчних вчинків представників місцевого самоврядування, допомога Збройним Силам України та протидія ворогу, навіть в умовах окупації.

Діяльність місцевого самоврядування в умовах російсько – української війни, це унікальний досвід у своїй практиці, котрий варто вивчати, досліджувати, і на основі висновків будувати ефективні системи демократичного управління.

Метою дослідження є проаналізувати особливості діяльності місцевого самоврядування в Україні в умовах правового режиму воєнного стану.

Завдання:

1. Дослідити основні етапи розвитку місцевого самоврядування в Україні
2. Проаналізувати теоретичні підходи до вивчення та розуміння місцевого самоврядування
3. Визначити основні виклики та загрози діяльності місцевим органам самоврядування в умовах війни
4. Визначити роль та місце місцевого самоврядування у відбудові України у постконфліктний період.

Об'єкт дослідження: Місцеве самоврядування в Україні в умовах повномасштабної війни Росії проти України.

Предмет дослідження: правові, організаційні, функціональні аспекти діяльності місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану

Методи дослідження.

1. Історичний аналіз - використання історичних джерел та архівних матеріалів для вивчення еволюції місцевого самоврядування в Україні та у світі від античних часів до сьогодення.
2. Контент - аналіз наукових праць, котрі є в основі зародження концепції місцевого самоврядування.
3. Порівняльний метод – порівняння основних концепцій та моделей місцевого самоврядування.
4. Метод узагальнення - формулювання висновків на основі

систематизації та осмислення усієї сукупності зібраних емпіричних даних і результатів аналізу.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, чотирьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ВИВЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Історичні передумови розвитку місцевого самоврядування в Україні

Традиція проводити зібрання членів громади та спільно вирішувати ті чи інші питання сформувалася на українських землях ще в часи ранніх слов'ян. За словами візантійського історика Прокопія, котрий жив у IX столітті н.е., «(слов'яни) з найдавніших часів живуть в умовах народоправства; щасливі й нещасливі випадки скликають їх на загальне зібрання»[2], з його записів зрозуміло, що кожна громада вирішувала свої справи самостійно, на власний розсуд і в межах наявних матеріальних ресурсів. «Народами Склавинами і Антами не править один муж, але з давніх часів живуть так, що порядкує громада, і для того всі справи, чи щасливі чи лихі, ідуть до громади. Та можна сказати – і в усіх інших справах однаково ведеться...»[2].

З утворенням держави Русі система самоврядування виглядала наступним чином: верв - сільська територіальна община, виконавчим органом якої були збори громади. Вона здійснювала колективну власність на неподільні землі, реалізацію норм звичаєвого права, організацію захисту своїх членів та їхньої власності у конфліктах з державним апаратом, феодалами і сусідніми общинами. Згідно першої давньоруської збірки законів – «Руська правда», члени верві, пов'язані між собою системою кругової поруки, мали перед князівською адміністрацією фінансові, поліцейські та мобілізаційні зобов'язання. Згідно ж цього давнього документа, територія верві могла охоплювати декілька сіл, а отже була праобразом сучасної територіальної громади і виконували певною мірою ті ж самі функції, якщо ж звісно зробити спрощення на деталі, враховуючи різницю епох.

Демократія ж на Русі здійснювалася через міські громади, адже саме

вони мали певну автономію в адміністративних, господарських справах та справах судочинства. Це підкріплювалося й тим, що у їхній власності було і майно, і землі, і можливість ними розпоряджатися. Задля ефективного управління цим всім вільні громадяни мали змогу обирати війта та інших посадовців, котрі здійснювали адміністративні та господарські функції.

Щодо віче, то це був орган прямого народоправства і скликався задля вирішення найважливіших питань, що стосувалися не тільки життя міста, але й держави загалом. Провідна роль на цих зборах відводилася саме еліті: ремісникам, купцям, дружинникам князя ті іншим заможним, дорослим містянам. Саме на віче, у 945 році, древляни вирішили позбутися Ігоря, котрий вдруге на рік прийшов зібрати данину. Протягом всієї історії існування Русі, саме як держави, віче виконувало важливу роль як на рівні місцевого самоврядування так і на рівні держави, вподальшому трансформуючись все більше як у локальний прояв самоврядування. Як політичне явище віче дійшло і до наших днів, пройшовши декілька імперій та тоталітарних режимів і яскраво проявилось у новітній історії України під час Помаранчевої революції та Революції Гідності (2004 та 2013-2014 рр.).

Важливим етапом у розвитку місцевого самоврядування не тільки для України, але й для всієї Європи стало Магдебурзьке право. Зразок міського управління, що вперше виник у 1188 році в однойменному німецькому місті, також часто згадується як німецьке, або ж саксонське право. Важливим успіхом магдебурзького права, що сприяв якнайкращому розвитку міста, було те, що скасовувалися звичаєві норми управління, посада війта ставала виборною (а не переходила в спадок як раніше), а саме поселення виводилося із під юрисдикції місцевого феодала. Першим, хто найповніше отримав це право на теренах сучасної України – Львів, 1356 рік, до прикладу Київ у 1498 році, а Чернівці – 1488 року. Магдебурзьке право як основа місцевого самоврядування на наших теренах проіснувало до XIX-XX століття[5].

Власне поширення права на самоврядування (Магдебурзького,

Нюрнберзького, Німецького) стане тим початком вивчення, дослідження та розуміння самої сутті місцевого самоврядування та теорій, котрі в подальшому сформують Фур'є, Штайн, Гнейст.

Німецький філософ-кальвініст Йоганес Альтузіус у своїй праці 1603 року - «Упорядкована методологічна політика»[60], стверджував, що виток держави є природня властивість людей до об'єднання, природній закон. Держава складається з об'єднання людей і є об'єднанням об'єднань. Об'єднання ж засновані на спільному договорі, основою котрого є дві складові – визначення характеру членства в договорі й установаження межі влади керуючого органу. Згідно його емпіричних досліджень влади держави є вищою за владу місцевих органів, проте не є безмежною. Водночас місцеве самоврядування може втрати свою автономність, якщо воно не справляється із управлінням.

Дослідження Йоганеса Альтузіуса, вчення Алексіса де Токвіля, праці Джона С. Мілля, Шарля Фур'є, Роберта Оуена, Рудольфа Гнейста та ряду інших державників, філософів, вчених XVIII-XIX століть – сформують основу для ряду теорій про місцеве самоврядування.

Отже, місцеве самоврядування в Україні бере свій початок ще з давніх часів, коли громади самостійно вирішували свої справи на майданах і вічах. В епоху козаччини ця традиція знайшла продовження в інституціях козацького самоврядування, де кожна громада обирала своїх представників. З кінця XVIII століття, під владою Російської імперії, місцеве самоврядування зазнало обмежень, хоча зберігалися деякі елементи автономії в містах через магдебурзьке право.

У XX столітті розвиток місцевого самоврядування в Україні пройшов через кілька ключових етапів, відображаючи складну історію країни. Після Лютневої революції 1917 року й створення Української Народної Республіки почався процес відродження місцевого самоврядування, коли міста й села отримали можливість обирати свої ради та керувати місцевими справами.

Однак із встановленням радянської влади на території України місцеве самоврядування було фактично знищено, і замість нього була запроваджена централізована система рад, підконтрольних Комуністичній партії.

У період радянської влади місцеві ради були формально обраними органами, але фактично вони виконували рішення центрального уряду, не маючи реальної автономії. Лише наприкінці 1980-х років, у період перебудови, почалися спроби реформувати систему місцевого управління, що привело до відновлення певних елементів самоврядування. Після здобуття незалежності України в 1991 році місцеве самоврядування стало однією з ключових засад державного управління, у 2014 році почався процес децентралізації, який певною мірою призупинився у 2021-2022 рр.

Розуміння історичних передумов, що сприяли формуванню концепцій в Україні та світі, надзвичайно важливе, адже дає змогу краще розуміти весь контекст в якому формувалися ті чи інші ідеї.

1.2 Теоретичні концепції та моделі місцевого самоврядування

«Суспільство виникає лише із взаємного визнання» - Отфрід Гьофе. Ця фраза влучно апелює до всіх думок та концепцій, що формувалися під впливом суспільства для суспільства.

Основою сучасних концепцій місцевого самоврядування стали, здебільшого, ідеї європейських вчених XVIII-XIX століть. Цей період історії відзначився переходом від феодалізму до індустріального капіталістичного суспільства, що відповідно призвело до того, що багато європейських міст отримали значні переваги в незалежному самоврядуванні, відділяючись від центральної влади, такої як король чи феодал.

На противагу популярної в той час теорії абсолютизму, сформованої Ж. Боденом, наприкінці XVI століття, Йоганес Альтузіус запропонував свою

концепцію, а саме – теорію народного суверенітету та сформулював принцип субсидіарності, котрі в свою чергу ґрунтувалися на працях Аристотеля та Фоми Аквінського, про людину, суспільство та державу[60].

Важливою, для подальшого формування моделей місцевого самоврядування стала теорія суспільного договору. Теорія суспільного договору виникла як одна з ключових концепцій політичної філософії доби просвітництва. Ця теорія була розвинута такими філософами, як Томас Гоббс, Жан-Жак Руссо, та Іммануїл Кант, Джон Лок.

Основна ідея полягає в тому, що суспільство створюється через договір між людьми, які передають частину своїх прав і свобод на користь утворення уряду або політичної влади. Цей договір може бути як формальним, тобто урочистим актом, так і неформальним, як підсвідоме, згода членів суспільства на утворення влади.

У добу просвітництва ця теорія отримала новий розгляд через підкреслення ролі розуму та індивідуальних прав людини. Філософи просвітницького періоду вважали, що люди мають незаперечні права на свободу, життя та щасливе існування. Тому, суспільний договір мав за мету забезпечити ці права через створення уряду, який би був обмежений та відповідальний перед громадянами. Наприклад, Т. Гоббс розглядав суспільний договір як засіб забезпечення миру та порядку в суспільстві, позбавляючи людей стану війни «всіх проти всіх»[9]. Руссо ж більше акцентував увагу на ідеї волі загальній та поверненні до природного стану, де кожен має рівні права.

Теорія суспільного договору в добу просвітництва відіграла важливу роль у формуванні ідеалів демократії та прав людини, а також в розвитку політичної філософії та політичних систем.

Серед різноманітних концепцій побудови місцевого самоврядування основними є: громадівська, державницька та дуалістична концепції. Громадівська концепція базується на ідеї активної участі місцевих громад у

вирішенні своїх власних справ і прийнятті рішень, надаючи їм значний ступінь автономії. За державницькою концепцією, місцеве самоврядування підкоряється централізованій державній владі, яка здійснює контроль та надає директиви місцевим органам. Дуалістична концепція поєднує елементи обох підходів, допускаючи якусь форму самостійності місцевих громад, але в рамках загальних стандартів та контролю з боку центральної влади.

Проте, варто згадати також і про теорію вільних громад. Ця концепція, є результатом праці французького державного діяча, історика, суспільствознавця - Алексіса де Токвіля. Відвідавши у 1831 році Сполучені Штати Америки та провівши у подорожі країною близько року, видав книгу «Демократія в Америці». Досліджуючи життя американців, їхню систему управління, законодавчу та виконавчі гілки влади, а також устрій місцевих громад, дійшов висновку, що: «Громадські інститути відіграють для встановлення незалежності ту саму роль, що й початкові школи для науки; вони відкривають народів шлях до свободи й учать його послуговуватися тією свободою, втішатися її мирним характером. Без громадських інститутів нація може сформувати вільний простір, однаке справжнього духу свободи вона так і не набуде»[52].

У громадівській теорії, або як її ще називають – «Теорія вільних громад», велику увагу приділено значущості громадської активності та самоорганізації в демократичному суспільстві. А. Де Токвіль стверджував, що громади є основними структурними одиницями демократії, де індивіди мають змогу брати участь у прийнятті рішень та впливати на справи, які стосуються їхнього життя. Це не лише дозволяє забезпечити захист спільних інтересів, але й формує відчуття власної важливості кожного члена громади та його відповідальності за долю спільності, тож участь у громадському житті є необхідною складовою самого принципу демократії.

Громади виступають не лише як місця вирішення конкретних проблем, але й як школи демократії, де люди вчаться спільно працювати, обмінюватися

ідеями та брати участь у прийнятті рішень. Це сприяє формуванню активної громадської свідомості й збереженню відсутності централізованої влади, яка може призвести до підриву демократичних цінностей. А. Де Токвіль попереджав про небезпеки, пов'язані з надмірною централізацією влади, які можуть пригнічувати ініціативу громад та нівельювати взаємодію між членами суспільства, що є надзвичайно важливим для самого існування демократичного устрою.

Громади ж, які є самостійними та незалежними від централізованої влади, втілюють справжню силу демократії, адже вони дозволяють індивідам розвивати моральність та соціальну відповідальність через активну участь у громадських справах. У таких громадах люди мають можливість відчувати себе частиною щось більшого, адже вони самі приймають участь у процесі прийняття рішень та формуванні своєї спільноти.

- «Кожна людина — найкращий суддя в тому, що стосується її самої. — Неминучий наслідок здійснення принципу народовладдя. — Втілення в життя цих принципів у американських громадах. — Громада Нової Англії зовсім самостійна в усіх справах, що стосуються безпосередньо її самої, і підвладна штатові в решті сфер. — Обов'язки громади стосовно штату. — У Франції уряд посилає своїх урядовців до громад. — В Америці громада використовує своїх урядовців із загальнодержавною метою.»[52]

Спостереження Алексіса де Токвіля важливі, адже демонструють новизну у організації відносин людини та держави.

- «У громаді, як скрізь, народ — джерело всієї влади. — В межах громади народ самостійно вирішує всі свої основні проблеми»[52]

Отже, громадівська теорія підкреслює важливість ролі громад у підтримці демократії та свободи через місцеве самоврядування.

Розвиваючи теорію суспільного договору (громадівську), Джон Локк, англійський філософ, один із основних представників англійського емпіризму та Просвітництва, сформував ідеї, котрі відобразилися пізніше і в

громадівській теорії.

Як стверджував Джон Локк, фундаментальним принципом демократії, є повноваження місцевих громад, котрі повинні відповідати їхнім потребам та цінностям, а самі громади мають право на автономне управління. Це означає, що влада має бути розподілена між центральним урядом та місцевими органами для забезпечення ефективного управління. Місцеві громади є основою суспільства, як писав Дж. Локк, і повинні мати владу над своїми внутрішніми справами, адже це зміцнює демократичні інституції і підвищує рівень легітимності влади. Таким чином, громади мають регулювати свої справи відповідно до власних потреб[31].

Отже, автономія місцевого самоврядування є надзвичайно важливою складовою свободи та прогресу суспільства.

Розвиток громадівської теорії місцевого самоврядування, здійснювали й українські вчені, зокрема засновник українського соціалізму Михайло Драгоманов.

Видатний український вчений вважав, що основою суспільного устрою повинні бути громади, які мають широку автономію та право самостійно вирішувати місцеві справи. Драгоманов підкреслював важливість демократичних принципів у функціонуванні громад і бачив у них фундамент для побудови справедливого й рівноправного суспільства. Його ідеї сприяли формуванню концепції децентралізації та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Розглядаючи його вчення та ідеї щодо держави та її устрою звертаємося до праці професора Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича, доктора політичних наук Анатолія Круглашова «Драма інтелектуала».

Аналізуючи праці Драгоманова, професор Круглашов наголошує: Драгоманов зазначав, що «держави разом з її інституціями «є формами і органами, котрі виробляються в народному житті ...і змінюються з ним, і що

без цих форм і органів, тобто і без політики, не може жити ніякий народ, ніяка людська громада.»[30]

У своїх поглядах, Михайло Драгоманов дотримувався антиімперських ідей, підкреслюючи важливість людської громади як основи державного устрою. Як зазначає професор Круглашов, Драгоманов вважав, що «державний устрій тієї чи іншої країни був тим міцніший, чим менше він тримався на зовнішньому примусі та насильстві влади щодо суспільства». Драгоманов наголошував, що нові держави повинні бути «союзом людей, добровільним об'єднанням громадян, свідомих своїх прав та обов'язків», адже саме людська громада є запорукою їхньої міцності та ефективності[13].

У своїх працях Михайло Драгоманов вводить термін – «принцип народного суверенітету». Основою цього принципу мав стати контроль над державними органами влади – суспільними інститутами. «Драгоманов наголошував на диференційованості складових елементів суверенітету, намагався дати його визначення через ступінь забезпеченості демократичного процесу в державі, виходячи навіть за межі традиційної для політичної думки дихотомії «пряма – представницька демократія»[30].

Погляди Драгоманова в контексті громадівської теорії місцевого самоврядування чітко відображені в його твердженні, що «державна є громадою людей, що тримаються купи під одним урядом для того, щоб їм було краще жити, щоб укупі боронитись від чужого нападу, утримувати дороги, суди, школи»[14].

Отже, визнаючи необхідність держави, задля задоволення спільних інтересів громади, щодо захисту від зовнішніх ворогів та підтримки правопорядку, вирішення повсякденних питань необхідних для життєзабезпечення, був противником будь-якої централізації, вважаючи, що вона послаблює суспільні сили, зменшує особисту та громадську ініціативи. Явище сепаратизму, на жаль таке знайоме для сучасної української історії, Драгоманов також вважав породженням централізації. Цінності, котрі

декларував Михайло Драгоманов цілком в дусі громадівської теорії. Опубліковані політичні свободи в програмі товариства «Вільна Спілка», містили наступне:

« Права людини і громадянина, - як необхідна умова особистої гідності та розвитку;

- Самоврядування, - як основа для руху, до соціальної справедливості»[12]

Не можна не погодитися з думкою А.Круглашова про те, що, «якщо й існувало у концептуальних напрацюваннях Драгоманова своє «священне право», то для нього це було право людини на вільне життя у вільній державі»[30].

Якщо за своєю суттю громадівська теорія є лібертаріанською за своїм змістом і передбачає мінімальне втручання центральної влади у справи громад, то державницька є протилежною до неї і в своїй основі проголошує централізацію та всеосяжний контроль центральною владою, чере виконавчу гілку влади, за життям громад та їх устроєм.

Німецький філософ, Георг Вільгельм Фрідріх Гегель, розглядав державу як вираз загальної волі та важливий механізм для досягнення моральних цілей людства. Його концепція «органічного державного тіла» описує державу як живий організм, де різні частини взаємодіють між собою залежно одна від одної. За Гегелем, держава є вищим втіленням об'єктивного духу, що проявляється через закони і владу[46].

Важливим елементом поглядів німецького філософа Георга Гегеля, щодо держави є його концепція «ідеалістичного патріотизму», за якою громадянин повинен віддавати державі свою вірність і служити їй як вираженню своєї сутності і моральної свідомості.

Гегель підкреслював роль держави у формуванні моральності та забезпеченні свободи, розглядаючи її як інституцію, що сприяє гармонії індивідуальних і загальних інтересів і забезпечує правову та соціальну

стабільність. Розвиваючи свою ідеї, Георг Гегель прийшов до висновку, що держава має бути організована як ієрархічна структура, де кожен громадянин має своє визначене місце і обов'язки перед загальним добром. Він розвинув концепцію правової держави, де закони виступають як основа правопорядку і гарантують права та свободи індивідумів.

Державницька теорія місцевого самоврядування проголошує ідею централізованого керівництва, де місцеві органи управління підкоряються центральній владі. Ця концепція базується на переконанні, що центральний уряд повинен мати значний контроль над місцевими справами для забезпечення стабільності та єдності держави. Основна ідея полягає в тому, що місцеві органи повинні діяти у відповідності до стандартів та інструкцій, встановлених центральним урядом, замість власної ініціативи. Державницька теорія місцевого самоврядування часто асоціюється з централізованими або авторитарними режимами, де влада зосереджена у руках невеликої групи осіб. У таких системах громадяни мають обмежені можливості впливати на прийняття рішень та визначення своїх власних потреб. Це може призвести до відчуття відчуження та відсутності довіри до урядових структур серед місцевого населення. Водночас, державницька теорія може забезпечити стабільність у країні та уникнення конфліктів між місцевими органами та центральним урядом. Такий підхід може обмежувати інновації та розвиток місцевих громад, що може стримувати загальний прогрес суспільства.

Розвиваючи наукову думку Гегеля про те, що держава є вищим втіленням об'єктивного духу, що проявляється через закони і владу, Рудольф Гнейст та Лоренц фон Штайн створили державницьку концепцію місцевого самоврядування. Спільні у критиці громадівської концепції, проте відмінні у трактуванні та переосмисленні праць Гегеля. Так сформувалися два напрями в межах однієї концепції: політичний, запропонований Рудольфом Гнейстом та юридичний (правовий), запропонований Штайном.

Основою поглядів Рудольфа Гнейста є ідея, що держава виступає

«вищим органом суспільного управління», який має пріоритет перед іншими інститутами та суб'єктами влади. Гнейст наголошував, що держава є незалежною від суспільства, але водночас втілює його дух та інтереси, діючи як «органічний організм», який має своє власне життя, волю та цілі[7]. Він підкреслював, що держава наділена владою забезпечувати порядок, захищати права та інтереси громадян, а також виконувати інші функції, необхідні для ефективного функціонування суспільства. Вбачаючи в державі «моральну особу», Гнейст акцентував, що вона повинна діяти в інтересах загального добробуту, дотримуючись моральних принципів[8].

Лоренц фон Штайн, представник юридичного напрямку державницької теорії, поєднав у своїх працях впливи Гегеля, а також власний досвід дослідження французького комунізму та соціалізму. У своїх роботах, таких як «Сьогодення і майбутнє науки про державу і право Німеччини», «Поняття суспільства» та «Вчення про управління», Штайн критикує соціалізм і комунізм та відділяє громадянське суспільство від держави. Він стверджує, що в умовах, коли суспільство поділяється на класи за видом праці, соціальні революції стають неминучими. Штайн попереджає, що будь-який клас, зосередивши владу у своїх руках, буде діяти виключно у своїх інтересах. Для запобігання таким процесам, він запропонував ряд реформ, спрямованих на збереження надкласового характеру держави (Штайн, «Вчення про управління», 1856). Згідно з його концепцією, республіка, яка підпорядковується суспільству, може стати інструментом заможних капіталістів, обмежуючи доступ до влади, проте якщо республіка надає політичні права більшості, вона може стати механізмом, що служить інтересам пролетаріату, сприяючи прийняттю більш представницьких та соціально справедливих рішень (Штайн, «Поняття суспільства», 1850).

Лоренц фон Штайн підтримував концепцію конституційної монархії як форми держави, що незалежна від класів. Він вважав, що монарх, який стоїть вище класових інтересів, може краще розуміти інтереси суспільства в цілому

і захищати пригноблені класи від надмірного гноблення капіталістами. Саме монарх у розумінні Л. Штайна уособлює державу, надкласове утворення, котре тримає баланс між класами і запобігає пригнобленню одних верств іншими. До прикладу, деякі науковці вважають, що Отто фон Бісмарк надихався та втілював ідею Л. Штайна, при будівництві другого Райху, намагаючись створити «соціальну монархію», котра стоїть вище класових суперечностей та забезпечує загальний добробут, захищаючи інтереси всіх верств суспільства.

Лоренц фон Штайн поділяв владу на три основні сфери: законодавчу, урядову та монархічну. У своїй концепції він наголошував, що законодавча влада повинна включати представницькі установи, перед якими міністри мають нести відповідальність та звітувати. Штайн підкреслював важливість дотримання законності, правопорядку та захисту прав громадян, зазначаючи, що громадяни мають право на рівні можливості для покращення свого становища за допомогою законних засобів. Він також акцентував на необхідності розвитку демократичних інститутів, які забезпечують участь громадян у прийнятті рішень та гарантують їхні права і свободи[57].

Державницька теорія місцевого самоврядування, що сформувалася в XIX столітті, зберегла свою актуальність і до сьогодення, залишаючись, нарівні з громадівською теорією, однією з основних концепцій взаємодії громади та держави. Її значення підтверджується тим, що вона вплинула на формування принципів Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року[61].

Розглядаючи ці дві теорії, варто також згадати дуалізм – змішану концепцію, що поєднує елементи як громадівської, так і державницької теорій. Цей підхід зберігає самоврядні ознаки та водночас включає державні елементи. Вважається, що дуалістична концепція може містити недоліки обох теорій, проте її застосування на практиці сприяє балансуванню розподілу влад і часто призводить до трансформації в одну з цих двох теорій[66].

На основі теорій місцевого самоврядування сформувалися дві основні моделі управління: англо-саксонська та континентальна.

Англо-саксонська модель, яка набула поширення в таких країнах, як Велика Британія, США, Канада, Австралія та інших, характеризується високим рівнем автономії місцевих органів влади. Ці органи діють у межах чітко визначених повноважень і не підпорядковуються центральним органам. Важливою особливістю цієї моделі є те, що місцеві органи самоврядування не підконтрольні представникам центрального уряду, а їх діяльність базується на принципі самостійності. Наприклад, у США низка ключових посадових осіб, таких, як шерифи або атторнеї, обираються безпосередньо населенням, що підкреслює демократичний характер цієї системи[11].

Ця модель місцевого самоврядування, яка ґрунтується на соціальній теорії, поєднує в собі елементи теорії вільної громади, економічної теорії та частково юридичної теорії. Вона наголошує на необхідності обмеження державного втручання в справи місцевих громад, визнаючи їхню історичну роль як попередниць держави. Управління громадою здійснюється децентралізовано, місцеві ради діють автономно, обираючи мерів або менеджерів для керівництва. У Великій Британії, наприклад, ради створюють постійні комісії, що займаються різними аспектами місцевого життя, такими як освіта або будівництво. Незалежність місцевих органів від центральної влади є ключовою ознакою англо-саксонської моделі, проте їхня діяльність все ж підлягає судовому контролю з боку центральних органів у разі порушення прав і свобод громадян[63].

Континентальна модель місцевого самоврядування, поширена в Європі, франкомовній Африці, Латинській Америці та на Близькому Сході, відзначається підпорядкованістю нижчих рівнів влади вищим. У цій моделі на всіх рівнях, крім найнижчого, існують виборні органи територіальних громад та представники державної влади, які виконують контрольні функції. На низовому рівні створюються органи місцевого самоврядування, тоді як на

регіональному рівні, як правило, діють державні адміністрації загальної компетенції або виборні органи місцевого самоврядування, як це відбувається в Польщі, Болгарії, Туреччині та Фінляндії[64].

На відміну від англо-саксонської моделі, де місцеве самоврядування має повну автономію, у континентальній моделі місцеві органи влади залежать від державних структур і виконують разом з ними державні функції. Ця система, яка отримала широке поширення завдяки колоніальній експансії Франції та Німеччини, базується на державній теорії самоврядування, що розглядає місцеві органи як частини державного управління, компетенція яких визначається і регулюється державою[65].

Ще однією цікавою моделлю самоврядування є іберійська. В даному випадку місцеве самоврядування забезпечується представницькими органами, які обираються населенням, та місцевими посадовими особами (затверджуються державною владою). Іберійська модель здебільшого панує в країнах, що свого часу були частиною Іспанської імперії, таких як: Бразилія, Мексика, Колумбія, Еквадор, Перу

За цією моделлю, на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави є обрані представницькі органи та головні посадові особи місцевого самоврядування, які очолюють виконавчі органи, такі як алькальди, регідори, мери, префекти тощо. Введення спеціально призначених уповноважених представників центральних органів державної влади за цією моделлю не передбачається. Однак обрана посадова особа затверджується урядом як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці і має право контролювати діяльність представницького органу. Така структура підкреслює принципи демократії та розподілу влади на рівні місцевого самоврядування[35].

Наступна модель, є також поєднанням та намаганням досягти балансу між різними поглядами. Змішана модель існує в Австралії, Німеччині та Японії. Вона поєднує елементи англо-саксонської та континентальної моделей

з певними особливостями. Деякі органи місцевого самоврядування поєднують функції муніципального урядування та державної адміністрації. В Німеччині президенти, призначені урядами земель, займають провідне місце в урядовому окрузі. Голови адміністрацій районів є як державними чиновниками, так і главами виконавчих органів самоврядування. Розвинені демократичні країни не мають значних відмінностей у моделях самоврядування, а реформи у Франції та Англії в 80-х роках XX століття вказують на певну спорідненість.

Країни «третього світу», які запозичили моделі самоврядування, часто мають надмірну адміністративну опіку. Модель самоврядування Індії, схожа на британську, характеризується сильним чиновницьким державним управлінням на всіх рівнях. Всі описані моделі засновані на демократичному виборі органів місцевого самоврядування, що не можна сказати про «Радянську модель», де панувало повновладдя представницьких органів, а нижчі органи є підпорядкованими рад. Таким чином державні місцеві органи вважаються органами-представниками державної влади, а підпорядковані їм вважаються представниками місцевого управління[47].

Загалом і представницькі, і виконавчі органи є складовою державних органів, основною метою яких є виконання функцій, які зумовлені радянською системою. Ці органи періодично звітують про свою роботу перед вищими ланками правління.

Без розгляду моделей та концепцій місцевого самоврядування важко зрозуміти їх роль та діяльність під час війни, але для повноти картини, також необхідно яким було місцеве самоврядування в Україні до початку війни у 2014 році й станом на початок повномасштабного вторгнення у 2022 році.

1.3 Джерельна база дослідження

Джерельна база дослідження включає широкий спектр різноманітних

джерел: історичні джерела та праці античних філософів та політиків, наукові праці вчених доби відродження та сучасності, Конституція України, законопроекти Верховної Ради України, а також офіційні документи Європейського Союзу та конституції та закони інших країн.

До прикладу: праця Алексіса де Токвіля, французького державного діяча, історика, суспільствознавця, «Демократія в Америці» мала значний вплив на теорію вільних громад, так само як і праці Джона Локка. Праця ж Томаса Гоббса «Левіафан», стала ключовою у XVII столітті та поклала початок дискусії ролі громадянина, та ролі держави у його житті.

Звертаючися до цих авторів неможливо й оминати початки філософської думки, котрі від заснування цивілізації намагалися досягнути роль держави та роль громадянина. Зрозуміти, що первинне – держава чи громада? Хоч звично це питання формулюється вже Гоббса та Локка, проте праці античних мислителів тут як підґрунтя чи навіть ми можемо сказати машина часу, котра дозволяє зазирнути на тисячоліття назад.

Власне завдяки тому, що нам пощастило аналізувати різні думки та вчення між нами і котрими тисячоліття історії, ми маємо змогу досягнути те, як еволюціонував людський соціальний та політичний устрій.

«Політика» Арістотеля чи роздуми Цицерона про закони, богів та людей, «Держава» Платона, чи роздуми Марка Аврелія, це все дає змогу проаналізувати рух політичної та соціальної думки, збагнути в яких умовах існувала громада і який вона пройшла шлях від античності до, наприклад часів Маккіавелі, чи то Альтузіуса.

Формування перших концепцій у працях Локка та Гоббса й сприятлива часова арка у Європі, коли після Середньовіччя, настає епоха Відродження. Епоха, котра дарує нам справжній бум у мистецтві. Європа «вибухає» мистецькими творами та іменами їх творців – П'єтро Аретіно та П'єтро Бембо, Рафаель Санті, Да Вінчі, Боттічеллі, Ян ван Ейк, Тіціан. Європейський світ бурлить прекрасним, змушує переглянути феодалізм, відносини між

сюзереном та васалом, а тим часом художники та поети переглядають відносини між людиною та Богом й навіть сама церква не ладна втриматися й випускає в свої стіни творити Мікеланджелло. Пізніше його твори будуть неодноразово переглядатися й надаватимуть багато підґрунть до роздумів.

Весь цей рух плавно перетікає у добу Просвітництва, змінюючи соціально-політичний устрій назавжди, підводячи устрій Європи до революцій, а Гоббса та Локка до своїх вчень, котрі стануть базисом подальшого розвитку думки про стосунки влади та громади.

В українському контексті ми звертаємо погляд на праці Михайла Драгоманова – його «Листи на Наддніпрянську Україну», або ж «Переднє слово до «Громади»». Аналіз праць Драгоманова здійснюємо й через працю Анатолія Круглашова – «Драма інтелектуала: Політичні ідеї Михайла Драгоманова». Постать Михайла Драгоманова дає підстави для усвідомлення, що український досвід абсолютно не відірваний від загальноєвропейського, що Україна така ж невід’ємна складова Європи як то Німеччина чи Франція.

У XIX столітті, Алексіс де Токвіль подорожуючи США, напише свою працю про життя та устрій колишніх заокеанських колоній, суспільство котрих необтяжене більше монархіями й відчуваючи дух свободи перед безкраїми просторами Америки вибудує новий лад та устрій – де значення слова «громадянин» важитиме не менше аніж за часів Римської імперії.

Бельгійська конституція 1831 року, котру ми розглядаємо на цих сторінках, звертає якраз до важливості громад та ролі самоврядування.

Отже, з впевністю ми підходимо до нормативно – правових актів використаних у цій роботі.

Зосереджуючи свою увагу саме на контексті діяльності місцевого самоврядування в умовах російсько – української війни, досвіду територіальних громад тилкових та прифронтових територій, а також тих, що нажаль мали досвід окупації, ми в більшій мірі і зосереджуємося на тих законах, указах та постановах, що регулювали їхню діяльність та визначали в

яких юридичних рамках діяти.

Перш за все це – Конституція України. Основний закон, котрий регулює діяльність держави та її інститутів, а також життя кожного громадянина. Ми розглядаємо такі закони, як - Закон України № 280/97-ВР "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 №389-VIII й багато інших. Використовуватимемо для аналізу постанови Кабінету Міністрів такі, як - Постанова КМ України від 9 червня 2021 р. № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану» чи Постанова Кабінету Міністрів України №959, а також важливою базою для аналізу саме в контексті війни, стануть укази Президента України.

Важливим для успішного аналізу є й звернення до праць інших дослідників та науковців. Досвід їхнього сприйняття та аналізу, при декількох незалежних джерел, дозволяє поглянути на ті чи інші наукові думки з різних кутів зору й застосувати більш виважений підхід в оцінці того чи іншого явища. Праці Глизера С. «Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні», Горбатюка М. «Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи», Бутиріна Є. «Наукові теорії походження місцевого самоврядування» дозволяють ширше глянути на їх досвід аналізу концепцій та моделей, а також зрозуміти, які моменти аналізу є складними, а які мають суперечності й піддаватимуться критиці.

Життя у цифрову епоху дає змогу використовувати дослідження різноманітних громадських організацій чи фондів. До прикладу аналітики фонду «Відродження» ґрунтовно досліджують тему «Як тримаються малі громади під час війни?», або ж вагомим внеском у тему є звіт Київської школи економіки – «Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України станом на початок 2024 року». Також, у дослідженні даної теми допомагають різноманітні соціологічні опитування й

публікації ЗМІ – інтерв'ю представників жителів громади та місцевої влади.

Отже, підсумовуючи аналіз здійснених джерел важливо додати – як свого часу мистецтво змінило Європу, як у ХІХ столітті митці йшли пліч-о-пліч із владою та подіями, якими жив тодішній світ, Наполеон, що на картинах Жака-Луї Давіда, перетинає Сен Бернар чи важливість у тому часовому контексті композицій Ференца Ліста для угорців, чи опера Ріхарда Вагнера «Тангейзер» просякнута ідеями німецького романтизму, що надихала тогочасних німців, так і сьогодення війна є потужним чинником, здатним вже зараз переглядати й подекуди змінювати роль громадянина у відносинах із державою в сучасній Україні та роль громад, зважаючи на розпочату у 2016 році децентралізацію та призупинену у 2021 – 2022 рр.

У підсумку, хочу додати, що вивчаючи взаємини суспільства та держави, неможливо зважати тільки на нормативно – правові документи, чи праці вчених на цю тему, інколи для розуміння подій того часу, варто звернутися до мистецтва, котре через щиру емоцією свого автора, назавжди зафіксувало історичний контекст.

РОЗДІЛ 2. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

2.1 Нормативно-правове регулювання діяльності місцевих органів влади до початку та після розгортання широкомасштабної війни

Після розпаду Радянського союзу демократичні сили опинилися у становищі, коли потрібно створювати демократичну парламентсько-президентську республіку, але водночас задля цілісності держави та кращої керованості, подолання кризи економічної та боротьбою із сепаратистськими викликами, котрі підживлювала Росія – необхідна була і міцна вертикаль центральної влади.

Перший президент України Леонід Кравчук намагався централізувати систему влади. З його подання, 5 березня 1992 року, було прийнято закон «Про Представника Президента України»[24]. Згідно нього, Президент отримував свою вертикаль виконавчої влади. Представники Президента на місцях, здійснювали виконавчу владу та контролювали та виконували функцію нагляду та контролю за місцевим самоврядуванням. На нього покладалося загальне керівництво місцевою державною адміністрацією, виконання районного та обласного бюджетів, контроль за дотриманням Конституції і законодавства.

Тоді радянський закон про місцеве самоврядування 1990 року втратив свою чинність. На зміну йому 26 березня 1992 року було прийнято новий.

До закону 1990 року, було внесені зміни. Ідея полягала в більшій централізації влади та посилення вертикалі Президента. До прикладу, в новій редакції закону відбулося делегування частини повноважень від обласних та районних рад до представників Президента. Тобто, обласні та районні ради, перетворювалися на суто представницькі органи.[45]

Однак, процес реформування не зупинився. У 1994 році було прийнято

Закон, що скасував державні адміністрації та відновив виконкоми, передавши владу безпосередньо обраним головам рад, що підірвало вертикаль виконавчої влади.

Леонід Кучма спробував відновити вертикаль виконавчої влади, спочатку неконституційними методами, а потім через Конституційний договір у 1995 році, що створив систему місцевих державних адміністрацій. Проте, ця система мала слабкості, особливо через подвійну роль голів рад, що послабила парламентський контроль.

Прийняття Конституції України[29] в 1996 році встановило основи місцевого самоврядування, зберігаючи державні адміністрації, але надаючи територіальним громадам більше автономії та визначаючи їх як основних суб'єктів самоврядування. Це змінило статус і роль головних посадових осіб місцевого самоврядування, підкреслюючи їх виборність населенням та лідерство в місцевому управлінні.

Стабілізація ситуації з розподілом влади між місцевим самоврядуванням та виконавчою владою, відбулася у 1997 році, із ратифікуванням Верховної Ради України Європейської хартії місцевого самоврядування[17].

Преамбула Хартії встановлює основні принципи, які покликані забезпечити ефективне функціонування місцевого самоврядування. Серед них визначається роль місцевих органів у підтримці демократії, здійсненні ефективного управління та децентралізації влади. Також зазначається важливість автономії для муніципалітетів, що є важливим аспектом їхньої діяльності.

Перша частина Європейської Хартії місцевого самоврядування підкреслює конституційну та правову основу місцевого самоврядування. Визнання принципу місцевого самоврядування у національному законодавстві та, де це можливо, у Конституції, гарантує стабільність та закріплення цього принципу на рівні вищого закону.

Місьцеве самоврядування, як зазначено у Хартії, передбачає право та

здатність місцевих органів управління регулювати значну частину громадських справ в інтересах місцевого населення. Це означає, що ради або збори, які складаються з обраних членів, мають повноваження вирішувати питання та приймати рішення згідно з волею місцевих жителів. Такий підхід забезпечує демократичність та представництво в управлінні.

Крім того, місцеве самоврядування не виключає можливості прямої участі громадян у прийнятті важливих рішень через збори громадян, референдуми або інші форми прямого громадянського впливу, що регулюються чинним законодавством. Такий підхід сприяє зміцненню демократичних засад у суспільстві та забезпечує більшу відповідність управлінських органів потребам і очікуванням місцевих громадян.

Також, 21 травня 1997 року, було прийнято надзвичайно важливий закон для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні – Закон України №280/97-ВР[19]. Зокрема, статті цього закону відображають основні цінності зображені у хартії:

Стаття 2: «Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»[32]

Прийняття Європейської Хартії[17] місцевого самоврядування, а також закону про місцеве самоврядування в травні 1997 року, стало основою для формування та співіснування систем самоврядування та президентської вертикалі.

Прогресу та розвитку також сприяли реформи, включно з новим виборчим законом 1998 року, законами про державні адміністрації 1999 року, Бюджетним кодексом, а також законами, що регулюють самоорганізацію населення та службу в місцевому самоврядуванні, спрямованими на зміцнення

правової та фінансової бази.

Можна стверджувати, що надто сильне бажання влади у 1990-х та на початку 2000-х підпорядкувати собі місцеве самоврядування та вибудування централізованої вертикалі влади призвело до того, що місцеві еліти в регіонах, відчували себе кинутими, та, на прикладі Донбасу, підживлювані російською пропагандою, вважали, що в їхніх бюджетах залишається надто мало із того прибутку, що вони отримують.

Значущість ролі місцевого самоврядування у збереженні цілісності держави яскраво проявилася у 2014 році. Розхитуючи ситуацію в регіоні через своїх агентів, котрі координували діяльність своїх агентів, подекуди кадрових військових спецслужб, Росія намагалася через органи місцевого самоврядування, перш за все депутатів проросійських партій, оголошувати так звані «референдуми». Проросійські депутати, російські агенти та кадрові військові, активно працювали над розпаленням конфлікту, використовуючи маргіналізовану меншість регіону. Оскільки, в деяких районах Донецької та Луганської областей таким чином була захоплена місцева виконавча влада, а також заблокована робота органів правопорядку, розпочалася Антитерористична операція.

Весна-літо 2014 року, відзначилися активними бойовими діями в Донецькій та Луганській областях. І хоча антитерористична операція тривала успішно, щодня звільнюючи населені пункти, захоплені проросійськими сепаратистами, а по факту російськими військовими, неприхована інтервенція в серпні 2014, призвела до необхідності переговорів.

Щодо ж місцевого самоврядування, з початком активних бойових дій органи місцевого самоврядування стали передовими ланками в організації життя та наданні допомоги місцевим мешканцям. Вони взяли на себе значні функції з управління та координації на місцях, спрямовані на забезпечення безпеки, гуманітарної допомоги, медичного обслуговування та соціальної підтримки населення, що постраждало від бойових дій.

Усвідомлюючи важливість ролі місцевого самоврядування як в управлінні території, так і їхній вплив на місцеве населення, залучення його підтримки, Росія намагалася проштовхнути через мінські домовленості «Закон про особливий статус Донбасу». Він був ухвалений Верховною Радою України, 16 вересня 2014 року (Закон України № 1680-VII)[25].

Закон передбачає амністію для учасників подій у Донецькій і Луганській областях, забороняючи їх кримінальне переслідування, дискримінацію та притягнення до відповідальності за дії, що мали місце в цих регіонах. Закон також гарантує вільний розвиток і рівноправність російської та інших мов у суспільному і приватному житті. Призначаються позачергові місцеві вибори на 7 грудня 2014 року, після яких повноваження обраних депутатів та посадових осіб не можуть бути достроково припинені. Впроваджується особливий порядок призначення суддів та прокурорів за згодою місцевої влади, а центральна влада може укласти з місцевими органами угоди щодо економічного, соціального та культурного розвитку окремих районів. Правопорядок забезпечуватиметься загонами народної міліції, створеними на добровільних засадах і під керівництвом місцевих рад. Для підтримки соціально-економічного розвитку Донбасу Україна вводить спеціальний економічний режим, спрямований на стимулювання інвестицій, відновлення інфраструктури, створення нових робочих місць та переорієнтацію промислового потенціалу в окремих районах.

Хоч закон і продовжувався автоматично щороку і діяв аж до 31 грудня 2023 року, проте розділ про місцеве самоврядування так і не запрацював, через невиконання російською стороною умов пункту 4 статті 10 Закону.

«Закон про особливий статус Донбасу»[22] - «троянський кінь» Росії для послаблення територіальної цілісності України, вертикалі влади, а також спроба за рахунок економіки України вибудувати так звані «республіки». Ключову роль тут мали зіграти саме представники місцевого самоврядування – міські, селищні, районні ради. Адже саме вони мали формувати загони

«народної міліції, погоджувати суддів та прокурорів, розподілювати бюджет, а також під виглядом «добросусідських відносин» із громадами РФ – повільне імплементація цих громад в структури російської федерації.

Звісно війна, що почалась у 2014 році тільки розкрила назвні ті проблеми, що накопичились за роки будівництва та розбудови держави. Проте у випадку місцевого самоврядування, хоч і відбувалися законотворчі процеси, а вертикаль виконавчої влади була достатньо сильною, аж до початку децентралізації 2015 року, можна вважати, що тут зіграв фактор того, що центральна влада більше покладалася на виконавчу владу та своїх представників на місцях, водночас ігноруючи запит місцевої влади, їхні проблеми та потреби. Часто можна було чути та спостерігати, як цілі райони та регіони вважалися вотчиною певного олігарха, котрий, звісно, діяв у власних інтересах та політичних сил, котрі підтримував, а отже, тісно співпрацював із місцевим самоврядуванням, а місцеві жителі більше поклалися на взаємозв'язки з ним ніж центральною владою.

Розуміючи виклики та проблематику, котра склалася і загрожувала проблемами в інших регіонах, а також усвідомлюючи, що децентралізація та місцеве самоврядування, котре базується на демократичних цінностях, що в дусі європейського союзу, є основою подальшої євроінтеграції, було прийнято рішення розпочати децентралізацію.

Основна мета децентралізації – підвищити ефективність роботи системи управління на всіх рівнях держави, що дасть поштовх для нового рівня розвитку країни, перебудови суспільства. Варто взяти до уваги, що по суті децентралізація розкриває взаємовідносини глави держави, уряду та парламенту, у різні способи розподіляючи обов'язки між вищою владою та органами місцевого самоврядування, формуючи державне правління[6]

Також варто зауважити, що на початку становлення децентралізація спантеличила як місцеве самоврядування, так і громадян. Таке явище було своєрідним викликом для місцевого самоврядування. Місцеві органи

створювали ОТГ «навмання», не маючи повного розуміння як працюватиме таке нововведення, які його принципи та основи, об'єм повноважень та відповідальності. Через недостатню обізнаність та розуміння щодо реформи, 2015-2016 рр. оширювалось чимало міфів.

За результатами опитування станом на 2014 рік, лише 68% респондентів знали про ініціативу децентралізації. З них 15% мали більш обширне розуміння, що це, а 53% – мали розуміння в загальних рисах. Не змогли дати чіткої відповіді 32% опитаних. У серпні 2016 р. реформа децентралізації залишалась невідомою для третини українців, 12% добре знали про неї, а 54% були обізнані дотично. Станом на 2017 рік 20% опитаних виявились достатньо обізнаними щодо децентралізації, 62% опитаних чули про таку ініціативу, та 18% дали негативну відповідь. За результатами дослідження 2018 р. виявилось, що обізнаність українців у питанні децентралізації знизилась, відповідно до показників 2017 р. Добре володіли інформацією трохи більше 16% громадян, 60% не знали достеменно, близько 23% не знали зовсім. Вважається, що однією з причин низької обізнаності та зацікавленості до реформи децентралізації є недостатня увага та висвітлення цього питання в ЗМІ[10].

У 2014 році власне і розпочалася реформа децентралізації, а разом з цим прийнялись закони «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.14), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.15), та відбулись зміни, які стосувались бюджетного кодексу. Завдяки цим змінам від 1 січня 2015 року економічні можливості місцевого самоврядування значно зросли. Також місцеві органи отримали право затверджувати свої бюджети незалежно від прийняття Державного бюджету. Вже за 5 років можна побачити результат таких змін: у 2014-2019 р. власні доходи місцевих бюджетів збільшились на 200 млрд гривень. Протягом шести років реформи, відбулись утворення 1070 ОТГ, у які об'єдналось 4882 громади. У 936 ОТГ відбулись місцеві вибори. Територіально ОТГ займали на той час 47% площі України, в утворених ОТГ

проживало понад 70% населення[54].

Пройшовши два етапи децентралізації, основною метою яких був вектор на формування нового адміністративно-територіального устрою та розширення фінансових можливостей, Україна стала на шлях третього етапу децентралізації– зміни адміністрування місцевих податків. У лютому 2022 року в зв'язку з початком повномасштабної війни деякі процеси реформ довелось заморозити, зокрема і процес децентралізації. Однак, як зазначив прем'єр-міністр Денис Шмигаль, станом на 2023 рік, децентралізація залишалася в переліку пріоритетних для країни реформ, адже попередні роки відзначились гарними результатами; було втілено понад 12 тисяч соціальних, інфраструктурних ті інших проєктів. Наразі 75% громадян підтримують продовження реформи[56].

У період правового режиму воєнного стану дотримання принципів самоврядування може бути тимчасово обмеженим відповідно до статті 64 Конституції: «В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень»[29].

Одним із основних законів, яким керуються органи влади, в тому числі й місцевої є Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 №389-VIII. Цей закон регулює діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування у кризових умовах. Згідно з ним, виконавча влада отримує розширені повноваження, що може впливати на функціонування місцевого самоврядування. Зокрема, стаття 8 Закону передбачає можливість тимчасового делегування частини повноважень військовим адміністраціям. Тут визначено повноваження місцевих органів влади, які зосереджуються на виконанні мобілізаційних завдань, підтримці громадського порядку та організації евакуації населення: «...військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самотійно або із залученням органів виконавчої влади...органів

місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина...»[23].

В статті 9 цього ж Закону[23] діяльність органів місцевого самоврядування розкривається більше; як і в інших статтях Закону тут врегульовується та закріплюється їхня діяльність та співпраця з органами виконавчої влади й зокрема описані повноваження, котрі вони зобов'язані здійснювати в умовах воєнного стану.

Розглядаючи нормативно-правові аспекти діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану важливо звернутися й до одного з найголовніших законів, що регулює діяльність місцевого самоврядування, - Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР[19]. Власне, Закон «Про правовий режим воєнного стану» у своїй суті апелює до статей Закону «Про місцеве самоврядування» адже ще в своїй першій редакції він закріпив засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Статті цього закону встановлюють механізми взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, що є особливо важливим під час дії воєнного стану. Відповідно до статті 16 Закону, органи місцевого самоврядування наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до законодавства, а також, що важливо, «органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.»[19]

В умовах повномасштабної війни важливий вплив на діяльність та регулювання багатьох сфер у державі здійснив Закон України «Про основи національного спротиву»[21]. Регулюючи діяльність багатьох суб'єктів всередині держави, закон й неопосередковано впливав на органи місцевого

самоврядування. Метою національного спротиву є підвищення обороноздатності держави, надання обороні України всеохоплюючого характеру, сприяння забезпеченню готовності громадян України до її захисту від ворога. Ключову роль в цій діяльності на місцях, згідно задуму, мало відіграти місцеве самоврядування.

Практичний досвід показує, особливо в прифронтових громадах, що місцеве самоврядування виконує ці та навіть більше функції, звісно ж є негативні приклади, проте здебільшого органи місцевого самоврядування сприяють підготовці та виконанню завдань національного спротиву в мирний час та в особливий період, а також забезпечують належне фінансування заходів територіальної оборони місцевого значення, а також тісно співпрацюють з представниками виконавчої влади.

Згідно із викликами повномасштабної війни, органи місцевого самоврядування активно взяли участь у сприянні формуванню Територіальної оборони, як зазначає «АрміяInform», у своїй статті від 01.12.2023: «Після майже двох років повномасштабної війни можна з упевненістю стверджувати, що ТрО, як окремий рід сил, відбулися. ... ТрО є складовою більш загального поняття «територіальна оборона», яка є елементом системи національного спротиву в сукупності з рухом опору та підготовки громадян до національного спротиву, згідно із Законом України «Про основи національного спротиву»[51].

Військові адміністрації ж беруть участь в організації та проведенні заходів національного спротиву й є певним посередником між місцевою владою, представниками збройних сил, а також органами центральної влади.

Впродовж війни важливим аспектом національної стійкості є усвідомлення важливості залишатися об'єднаним та діяти спільно заради успішної протидії агресору. Уряд, парламент та й загалом державні інститути, працювали й продовжують спільними зусиллями керувати внутрішніми процесами в державі, намагаючись не тільки реагувати на виклики й згрози,

а й працювати на випередження.

В цьому контексті варто згадати й про важливі постанови КабМіну впродовж запровадженого воєнного стану. Це, насамперед, постанова від 19 січня 2024 р. № 52 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1477 «Про затвердження Порядку та умов надання у 2023 році додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації»:

«Ці Порядок та умови визначають механізм надання додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України...»[27].

Основною метою, є вирівнювання диспропорцій бюджетів, що утворилися внаслідок повномасштабної агресії РФ.

Значний вплив на діяльність органів місцевого самоврядування під час війни має й Постанова № 590 від 9 червня 2021 р.[43] про затвердження порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану, яка визначає механізм виконання в особливому режимі повноважень Казначейством та органами Казначейства, пов'язаних із здійсненням казначейського обслуговування бюджетних коштів та коштів інших клієнтів в умовах воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях: «У разі припинення діяльності органів місцевого самоврядування залишки коштів місцевих бюджетів тимчасово, до скасування воєнного стану, зберігаються на рахунках таких місцевих бюджетів, відкритих у Казначействі, до прийняття рішення щодо їх спрямування та використання. У разі прийняття рішення про тимчасове припинення виконання повноважень в особливому режимі головними управліннями Казначейства операції з бюджетного

відшкодування податку на додану вартість, повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до бюджетів, погашення позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів здійснюються Казначейством.»[43]

Серед нормативно-правових актів, котрі мали вплив не тільки на діяльність місцевого самоврядування, але й життя країни загалом, окремо виділимо й Укази Президента України.

Перш за все, це Указ Президента України 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», який передбачає надання органам виконавчої влади та місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

«Ввести в Україні воєнний стан із 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 року строком на 30 діб.

Військовому командуванню...органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України "Про правовий режим воєнного стану" заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави...»[53].

Також, в Указі чітко сказано, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування мають забезпечити сприяння військовому командуванню.

Указ Президента, 24 лютого 2022 року, чітко окреслив кілька ключових моментів – в Україні запроваджується правовий режим воєнного стану, а весь український народ закликається до національного спротиву російським окупантам. Одну з найважливіших ролей в імплементації цього, мало зіграти саме місцеве самоврядування, котре досконало знає свої громади, території,

ландшафт, а також розуміє власний кадровий потенціал й матиме змогу як вирішувати гуманітарні питання, так і сприяти діяльності збройним силам, всіляко допомагаючи, зокрема і в питаннях мобілізації й формуванню територіальної оборони.

2.2 Роль органів місцевого самоврядування в підтриманні громадського порядку, мобілізації та гуманітарної допомоги

З початком повномасштабного вторгнення Росії в Україну органи місцевого самоврядування опинилися на передовій боротьби, забезпечуючи життєдіяльність громад в умовах війни. Місцеві ради та їх виконавчі органи продемонстрували високу адаптивність до нових реалій, оперативно реагуючи на виклики воєнного часу.

Одним з пріоритетних напрямків діяльності місцевої влади стало забезпечення функціонування об'єктів критичної інфраструктури: енергетики, водопостачання, транспорту, зв'язку. Місцеві органи влади активно координують гуманітарну допомогу, взаємодіють з міжнародними донорами, забезпечують внутрішньо переміщених осіб житлом, харчуванням та медикаментами. Розробляються та впроваджуються програми підтримки внутрішньо переміщених осіб, зокрема створюються Ради ВПО для представлення їх інтересів.

Водночас, війна виявила певні проблеми у нормативно-правовому регулюванні діяльності місцевого самоврядування. Недостатня деталізація законодавства щодо кризового управління на місцях призводить до неоднозначного тлумачення повноважень органів влади та ускладнює їх взаємодію. Спостерігається конфлікт між нормами воєнного стану та базовими принципами децентралізації, зокрема, щодо обмеження повноважень місцевого самоврядування та посилення ролі військових

адміністрацій.

Як вже попередньо було зазначено, органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у забезпеченні стабільності та організації життєдіяльності територіальних громад, особливо в умовах війни. Їхні функції стають ще більш важливими, оскільки вони працюють на найближчому до населення рівні, виконуючи завдання, пов'язані з громадським порядком, мобілізацією ресурсів, наданням гуманітарної допомоги, а також координацією з державними структурами та міжнародними організаціями.

Одним із ключових завдань місцевого самоврядування в умовах війни є забезпечення громадського порядку та залучення до цього місцевого населення громади. Відповідно до Конституції України, громадяни України мають право створювати в установленому порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, шляхом сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади у підтриманні порядку та забезпеченню громади на місцевому рівні, необхідною допомогою та збереженню безпеки громадян.

З огляду на це, можемо виокремити кілька ключових напрямків роботи самоврядування в цій сфері:

- Організація роботи добровольчих формувань територіальних громад (ДФТГ), передбачених Законом України «Про основи національного спротиву». Це дозволяє громадам залучати місцеве населення до оборонних завдань і підтримки безпеки. Координацію діяльності ДФТГ з охорони громадського порядку і державного кордону здійснюють відповідно місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: «добровольче формування територіальної громади - воєнізований підрозділ, сформований на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах території відповідної територіальної громади, який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони»[21];

- У разі загрози життю та безпеки органи місцевого самоврядування спільно із іншими службами зобов'язані сприяти евакуації цивільного населення;
- Місцеве самоврядування залучає різноманітні ресурси для забезпечення обороноздатності та життєзабезпечення громад у воєнний час:
- Спрямовує бюджетні кошти на підтримку Збройних Сил України та забезпечення критично важливих потреб.
- Займається збором допомоги для військових, організовує поставки продуктів харчування, паливно-мастильних матеріалів, ліків та інших ресурсів, а також у прифронтових регіонах сприяють їхній діяльності.

Окремо варто згадати про роботу гуманітарних штабів та волонтерських центрів. Діяльність цих організацій з самого початку повномасштабного вторгнення могла здатися дещо хаотичною, проте вони зіграли ключову роль саме у допомозі населенню як у прифронтових регіонах так і в тилу, адже саме вони могли в найкоротші терміни допомогти населенню практично з усіх питань, від допомоги та підтримки переселенців до забезпечення засобами першої необхідності військовослужбовців, адже в перші дні після початку повномасштабного вторгнення велика кількість українців пішли добровольцями в Збройні Сили України і завдання волонтерів та гуманітарних штабів було допомогти в перший час там, де бюрократична машина потребувала велику кількість часу.

Неможливо уявити в будь-якому регіоні України діяльність гуманітарних штабів чи волонтерських без залучення органів місцевого самоврядування, котрі виступали перш за все як координатори в своїй громаді, спрямовуючи допомогу чи запити в ключові точки[49].

Окрім наведеного, в органів місцевого самоврядування виникла інша проблема: як утримати бізнес дієздатним чи як здійснити його релокацію із зони бойових дій до західних територій України? У який спосіб і де знайти ресурси для проведення евакуації цивільного населення? Особливим

випробуванням для органів місцевого самоврядування стала тимчасова окупація частини території України.

Водночас війна стимулює громади до пошуку нових форм роботи, зокрема цифровізації послуг, створення кризових планів дій та налагодження міжнародної співпраці.

З початком повномасштабної війни велика кількість аналітичних досліджень показала, що активна участь ОМС є вирішальною у створенні стійких локальних спільнот. Наприклад, більшість місцевих рад здійснюють регулярний моніторинг потреб громадян, організовують «гарячі лінії» для звернень населення та залучають місцевий бізнес до підтримки населення.

Органи місцевого самоврядування в період правового режиму воєнного стану не припиняють своєї діяльності, хоча стикаються з певними викликами, які ставить перед ними сьогодення. Деякі з них відчують недостатнє фінансування, деякі – недостатнє законодавче регулювання, що призводить до необхідності удосконалення нормативно-правової бази в сфері реалізації місцевого самоврядування в період правового режиму воєнного стану.

Таким чином, ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в умовах війни залежить від рівня їхньої автономності, наявності ресурсів та здатності до адаптації в кризових умовах. Їхня діяльність є не лише інструментом забезпечення безпеки та гуманітарної допомоги, а й важливим чинником формування довіри громадян до місцевої та державної влади.

Органи місцевого самоврядування демонструють значну гнучкість і адаптивність в умовах війни, забезпечуючи виконання основних завдань на місцевому рівні. Їхня діяльність сприяє не лише підтриманню стабільності громад, а й загальній обороноздатності країни, що є ключовим елементом у боротьбі за незалежність України.

2.3 Особливості взаємодії місцевих органів з органами виконавчої влади в умовах особливого правового режиму воєнного стану

В умовах воєнного стану державне управління в Україні зазнає значних змін. Ефективна взаємодія між виконавчою владою та місцевими органами самоврядування стає критично важливою для забезпечення обороноздатності країни, громадської безпеки та стабільності функціонування суспільства. Воєнний стан, запроваджений в Україні через широкомасштабну агресію Російської Федерації, призвів до трансформації адміністративно-правових відносин між рівнями влади. У цьому контексті питання ефективної взаємодії між ними набуває стратегічного значення для забезпечення територіальної оборони, соціально-економічної стабільності та підтримання громадського порядку. Влада отримує ширші повноваження в умовах воєнного стану, але співпраця з місцевим самоврядуванням залишається критично важливою для ефективного управління на місцях.

Законодавство передбачає можливість тимчасового делегування повноважень військовим адміністраціям.

Згідно зі статтею 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»[23], «...органи місцевого самоврядування повинні сприяти діяльності військових адміністрацій, виконувати їхні рішення, що спрямовані на забезпечення обороноздатності регіону».

У період воєнного стану влада бере на себе додаткові повноваження для швидкого реагування на виклики, зокрема: органи місцевого самоврядування зобов'язані виконувати рішення військових адміністрацій, ресурси територіальних громад можуть бути передані на потреби оборони, а також найважливіше обмежується автономія органів місцевого самоврядування, тобто реформа децентралізації призупиняється, що ми могли побачити в дійсності.

Спільна координація дій та співпраця між органами місцевого

самоврядування та виконавчою владою надзвичайно важливо, хоча варто й розуміти, що саме органи місцевого самоврядування нерозривно зв'язані зі своїми жителями громад, шляхом демократичних виборів.

Місцеві ради набувають особливої важливості під час війни, оскільки вони безпосередньо взаємодіють із населенням та можуть оперативно реагувати на місцеві потреби. Виявлено, що місцеві ради повинні мати більшу автономію у прийнятті рішень щодо управління в умовах надзвичайного стану, при цьому забезпечуючи тісну співпрацю з державними органами та іншими суб'єктами правовідносин.

Зважаючи на складність організаційно-правових аспектів місцевого самоврядування в умовах війни, необхідно вдосконалити законодавство, хоча, звісно, зважаючи, що децентралізація з початком широкомасштабної війни в Україні призупинилася, а в деяких аспектах зробила крок назад, то варто все таки говорити про необхідність завершення реформ, звісно аналізуючи та беручи до уваги ті виклики та перешкоди, що постали під час правового режиму воєнного стану.

З цього приводу влучно зазначено в одній із колонок Юрія Микитюка, керівника регіональних програм, заступника керівника відділу адвокації та міжнародних відносин веб-порталу «Коаліція Реанімаційний Пакет Реформ», а саме: «Місцева демократія не може мати абсолютного характеру в умовах правового режиму воєнного стану. Проте Парламент демонструє готовність посилювати можливості для співпраці між громадянами та місцевою владою. Хорошим прикладом стало ухвалення законопроекту №7283 щодо внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших законодавчих актів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування. Цей документ сприятиме участі громадян у процесах ухвалення рішень на місцевому рівні та забезпечить ефективну співпрацю місцевої влади і жителів громад.

Так само як місцеве самоврядування посилює державу в багатьох

напрямах, зокрема підтримки сил безпеки і оборони України, так і держава оперативно реагує на виклики та загрози місцевій владі та застосовує механізми впровадження тимчасових утворень (військових адміністрацій населених пунктів), які або посилюють, або повністю перебирають на себе права місцевої влади. Зрештою, відносини між державою та місцевим самоврядуванням постійно перебувають у зв'язку, що особливо актуальним під час війни.»

Найважливіше, щоб взаємодія виконавчих органів влади та місцевого самоврядування залишалася збалансованою, адже зрозуміло, що воєнний час вимагає певних обмежень демократії, проте центральним органам влади потрібно усвідомлювати, що саме демократичне та сильне місцеве самоврядування здатне забезпечити ефективну взаємодію в своїх громадах між громадянами та владою, що напряду впливатиме й на сферу національної безпеки й загалом укріплюватиме державні інтереси.

РОЗДІЛ 3. ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ОКУПОВАНИХ І ПРИФРОНТОВИХ ТЕРИТОРІЯХ

3.1 Виклики та загрози для місцевих органів влади в умовах окупації та бойових дій

Місцеве самоврядування в Україні в умовах окупації та бойових дій стикається з безпрецедентними викликами, пов'язаними з порушенням нормального функціонування державних органів, руйнуванням інфраструктури, гуманітарною кризою та ескалацією безпеки. Оскільки ці фактори мають значний вплив на ефективність роботи місцевих органів влади, їхнє існування в таких умовах потребує окремого вивчення. У даному розділі розглянуто основні загрози, з якими стикаються органи місцевого самоврядування під час війни та окупації.

В умовах окупації та/або бойових дій місцеві органи влади не лише стикаються з фізичними руйнуваннями, а й з правовими труднощами. Окупаційні адміністрації, як правило, скасовують або змінюють національне законодавство, встановлюючи нові правила, що значно обмежують права громадян. Місцеві органи самоврядування часто опиняються перед вибором: виконувати вказівки окупантів чи захищати права своїх громадян, що підвищує ризик репресій і злочинів проти місцевих посадовців.

Одним із напрямів, по якому працює ворог, - це порушення функціонування інфраструктури та економіки. Знищення або значне пошкодження інфраструктури, зокрема водопостачання, електричних мереж, лікарень і шкіл, призводить до неможливості виконання багатьох базових функцій місцевого самоврядування. Про погіршення якості життя та ризик гуманітарної катастрофи більш детально описується в аналітичному дослідженні про основні виклики, що виникають перед громадами в умовах війни[37].

Зрозуміло, що бойові дії на територіях, які знаходяться під обстрілами або окупацією, змушують органи місцевого самоврядування постійно адаптувати свою роботу до умов непередбачуваності та кризових ситуацій. Як зазначається у науково-аналітичній доповіді «Виклики та пріоритети управління активами територіальних громад в умовах війни», «...стійкі громади – запорука стійкості держави...»[3]. Адже саме громади, які перебувають у зоні підвищених ризиків, мають зосередитися на релокації бізнесу та виробничих потужностей, евакуації населення, а щодо тих, що знаходяться саме в зоні бойових дій, то вони перш за все потребують підтримки держави – гуманітарного забезпечення й при неможливості евакуації намагатися убезпечити громадян.

Економічні труднощі також є важливою проблемою, оскільки значна частина підприємств може бути знищена або перейти під контроль окупаційних сил, що призводить до зниження податкових надходжень і соціальних виплат. Місцеві бюджети, залежні від державних фінансів, часто не мають змоги реагувати на зміну економічної ситуації, що підвищує ризик соціальних протестів та невдоволення серед місцевих жителів. «Місцева влада стала зацікавленою в розвитку інвестиційної привабливості своїх територій на благо громади, адже сплачені тут податки підуть на підвищення якості життя жителів цієї території.»[50], - Т.Луцюк, «Розвиток реформи децентралізації в Україні». У статті зазначено, що зменшення бюрократизації, або ж сприяння в наданні адміністративних послуг, позитивно впливатиме на економічний та соціальний розвиток громади.

Окупація і бойові дії часто супроводжуються гуманітарною катастрофою, що вимагає від місцевих органів самоврядування забезпечення мінімальних потреб населення: продуктами харчування, медикаментами, водою.

Місцеві органи мають справу з великими потоками біженців та внутрішньо переміщених осіб, що створює додаткові навантаження на

організацію соціальних послуг, допомогу постраждалим і створення тимчасових умов для людей, які втратили свої домівки[37].

Проте в умовах бойових дій можливість організувати належну гуманітарну допомогу часто стає обмеженою через блокування шляхів постачання, знищення складів гуманітарної допомоги та обмежену безпеку для волонтерів і працівників гуманітарних організацій.

В умовах бойових дій і окупації місцеві органи влади також можуть стати об'єктом атаки з боку збройних формувань, які намагаються контролювати ключові райони. Це створює ситуацію, коли місцеві посадовці або змушені співпрацювати з окупантами, або піддаються фізичному чи психологічному тиску, що часто призводить до корупційних схем або відкритих зрад. У деяких випадках, коли військові або політичні режими окупаційної влади виявляються агресивними, місцеві органи самоврядування можуть бути змушені припинити свою діяльність або навіть скасувати вибори, що веде до руйнування демократичних інститутів на місцевому рівні.

Окупанти активно використовують місцеві медіа для впливу на населення. Оскільки місцеві органи влади в таких умовах не мають достатнього доступу до правдивої інформації, часто стається, що місцеві жителі піддаються пропаганді або маніпуляціям щодо ситуації в країні. Відсутність незалежної журналістики і свободи слова в умовах окупації значно ускладнює реальне інформування громадян[32].

У багатьох випадках, коли території перебувають під контролем різних збройних формувань, місцеві громади можуть стати місцем відкритих конфліктів між різними соціальними групами. Це призводить до соціальної напруги, створення паралельних адміністрацій та ворожих груп, що додає додаткових викликів органам місцевого самоврядування, які повинні намагатися вирішувати конфлікти без участі силових методів, йдеться в дослідженні «Як тримаються малі громади під час війни?», фонду «Відродження»: «Стійкість громади вимірюється її здатністю реагувати на

надзвичайні ситуації та кризи. Дослідження показало, що мешканці оцінюють рівень стійкості своїх громад за декількома ключовими показниками: реакцією влади, ефективністю інформування та якістю укриттів.»[59]

Також важливо врахувати, що планування відновлення територій після деокупації є комплексним завданням, яке потребує скоординованих зусиль органів місцевого самоврядування, центральної влади та міжнародних партнерів, що в свою чергу може вважатись також викликом для ОМС. Органи місцевого самоврядування, які змогли зберегти часткову функціональність під час окупації, стають ключовими суб'єктами в процесі відновлення. Їх досвід, ресурси та здатність підтримувати зв'язок із місцевими громадами є критично важливими для успішного повернення до мирного життя.

Одним із першочергових завдань є відновлення критично важливої інфраструктури. Це включає: ремонт доріг і транспортних шляхів, оскільки без належного функціонування транспортної мережі стає неможливим нормальне забезпечення громадян товарами, гуманітарною допомогою та послугами[40]. Також мова йде про відновлення систем водопостачання, енергопостачання та каналізації, оскільки руйнування комунальних систем під час бойових дій створює ризик гуманітарних катастроф, тому забезпечення базових потреб населення є пріоритетом. «Одним із основних інструментів державної підтримки проектів відбудови в громадах є Фонд ліквідації наслідків збройної агресії (далі – Фонд), джерелами наповнення якого у 2023 році були кошти від конфіскації російських активів (26 млрд грн) та 50% прибутку НБУ (36 млрд грн).»[59] Кошти Фонду спрямовуються на інфраструктурні проекти, а також підтримку ВПО, закупівлю необхідного транспорту та інвентарю для освітніх закладів та закладів сфери охорони здоров'я. З цього ж Фонду проводиться й компенсація за знищений чи пошкоджений об'єкт житлового чи громадського призначення.

Та, звісно, реконструкція лікарень, шкіл та інших об'єктів соціальної інфраструктури. Це важливий крок для забезпечення доступу до медицини,

освіти та соціальних послуг, які були порушені під час окупації.

Органи місцевого самоврядування також мають забезпечувати координацію відновлювальних робіт між підрядниками, центральною владою та міжнародними партнерами. У проєкті «Стратегія відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій України. Аналіз поточного стану справ, тенденції та обґрунтування щодо необхідності розв’язання виявлених проблем»[48] зазначено, що планування таких робіт потребує залучення професійних експертів і створення прозорої системи моніторингу використання ресурсів.

Відновлення соціальної та економічної активності громадян є одним із ключових завдань у постконфліктний період. У науковій праці «Вплив війни: прифронтові громади та їх стійкість»[3] підкреслюється, що реінтеграція включає певні основні моменти, як ось - повернення внутрішньо переміщених осіб. Тобто варто зосередитись на створенні умов для повернення людей до своїх домів, що є важливим для відновлення громади. Це вимагає забезпечення безпеки, відновлення житла та доступу до основних послуг.

Органи місцевого самоврядування повинні підтримувати підприємців через надання податкових пільг, грантів та консультаційної допомоги. Ефективна співпраця з бізнесом дозволяє створювати нові робочі місця та відновлювати місцеву економіку. Доволі важливим аспектом є посилення довіри до місцевих органів влади через прозорість їхньої діяльності. Оскільки, довіра до органів місцевого самоврядування, могла бути підірвана під час окупації через дії окремих посадовців або пропаганду, то щоб відновити її, можна керуватись наступними діями. До прикладу, прозорість у розподілі ресурсів. Як зазначено у доповіді: «Виклики та пріоритети управління активами територіальних громад в умовах війни»[3], органи місцевого самоврядування повинні впроваджувати механізми громадського контролю та звітності. Відкриті дані про витрати бюджету та хід відновлювальних робіт є важливими для зміцнення довіри громади.

Розвиток участі громади у прийнятті рішень, через організацію публічних консультацій, залучення громадян до формування планів розвитку територій допомагає забезпечити прозорість і врахувати реальні потреби населення.

Органи місцевого самоврядування повинні працювати над інформуванням громадян про свої дії та досягнення, протидіючи фейкам та пропаганді, які можуть залишатися впливовими навіть після звільнення територій.

Після деокупації громади часто стикаються з дефіцитом ресурсів. Тому важливим завданням є залучення міжнародної допомоги та інвестицій. Як зазначено в аналітичній доповіді: «Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу»[34], міжнародні партнери можуть надавати фінансову, технічну та консультативну підтримку для реалізації довгострокових проєктів відновлення. Співпраця з міжнародними організаціями, такими як ООН, ЄС, USAID, дозволяє громадам отримати доступ до грантів і програм технічної допомоги.

Для досягнення сталого відновлення громади повинні розробляти довгострокові стратегії розвитку, які враховують: екологічну сталість (реконструкція має відповідати принципам «зеленої економіки», зокрема впровадженню енергоефективних технологій та зменшенню впливу на довкілля), інтеграцію сучасних технологій (використання цифрових платформ для управління громадою, електронного врядування та моніторингу відновлювальних робіт підвищує ефективність і прозорість діяльності) та розвиток інфраструктури для майбутнього як зазначено у «Перспективи регіонального та місцевого розвитку»[40], що відновлення має бути спрямоване не лише на відбудову зруйнованого, але й на створення нової інфраструктури, яка відповідатиме сучасним викликам та потребам громади.

Планування відновлення після деокупації є складним процесом, який потребує ретельного підходу та залучення широкого кола учасників. Органи

місцевого самоврядування відіграють ключову роль у координації цих зусиль, забезпечуючи відновлення інфраструктури, повернення людей до нормального життя та зміцнення довіри до влади. Успішна реалізація цих завдань стане основою для стабільного розвитку деокупованих регіонів у довгостроковій перспективі.

Виклики для місцевих органів влади на окупованих і прифронтових територіях є багатограними і багатоаспектними. Вони включають не тільки безпосередні загрози фізичної безпеки, але й правові, економічні та соціальні труднощі, які потребують адекватного реагування як на місцевому, так і на державному рівні. Від того, як успішно буде вирішено ці проблеми, залежить не лише стабільність і добробут постраждалих територій, а й майбутнє місцевого самоврядування в Україні загалом.

3.2 Діяльність місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях (на прикладі міст Дніпро та Херсон)

Міське самоврядування є ключовим елементом демократичного устрою будь-якої держави, адже саме на місцевому рівні відображаються основні потреби громадян, а також забезпечуються безпосереднє управління територією та організація соціальних послуг. В Україні, в умовах збройного конфлікту та тимчасової окупації частини території, діяльність органів місцевого самоврядування набуває особливого значення. Це не лише питання функціонування органів влади, але й збереження гуманітарної, соціальної та економічної стабільності на окупованих територіях. Особливості діяльності місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях найкраще розглянути через конкретні приклади з міст, що опинилися під загрозою окупації, а саме Дніпро та Херсон. Аналіз ситуації, саме цих міст допоможе краще зрозуміти, як місцеві органи влади адаптуються до нових реалій, коли території перебувають під контролем ворога.

Розглянемо, як приклад місто Дніпро: захист прав та реорганізація на час бойових дій. Дніпро, як важливий індустріальний та адміністративний центр України, розташований поруч з Донбасом і впритул до тимчасово окупованих територій. Від початку збройної агресії Росії місто стало одним із головних осередків для вимушених переселенців, а також базою для гуманітарної допомоги на сході України. У зв'язку з цим місцеве самоврядування Дніпра вимушене було приймати швидкі та ефективні рішення для забезпечення соціальної стабільності, збереження інфраструктури та підтримки безпеки населення.

Дніпропетровська обласна рада та міська рада активно сприяли координації гуманітарних операцій, організовували тимчасові притулки для біженців та займалися відновленням інфраструктури. Як зазначено в науковій праці: «Вплив війни: прифронтові громади та їх стійкість»[4], влада міста спільно з міжнародними організаціями забезпечила притулок для понад 100 тисяч осіб лише в перші місяці конфлікту. При цьому місцеві органи влади намагалися зберігати адміністративну та соціальну функціональність, навіть коли через загрозу бойових дій постійно змінювались плани евакуації або оборони[48].

Крім того, органи місцевого самоврядування активно працювали над підтримкою економічної стабільності. Як зазначалося раніше, влада міста надала податкові пільги місцевому бізнесу, що сприяло збереженню робочих місць. Співпраця між місцевою владою та волонтерськими організаціями дозволила значно підвищити ефективність гуманітарних і соціальних ініціатив. Місцева влада співпрацювала з військовими та волонтерами, щоб забезпечити безпечну евакуацію людей із зон активних бойових дій. Було створено спеціальні евакуаційні маршрути, які дозволили переміщувати людей у безпечні регіони.

Одним із найбільших викликів стало забезпечення безпеки на території міста та у прикордонних районах, де була реальна загроза диверсій і обстрілів.

В таких умовах місцеві органи самоврядування змушені були укріплювати оборону і працювати над мінімізацією впливу бойових дій на мирне населення, активно співпрацюючи з військовими та волонтерами. Як зазначається у «Основні виклики для українських громад під час війни»[37], це сприяло розвитку нових підходів до управління кризами, які можуть бути корисними й для інших громад України.

Розглянемо наступне місто, а саме Херсон: виклики окупації та відновлення після звільнення. Херсон — одне з найважливіших міст півдня України, яке стало об'єктом окупації з березня 2022 року. Протягом кількох місяців місцеві органи влади, що опинилися під контролем російських військ, були змушені функціонувати в умовах надзвичайного стресу і боротьби за виживання. Незважаючи на це, місцеві представники органів влади, включаючи міського голову та депутатів, діяли в складних умовах: вони намагалися зберегти лояльність до Української держави, організовувати допомогу цивільному населенню та підтримувати мінімальний рівень функціонування міста. Вже після того, як Росія почала закріплюватися на території міста, почалися випадки співпраці частини місцевих чиновників з окупантами. У цей період багато посадовців, розуміючи загрозу життю та безпеці, змушені були залишити свої посади або емігрувати[34].

Попри складну ситуацію, місцеве самоврядування Херсона продемонструвало стійкість у кількох аспектах: організація підпільної роботи. Як підкреслено у праці «Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу»[34], частина представників місцевої влади продовжувала таємно координувати гуманітарну допомогу для населення, що залишилося в місті. Окупаційна адміністрація активно використовувала місцеві медіа для поширення пропаганди. У відповідь на це українська влада та активісти створили альтернативні канали комунікації, забезпечуючи населення достовірною інформацією[59].

Деякі органи місцевого самоврядування, включаючи депутатів і міських

голів, визнали за необхідне активно організовувати спротив. Вони допомагали налагоджувати зв'язки між українськими військовими та місцевими жителями, активно працюючи над забезпеченням безпеки і мінімальних умов для життя. Більшість місцевих активістів, які залишалися на звільнених територіях, зокрема після контрнаступу ЗСУ в кінці 2022 року, створювали мережу підтримки для цивільних осіб.

Одним із основних завдань було забезпечення функціонування соціальних послуг, таких, як медична допомога, забезпечення продуктами харчування та відновлення газо- та водопостачання. Місцева влада, навіть в умовах обмеженого ресурсу, намагалася відновити хоча б частину інфраструктури, що була знищена чи пошкоджена під час окупації.

Після звільнення міста Херсон ОМС зіткнулися з масштабними руйнуваннями інфраструктури. Відновлення електромереж, водопостачання та медичних установ стало пріоритетним завданням. Як зазначено у матеріалах «Перспективи регіонального та місцевого розвитку»[40], місцева влада відновила роботу 60% критичних об'єктів інфраструктури протягом трьох місяців після деокупації.

На мою думку, можна виділити кілька ключових викликів на прикладі Дніпра та Херсона. Як приклади з Дніпра, так і з Херсона показують, що місцеві органи самоврядування в умовах окупації стикаються з низкою спільних викликів.

В умовах тимчасової окупації місцеві органи влади повинні були реагувати на непередбачуваність ситуації та працювати над збереженням адміністративної стабільності. У Херсоні, наприклад, органи місцевого самоврядування намагалися зберегти свою діяльність навіть після захоплення міста окупантами. Обидва міста активно організовували гуманітарну допомогу, забезпечення базових потреб населення, навіть коли це ставало надзвичайно складним завданням через блокади та постійні бойові дії.

У випадку з Дніпром співпраця між місцевими органами влади,

військовими та волонтерами дозволила забезпечити функціонування інфраструктури та гуманітарну допомогу.

Після окупації Херсона місцеві органи влади зіткнулися з важливим викликом — не лише забезпеченням фізичної безпеки, але й захистом від інформаційних атак і пропаганди окупантів.

Досвід Дніпра та Херсона в умовах тимчасової окупації показує, наскільки важливою є діяльність місцевого самоврядування для забезпечення стабільності, порядку та підтримки місцевих громад. Органи місцевої влади можуть бути важливими гравцями в протистоянні окупаційним режимам, навіть за умов бойових дій. Утім, успішне функціонування таких органів залежить від низки факторів, зокрема від рівня підтримки з боку держави, здатності організовувати кризове управління та підтримки волонтерських ініціатив.

Цей досвід є важливим не лише для розуміння того, як органи місцевого самоврядування можуть працювати в умовах війни, але й для формування стратегії відновлення на звільнених територіях, що допоможе країні відновити свою цілісність та забезпечити соціальний порядок.

3.3 Вплив окупації на функціонування органів місцевого самоврядування та їхню стратегію адаптації

Окупація території — це складний і багатогранний процес, що суттєво змінює політичну, соціальну та економічну ситуацію в регіоні. В Україні, де значна частина території зазнала тимчасової окупації, питання адаптації місцевих органів влади та їх функціонування стало не тільки важливим для збереження управлінської стабільності, але й для забезпечення прав і безпеки громадян. Оскільки місцеві органи влади є основними суб'єктами для забезпечення базових потреб населення, їхнє функціонування в умовах окупації потребує особливої уваги та аналізу.

У цьому контексті виникає низка важливих питань: як місцеві органи влади адаптуються до змін, що пов'язані з окупацією, як вони можуть зберегти свою ефективність, якими є їх стратегії виживання та підтримки соціального порядку?

Окупація території має безпосередній вплив на діяльність місцевих органів влади, адже зазвичай під час цього процесу відбувається зміна організаційної структури управління, порушення або повне припинення роботи законних органів самоврядування. Ось основні аспекти, що змінюються: порушення правового поля, зниження ефективності управління, корупція та зловживання. Розглянемо трохи детальніше дані аспекти.

Отже, порушення правового поля. Окупаційна влада часто скасовує національні закони, замінюючи їх своїми нормативно-правовими актами. Місцеві органи влади змушені адаптуватися до нових вимог і працювати в умовах правового вакууму або під значним тиском з боку окупаційної адміністрації. Це може призвести до порушення прав громадян, обмеження свободи слова та дій.

Наступним аспектом виступає, зниження ефективності управління. Оскільки багато місцевих органів влади не можуть функціонувати під контролем окупантів, з'являються перерви у наданні адміністративних послуг, а також порушуються соціальні та економічні функції. Окупація може призвести до припинення важливих комунальних послуг, таких як водо- та енергопостачання, що ускладнює життя населення.

Розглянемо такі питання, як корупція та зловживання. У період окупації місцеві органи часто піддаються впливу з боку окупаційної влади, що може призводити до корупційних схем. Часом це означає, що частина посадових осіб переходить на бік ворога, приймаючи його правила гри та реалізуючи особисті інтереси за рахунок громадян[59].

Стратегії адаптації місцевих органів влади до умов окупації передбачають складний процес, що вимагає гнучкості та креативного підходу.

Багато органів місцевого самоврядування прагнуть зберегти свою функціональність і мінімізувати негативний вплив окупації на населення за допомогою різних адаптаційних стратегій. У випадках, коли місцеві органи самоврядування не можуть діяти відкрито через загрозу репресій або фізичного насильства з боку окупантів, вони часто вдаються до підпільної або напівлегальної діяльності. Це може бути організація допомоги населенню, поширення важливої інформації або підтримка контактів з українською владою. Такі органи часто намагаються зберегти зв'язок з громадянами через неформальні канали та волонтерські мережі.

Однією з головних стратегій, що дозволяють місцевим органам самоврядування адаптуватися до окупації, є забезпечення мінімальних умов для життя населення. Це включає надання гуманітарної допомоги, забезпечення продуктами харчування, медичними засобами, а також координацію евакуації людей з небезпечних зон. В умовах окупації багато місцевих органів влади намагаються забезпечити хоча б базові потреби, щоб підтримати довіру населення до своєї діяльності[40].

Окупанти активно використовують засоби масової інформації та пропаганду для впливу на населення. Місцеві органи самоврядування в таких умовах намагаються створювати альтернативні канали інформації, через які можна довести правду до громадян та забезпечити збереження національної ідентичності. Важливим елементом цієї стратегії є підтримка морального духу населення і інформування про реальний стан справ.

Місцеві органи, які зберігають лояльність до України, можуть звертатися за підтримкою до центральної влади та міжнародних гуманітарних організацій. Це включає в себе отримання гуманітарної допомоги, координацію діяльності з міжнародними структурами для надання медичних послуг, підтримки біженців та відновлення інфраструктури. У деяких випадках, коли територія знаходиться під частковим контролем або відбувається звільнення від окупації, місцеві органи співпрацюють з органами

державної влади для створення планів відновлення.

Адаптація місцевих органів самоврядування в умовах окупації важлива не лише для підтримки життєдіяльності підконтрольних територій, але й для майбутнього відновлення. Місцеві органи, які змогли зберегти свою функціональність, часто стають основою для відновлення нормального управління після звільнення територій. Успішна адаптація дозволяє забезпечити стабільність під час окупації, допомогти жителям пристосуватися до нових умов і підготувати регіон до відновлення після завершення конфлікту. Водночас на практиці багато залежить від того, наскільки ефективно центральна влада підтримує місцеві органи, надаючи їм ресурси та інструменти для боротьби з окупаційним режимом[40].

Вплив окупації на функціонування місцевих органів самоврядування є глибоким і багатограним. Окупаційний режим порушує всі аспекти життя, включаючи політичні, економічні та соціальні процеси, що ставить під загрозу не лише фізичну безпеку громадян, але й нормальне функціонування органів місцевого самоврядування. Стратегії адаптації місцевих органів самоврядування включають підпільну діяльність, організацію гуманітарної допомоги, підтримку соціальної стабільності, інформаційну боротьбу та співпрацю з міжнародними партнерами. Важливо, щоб ці стратегії не лише зберегли безпеку громадян в окупованих територіях, але й стали основою для майбутнього відновлення та розвитку після завершення конфлікту.

РОЗДІЛ 4. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІСЛЯ ЗАВЕРШЕННЯ ВІЙНИ

4.1 Реформи у сфері місцевого самоврядування з урахуванням досвіду війни

Надзвичайні, кризові ситуації створюють умови в котрих інституції випробовуються на міцність. Відповідно, ті слабкі місця, котрі є в будь-якій системі, адже ідеальних систем не існує, існують тільки ті, що максимально наближуються до ідеальності шляхом постійного розвитку та покращення, не реагуванням, усуненням проблем та перешкод, а саме упередженими діями, тож будь-яка система в момент кризових ситуацій має слабкі місця. Саме тут і проявляється роль особистості, здатної оперативно взяти ситуацію під свій контроль.

Розглядаючи роль політичного лідерства, у випадку місцевого самоврядування це насамперед міські та селищні голови, а також голови обласних та районних рад та відповідно депутати, котрі у кризових ситуаціях мають тісно контактувати та працювати зі своїми округами. «Необхідність у лідерстві виникає тоді, коли ситуація, в яку через обставини, що склалися, втягнуто великі групи людей, вимагає оцінки та розгортання необхідних дій... Для політичного лідера, який обіймає урядову посаду, займатися політикою – це не тільки професія»[39] зазначає у своїй статті Павло Гайдаєнко, «Роль особистості лідера у вирішенні кризових ситуацій в країні». Макс Вебер визначає три ключові якості, необхідні для політика та лідера: пристрась, відповідальність і здатність внутрішньо зібрано та спокійно сприймати реальність. Також своїй праці «Wirtschaft und Gesellschaft»[68] Вебер наголошував, що політика є процесом поступового пробивання міцних суспільних структур.

Яскравим прикладом лідерства у кризовій ситуації можна вважати

керівництво міста Миколаїв, а також співпраця місцевих органів влади із виконавчою та військовими.

Від початку агресії місцева влада займалася організацією оборони міста та забезпеченням його ефективного функціонування. Для координації з військовими, територіальною обороною та іншими структурами в короткі терміни були створені кризові штаби. Проводилася відповідна мобілізація добровольців, які укріплювали фортифікаційні споруди та створювали нові, а також забезпечувалася робота комунальних служб, що дійсно складно в умовах постійних обстрілів. Організовувалися евакуаційні заходи, спрямовані на переміщення мешканців до безпечних регіонів[38].

Крім того, керівництво міста зуміло успішно забезпечити функціонування систем енергозабезпечення та водопостачання. В умовах руйнувань та загрози життю, робота комунальних служб, що важливо, не припинялася, це стало символом єдності громади, а також стійкості й позитивно сприяло на рівень довіри мешканців до владних інститутів.

Даний приклад демонструє, як ефективне місцеве лідерство, в тісній координації з центральною владою, може підтримувати життєдіяльність міста та його мешканців під час війни[44].

Як бачимо надзвичайно важливим є як особисте лідерство задля забезпечення інтересів та безпеки громади так і високий професіоналізм та співпраця із центральними органами влади.

«Були приклади, коли органи самоврядування на Чернігівщині та Сумщині відразу ж почали організовувати партизанський рух. Були приклади, на щастя поодинокі, коли виявилися колаборанти на посадах, які з ентузіазмом вітали окупантів. Зараз СБУ з цими прикладами розбирається»[33] зазначає у своїй статті Ігор Коліушко, Голова правління Центру політико-правових реформ. Він наводить приклад як по всій країні представники влади разом зі своїми громадами, почали виконувати закон про національний спротив.

Отже, повертаючись до питання реформи місцевого самоврядування

після війни, варто наголосити, що надзвичайно важливим є саме навчання та підготовка кваліфікованих кадрів, котрі здатні працювати та реагувати в умовах криз, а також брати на себе відповідальність та лідерство у відстоюванні інтересів громад та у випадку війни національних.

Важливим є збереження кадрового потенціалу та підвищення кваліфікації працівників через навчальні програми, які допомагають опанувати нові підходи до роботи в умовах війни, включаючи управління через цифрові технології та підготовку до роботи з міжнародною допомогою та грантами. Зокрема, залучення експертів, підвищення здатності до розробки та реалізації проектів допомоги, а також володіння навичками кризового управління є критичними для забезпечення ефективності роботи місцевих органів влади в цей складний період.

Навчання і підготовка кадрів стали однією з головних вимог для забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування в умовах війни. В умовах швидких змін та численних кризових ситуацій місцевим органам влади необхідно володіти знаннями в кризовому управлінні, управлінні ресурсами та взаємодії з міжнародними партнерами.

Програми навчання для представників органів місцевого самоврядування повинні включати: кризове управління та комунікація із населенням в умовах викликів, навчання із стратегування проектів, обов'язковим є проходження тренінгів та курсів із домедичної допомоги та базової військової підготовки, а також роботи з картами.

Досвід війни яскраво продемонстрував наскільки важливим є співпраця органів місцевого самоврядування із військовими. Саме люди, котрі відмінно знають свої громади – рел'єф, інфраструктуру, а також місцевих жителів, були незамінними для співпраці із представниками Збройних Сил України.

В цьому контексті також важливим є повернення конкурсів для претендентів на зайняття посад в органах влади, адже Верховна Рада скасувала конкурсні добори для вступу на державну службу та службу в органах

місцевого самоврядування під час воєнного стану відповідно до прийнятого 24 березня 2022 року Закону про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану.

«Законом, зокрема, передбачається, що у період дії воєнного стану призначення на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування...здійснюється керівником державної служби або суб'єктом призначення, сільським, селищним, міським головою...без конкурсного відбору.»[18].

Важливою у майбутній реформі місцевого самоврядування є перевірка на доброчесність кандидатів, а також відповідними спецслужбами, оскільки повномасштабна війна показала не тільки позитивні приклади, коли навіть в окупації представники влади відстоювали інтереси своїх громад, та допомагали українським збройним силам, але й нажалі приклади колабораціонізму представників місцевого самоврядування із ворогом[15].

Співпраця з відповідними спецслужбами, сприятиме більш надійному контролю за діяльністю кандидатів і посадовців. Це допоможе виявляти осіб із ризиками колабораціонізму з агресором. Завдяки такій перевірці місцеве самоврядування стане більш стійким до внутрішніх і зовнішніх загроз, а також підвищить довіру громадян до влади.

Серед проблем пов'язаних із доброчесністю, котрі були і до війни, але вона їх актуалізувала з значною силою, є запобігання корупції в органах місцевого самоврядування.

Проблема доброчесності та запобігання корупції в органах місцевого самоврядування в Україні була актуальною ще до початку війни, але збройна агресія та пов'язані з нею виклики загострили необхідність вирішення цієї проблеми. У кризових умовах, коли місцеві бюджети значно збільшилися через перерозподіл ресурсів на забезпечення оборонних і соціальних потреб, можливості для зловживань також зросли. Це актуалізувало заходи для зміцнення доброчесності місцевих органів влади, зокрема через посилення

контролю за фінансуванням, прозорість процедур закупівель, а також залучення громадськості до моніторингу діяльності посадовців.

Постановою Кабміну від 27 серпня 2022 р. №959 затверджено у новій редакції Порядок проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком. Згідно з нею – «...Внести зміни до Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад...з підвищеним корупційним ризиком»[42]. Дана постанова має сприяти відсіюванню недоброчесних кандидатів на посади в органи влади, зокрема в органи місцевого самоврядування.

Важливим є те, що майбутня реформа має викоринити корупцію із органів місцевого самоврядування.

Опитування проведене Transparency International, у червні 2023 року, показує, що – «Головними проблемами країни українці називають війну (100%), руйнування інфраструктури та житла (98%), а також корупцію (94%). Безробіття вважають проблемою 89% опитаних...Серед іншого: відсутність професіоналів у владі, високу вартість життя та низькі доходи.[58]»

Однією з ключових реформ в Україні останніх років стала децентралізація, започаткована ще до початку повномасштабної війни. Її метою було надання місцевим громадам ширших фінансових і управлінських повноважень, щоб підвищити їхню самостійність та спроможність ухвалювати рішення на місцевому рівні. Війна, яка розпочалася у 2022 році, стала серйозним випробуванням для цієї реформи, водночас виявивши як її недоліки, так і переваги.

Отже, серед сильних сторін можна виділити розширення повноважень органів місцевого самоврядування (ОМС), що дає їм змогу ефективніше управляти наявними ресурсами. Стимулювання громад до збільшення надходжень у місцеві бюджети та пошуку нових джерел їхнього поповнення.

Посилення ж матеріальної бази громади сприяє появі нових центрів господарської діяльності, відкриттю нових підприємств та створенню робочих місць. Зміни позитивно впливають та дають змогу місцевій владі підвищувати якість надання адміністративних послуг, реалізовувати соціальні й інфраструктурні проєкти, створювати сприятливі умови для інвестицій, підтримувати місцевий бізнес та впроваджувати програми розвитку громад.

4.2 Відновлення та реорганізація діяльності місцевих органів після деокупації

Органи місцевого самоврядування в Україні мають численні можливості для співпраці з міжнародними фондами та організаціями, особливо в умовах війни. Таке співробітництво дозволяє забезпечити фінансування для відновлення інфраструктури, підтримки внутрішньо переміщених осіб, а також для розвитку соціальних ініціатив на місцях. Співпраця із міжнародними фондами залучення грантів та міжнародної технічної допомоги дозволяє розвивати та покращувати стійкість громад навіть в умовах повномасштабного вторгнення.

Одним із найбільших джерел фінансування є міжнародні фінансові організації, зокрема Світовий банк і Європейський Союз, які мобілізують кошти для екстрених потреб під час війни та підтримку внутрішньопереміщених осіб, дітей сиріт та родини військовослужбовців, а також створюють підґрунтя для по дальшого відновлення після війни. Світовий банк, зокрема, створив цілий фінансовий механізм для підтримки бюджету України, надаючи гранти та кредитні гарантії, що дають змогу покривати витрати на термінові потреби в умовах війни.

Також існують можливості для грантового фінансування через спеціальні програми, як, наприклад, ініціативи Програми розвитку ООН (ПРООН), це значно підтримує місцеві громади в реалізації заходів щодо

подолання наслідків війни, зокрема, через співпрацю між місцевими органами влади та громадськими організаціями.

Отже, реформа децентралізації сприяє не тільки збільшенню владних повноважень на місцях, але й розвитку громад, покращенню їх економічного статусу та створенню передумов для стійкості й сталого розвитку. Проте цей процес, як і будь-яка глибока трансформація, має свої переваги та недоліки, які впливають на його ефективність та сприйняття суспільством.

Перш за все, децентралізація дає громадам можливість бути справжніми господарями на своїй території. Завдяки розширенню повноважень місцеві органи влади отримують змогу самостійно вирішувати питання розвитку інфраструктури, залучення інвестицій та управління бюджетами. Це дозволяє враховувати локальні особливості та потреби, що нерідко ігноруються на центральному рівні.

Покращення економічного статусу громад – ще один важливий аспект. Завдяки фінансовій децентралізації більшість податків залишається на місцях, що дозволяє реалізовувати важливі соціальні, освітні та медичні проєкти. Наприклад, у багатьох громадах, які до реформи страждали від браку фінансування, вже сьогодні з'являються нові школи, медичні заклади, ремонтуються дороги.

В умовах війни децентралізація відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні стійкості країни. Саме місцеві органи влади першими стикаються з викликами гуманітарної кризи, допомагають переселенцям, координують мобілізаційні заходи та підтримують обороноздатність. А після перемоги гнучкість та оперативність, які забезпечує децентралізація, стануть основою для швидкої повоєнної відбудови.

Однак процес децентралізації має й свої тіньові сторони. Одним із найбільших ризиків є нерівномірний розвиток громад. Деякі регіони, особливо з розвиненою інфраструктурою або природними ресурсами, отримують значні переваги, тоді як менш розвинені громади можуть залишатися поза цим

процесом. Це може поглибити соціально-економічний розрив між різними частинами країни.

Викликом є також й кадровий потенціал. Передача повноважень на місця вимагає висококваліфікованих фахівців, здатних ефективно управляти ресурсами. У багатьох громадах бракує досвідчених управлінців, що призводить до неефективного використання коштів або навіть до корупції. Згідно дослідження Національного агентства з питань державної служби, станом на 1 травня 2024 року в Україні нараховувалося 159 333 державних службовці, при тому вакантних посад нараховувалося 40 769. Порівняно з попереднім кварталом кількість вакантних посад збільшилося та сама тенденція спостерігається і в органах місцевого самоврядування. Причин для цього декілька, але однією з найголовніших є низькі заробітні плати.

Варто й зазначити, що у кризових умовах війни або надзвичайних ситуацій може виникати проблема координації між центральною та місцевою владою. Якщо система управління не належним чином врегульована, це може призводити до дублювання функцій або конфліктів повноважень.

Проте найбільшим, на мою думку, ризиком децентралізації, як я вже зазначав вище у своїй роботі є ризик створення підґрунтя для регіонального сепаратизму, прояви котрого ми бачили у 2014 році на Донбасі та в Криму і важливу роль в якому відіграло саме місцеве самоврядування. Звісно зовнішнє вторгнення Російської Федерації, а до того два десятиліття підігрівання, фінансування та створення своєї агентурної мережі призвело до цього, проте спрямованні ці кроки великою мірою були саме на владу місцевих громад[36].

Війна залишає по собі не лише руїни будівель, але й глибокі рани на соціальній тканині суспільства. Відновлення ефективної роботи місцевих органів влади на деокупованих територіях України – це не просто адміністративне завдання, це фундамент для відбудови країни, повернення до нормального життя та гарантія безпеки. Цей процес вимагає комплексного підходу, який враховує гуманітарний, політичний та безпековий аспекти.

Одним з найскладніших викликів є подолання недовіри місцевого населення. Роки окупації, пропаганда та тиск з боку ворога спотворили уявлення про українську державу. Місцева влада має стати символом позитивних змін, демонструючи прозорість, ефективність та турботу про людей.

Згідно опублікованим проєктом стратегії відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій України, Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, у квітні цього року, зазначається: «Метою державної політики з відновлення державної влади та реінтеграції деокупованих територій України є створення умов для реалізації та захисту прав людини і громадянина»[48].

Тобто, бачимо, що однією із пріоритетних цілей відновлення деокупованих територій є власне відновлення репутації держави, а також запевнення місцевого населення, котре перебувало певний час у ворожій окупації та піддавалося постійному впливу ворожої пропаганди, що держава здатна виконувати свої основні функції та забезпечувати добробут та безпеку громадян : «З початку тимчасової окупації частини території України влада Російської Федерації намагалася встановити на цій території повний контроль за інформаційним простором[48]»

Саме через інформаційний простір здійснюються програми та політики ворога, щодо дестабілізації як тилкових регіонів країни, так і тих, що на лінії фронту чи в окупації чинять активний спротив.

Щоб зрозуміти масштаб катастрофічних наслідків окупації варто навести ще одну частину цього документу - «Систематичні порушення прав людини та основоположних свобод...За даними Офісу Генерального прокурора станом на 14 січня 2024 року в Україні зареєстровано 119969 воєнних злочинів. За даними Управління Верховного Комісара ООН з прав людини, станом на 11 грудня 2023 року, починаючи з 24.02.2022 втрати серед цивільних осіб склали щонайменше 28711 цивільних осіб, з яких 10058

загиблих та 18653 поранених. Окупаційна влада Російської Федерації переслідує в кримінальному порядку громадян України...Влада Російської Федерації вчиняє злочин депортації громадян України, зокрема, дітей. За даними порталу «Діти війни» станом на 15 січня 2024 року депортованими або примусово переміщеними вважається 19546 дітей.»[48].

Отже, важливо усвідомлювати, що відновлення після деокупації має стосуватися як і соціальних сфер так і сфер безпеки, гарантії прав та свобод, а також розслідувань військових злочинів.

Зруйновані будівлі, відсутність кваліфікованих кадрів – це реалії, з якими доведеться зіткнутися. Люди є головним ресурсом будь-якої системи управління. Війна спричинила масову міграцію, особливо серед кваліфікованих кадрів. Завдання держави — створити умови для їхнього повернення. Це включає забезпечення житлом, соціальними гарантіями, можливостями для професійного росту. Одночасно потрібно залучати місцевих мешканців, які під час окупації проявили відданість Україні. Їхній досвід і знання стануть основою для розвитку громад.

Повернення до нормального функціонування вимагає очищення місцевих органів від колаборантів. Потрібно запровадити люстраційні механізми, які б унеможливили повторення помилок. Юридична реорганізація включає також перегляд нормативно-правової бази, адаптацію її до сучасних реалій та викликів.

Саме про значний брак кадрів, як один із ключових викликів після деокупації територій, йдеться у стратегії відновлення державної влади, Міністерства реінтеграції окупованих територій[48]

Реорганізація місцевого самоврядування на деокупованих територіях – це складний, але життєво необхідний процес. Він вимагає чіткої стратегії, підтримки міжнародних партнерів та активної участі громадянського суспільства.

Згідно проекту Міністерства реінтеграції окупованих територій,

пропонуються такі кроки: план надання адміністративних послуг, координація дій між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, безпека, розмінування територій, цифровізація в сфері державних послуг.[48]

4.3 Роль місцевого самоврядування у відбудові держави

Війна приносить з собою низку критичних викликів, які охоплюють майже всі сфери суспільного життя. Серед найважливіших проблем можна виокремити руйнування систем управління державою, зміни в економіці, соціальні негаразди та фінансову нестабільність.

Перш за все, війна руйнує усталені механізми управління. Коли державний апарат опиняється під загрозою через бойові дії або окупацію окремих територій, система управління втрачає цілісність, що призводить до хаосу та зниження ефективності прийняття рішень. Такий стан справ вимагає швидкої адаптації, зокрема створення кризових центрів, які здатні оперативно реагувати на загрози.

В контексті питання відновлення важливо усвідомлювати рівень збитків завданих державі та громадах як основній складовій одиниці внаслідок війни. Для цього пропоную звернутися до «Звіту про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України станом на початок 2024 року», опублікованого та розробленого аналітичною командою Київської Школи Економіки спільно з Міністерством розвитку громад, територій та інфраструктури, Міністерством економіки України, Міністерством охорони здоров'я України, за координації Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України та у співпраці з іншими профільними міністерствами та Національним банком України. Звіт охоплює період із лютого 2022 року по січень 2024.

Ключовою інформацією, наведеною в звіті є: «...сума прямих збитків житловій та нежитловій нерухомості, іншій інфраструктурі, транспортним

засобам та товарним запасам перевищила \$157 млрд (за вартістю заміщення).[26]»

«...житловим будівлям - 37,5% або \$58,9 млрд та інфраструктурі - 23,4% або \$36,8 млрд... Підлив Каховської ГЕС у червні 2023 року спричинив щонайменше \$2 млрд прямих збитків.[26]»

Навіть із невеликого уривку цього дослідження, можемо побачити, що органам місцевого самоврядування з їхніми бюджетами буде практично неможливо впоратися з наслідками війни, та самостійно відновити складні інфраструктурні об'єкти, об'єкти ЖКГ, а також житловий фонд місцевих жителів. Саме на цьому етапі важливе розуміння, що залучення міжнародних фондів та організацій за прямої участі, або ж посередництва держави є тим рішенням, котре здатне відновити знищені чи пошкоджені регіони.

Так, до прикладу, 14 жовтня 2022 року Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову № 1159, яка затверджує «Порядок розроблення, громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення територій[41]», а також внесення змін до них. Цей документ став ключовим інструментом для планування і реалізації заходів із відновлення областей, територіальних громад або їх частин, що зазнали руйнувань чи значних змін внаслідок бойових дій.

До прикладу, Бучанська громада, Київської області, котра зазнала значних збитків під час окупації та військових дій у 2022 році, реалізовує програму відновлення «VDOMA KRASHCHE»[67] на період 2022–2027 років. Фінансування передбачених у програмі заходів здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів у межах затверджених кошторисів, а також із залученням інших джерел фінансування, зокрема від приватних меценатів, а також залучення міжнародних фондів.

Приклад Бучанської територіальної громади релевантний і для інших регіонів, адже зусиллям місцевої влади разом із громадою, за допомогою державних програм, передбачених постановами Кабміну, а також законом про

місцеве самоврядування, вдається створювати середньотривалі та довготривалі інфраструктурні проекти, залучати приватний сектор до відновлення й міжнародні організації. Вже сьогодні бачимо як різні держави, а також міжнародні компанії, беруть під свою опіку той чи інший регіон України задля гуманітарного, соціального та інфраструктурного відновлення. Така співпраця є важливою додатковою можливістю по відновленню громади, адже державні програми часто, через великий запит, можуть не так швидко реагувати покривати потреби щодо відновлення і завданням місцевого самоврядування у такій ситуації є пошук додаткових спроможностей, можливостей залучення інвесторів, фондів та організацій.

Тут варто згадати про Digital Restoration EcoSystem for Accountable Management (DREAM)[62] - державна електронна екосистема, яка забезпечує єдиний цифровий маршрут для всіх проектів відновлення. Як зазначається на сайті електронної системи, «DREAM збирає, упорядковує та публікує відкриті дані на всіх етапах проектів відновлення в режимі реального часу, впроваджуючи найвищі стандарти прозорості та підзвітності»[94].

Створення цієї системи мало на меті зробити максимально прозорими процеси управління проектів та залучення коштів. При створенні системи прикладом були Build.gov — зі Сполучених Штатів, а також німецька «eProjects». На сьогоднішній день, на порталі DREAM вже зареєстровано 7851 проект на загальну суму 465,83 млрд грн. Значна частина поданих проектів, а саме понад 90 % належить органам місцевого самоврядування.

Отже, підсумовуючи роль місцевого самоврядування у майбутній післявоєнній відбудові, або як вже зараз відбувається на звільнених територіях, маємо розуміти, що самоврядування є ключовим органом, котрий буде здійснювати це, звісно у співпраці із центральними органами влади, приватним сектором та міжнародними громадськими організаціями та фондами. У такому випадку й відповідальність перед ОМС й доброчесність є надважливими правилами, дотримання котрих гарантуватиме успішну

відбудову тої чи іншої громади.

Перспективою розвитку місцевого самоврядування по завершенню війни є шлях, котрий ґрунтуватиметься на європейських демократичних цінностях, перш за все субсидіарності та прозорості. В цьому контексті є важливим успішне завершення реформи децентралізації, адже саме децентралізація забезпечує саме справжнє право громад на самоврядування, а також сприяє успішній інтеграції України в Європейський Союз.

Звісно серед позитивних аспектів децентралізації та нових можливостей для місцевого самоврядування варто й пам'ятати, в контексті українського досвіду війни та нажаль досвіду сепаратизму окремих регіонів, про необхідні запобіжники, що стримуватимуть місцеву владу діяти проти національних інтересів порушуючи конституцію та ставлячи під загрозу національну безпеку.

ВИСНОВКИ

Виникнення та організація місцевого самоврядування в Україні є не тільки закономірним історичним процесом, а й підтвердженням належності української культури та державотворення до загальноєвропейської цивілізації. Проходячи природний процес еволюції, самоврядування в Україні набувало різних форм і виразів, поступово інтегруючись у загальноєвропейський дискурс. Зокрема, значним кроком уперед стало впровадження Магдебурзького права, яке дало змогу українським містам отримати певну автономію в управлінні та стало основою для формування міських громад як самостійних адміністративних одиниць. Це право стало символом європейської правової культури, що вплинуло на розвиток українських міст і зміцнення місцевого самоврядування.

Розвиток наукової думки щодо устрою держави та місця громади в цьому утворенні знайшов відображення в працях провідних європейських мислителів, таких як Томас Гоббс, Алексіс де Токвіль, Джон Локк, Лоренц фон Штайн та інших. Вони розглядали місцеву громаду як основну одиницю державного механізму і дійшли висновку, що права та свободи громад є невід'ємними для демократичного та економічно успішного розвитку держави загалом. Ці ідеї значно вплинули на українську інтелектуальну традицію.

Серед українських вчених важливо відзначити Михайла Драгоманова, який у своїх дослідженнях сформулював ідею «громадівського соціалізму». Його вчення було відповіддю на запит «Духу часу» щодо необхідності трансформації державного управління на основі принципів самоврядування і автономії громад. Драгоманов підкреслював важливість місцевого самоврядування як основи для побудови демократичного суспільства.

З відновленням української незалежності на початку 1990-х років постало питання гострої необхідності демонтажу радянської системи управління на всіх рівнях, включаючи місцеве самоврядування. Цей процес

переходу від радянської до змішаної моделі управління супроводжувався численними реформами та законодавчими змінами. Різні політичні сили по-різному бачили розвиток державного управління, що призводило до коливань між громадівською теорією і державницькою моделлю. В підсумку це призвело до утвердження змішаної системи місцевого самоврядування та необхідності проведення децентралізації.

Децентралізація, яка розпочалася в Україні в 2014-2015 роках, була зумовлена необхідністю демократичного реформування держави в контексті подальшої євроінтеграції. Ця реформа також була відповіддю на внутрішні кризи та загрози, що поставали перед країною. Завдяки децентралізації місцеві громади отримали більше повноважень та ресурсів для самостійного вирішення питань місцевого значення, що сприяло зміцненню демократичних інститутів та національної безпеки.

Таким чином, місцеве самоврядування в Україні є основою демократичного устрою, ключовим елементом у забезпеченні стабільного розвитку держави і гарантією її національної безпеки. Воно продовжує розвиватися відповідно до європейських стандартів, інтегруючи кращі практики й адаптуючи їх до українських реалій.

Повномасштабне вторгнення Росії стало найсерйознішим викликом для України з моменту відновлення її незалежності. Окрім інших наслідків, війна підкреслила важливість зміцнення стійкості регіонів і громад. Події на фронті засвідчили міцність і ефективність горизонтальних зв'язків у суспільстві України. У той час як обласні та районні військові адміністрації та обласні ради зосереджуються на вирішенні завдань боротьби з агресором, значний тягар війни лягає на територіальні громади. Вони не лише накопичують і доставляють волонтерську допомогу ЗСУ і Силам територіальної оборони, а й займаються прийманням і розселенням внутрішньо переміщених осіб, підтримкою місцевого бізнесу та забезпеченням життєздатності економіки.

Сучасна система місцевого самоврядування в Україні зіштовхнулася з

викликами, які ще не були присутні ніде в світі. Українські громади проходять жорстке випробування і водночас реалізують міжнародні стандарти самоврядування.

Реформа децентралізації в Україні – одна з найуспішніших в Україні, стала можливою завдяки європейським традиціям самоврядування, підтримці держави та допомозі міжнародних партнерів. Однак війна внесла корективи в реалізацію завдань Уряду на 2022–2025 рр. і призупинила деякі напрями децентралізації.

Введення воєнного стану в Україні зумовило суттєві зміни в правовому регулюванні діяльності ОМС. У Конституції України, статті 19, вказано – «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством» . Однак, реалізація цього права в умовах воєнного стану має певні особливості, пов'язані з необхідністю забезпечення національної безпеки та оборони.

Введення в Україні указом Президента №64/2022 воєнного стану, 24 лютого 2022 року, тай загалом сам факт війни надав місцевому самоврядуванню нові функції та завдання, але водночас, що зрозуміло, загалом вводилося певне обмеження прав та свобод громадян на території України, які передбачені згідно статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»

Діючи у надзвичайно складних умовах, зіштовхуючися зі щоденними викликами та ризиками, місцеве самоврядування, представники громад проявляли себе якнайкраще, героїчно захищаючи та відстоюючи Українську Незалежність на фронті та в тилу, всіляко сприяючи та допомагаючи Збройним Силам України, а також і самим беручи участь у бойових діях. Героїчний приклад українського народу, котрий опираючись на горизонтальні зв'язки та співпрацюючи з вертикаллю влади уже більше 1000 днів відстоює право українців на Незалежність, Суверенітет, а також самовизначення.

Українці зробили свій вибір – демократичний та європейський.

Будь-яка система управління, владні інститути, центральні чи місцеві органи влади – це перш за все люди.

Свого часу, Жан Моне влучно підмітив - «Ніщо не починається без людей, ніщо не триває без інституцій».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Арістотель. Політика / пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. Київ : Основи, 2000. 239 с.
2. Наукові теорії походження місцевого самоврядування. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2019/4.pdf (дата звернення: 10.09.2024)
3. Виклики та пріоритети управління активами територіальних громад в умовах війни : науково-аналіт. доповідь / наук. ред. Сторонянська І. З. Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України», 2022. 79 с.
4. Вплив війни: прифронтові громади та їх стійкість. URL: https://api.scoreforpeace.org/storage/pdfs/PUB_Impact-of-War_Hromada_UKR_FIN.pdf (дата звернення: 15.09.2024).
5. Гашко Т. Магдебурзьке право в українських містах. URL: <https://localhistory.org.ua/videos/bez-bromu/magdeburzke-pravo-v-ukrayinskikh-mistakh-tetiana-goshko/> (дата звернення: 21.09.2024).
6. Глизер С. В. Поняття, типи та причини запровадження децентралізації в Україні. Політикус. 2019. Вип. 1. 5 с.
7. Гнейст Р. Держава і суспільство. Лейпциг : Verlag von Duncker & Humblot, 1866. 475 с.
8. Гнейст Р. Принципи права і управління. Берлін : Verlag von Julius Springer, 1875. 563 с.
9. Гоббс Т. Левіафан / пер. з англ. Київ : Дух і Літера, 2000. 606 с.
10. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Франка. 2021. 14 с.
11. Горшенев В. Конституційне право зарубіжних країн. Київ, 1996.
12. Драгоманов М. П. Вибрані праці: у 3 т., 4 кн. / М. П. Драгоманов ; [редкол.: В. П. Андрущенко (голова), Б. І. Андрусишин, В. П. Бех]. –

- Київ : Знання України, 2006. Т. 1. Кн. 1 : Історія. Політологія. Публіцистика / упоряд. та прим. В. Ф. Погребенника ; авт. вступ. ст.: В. Андрущенко, В. Погребенник. 2006. 345 с.
13. Драгоманов М. Листи на Наддніпрянську Україну, 1876 / М. Драгоманов. Київ : Видавництво ім. М. Драгоманова, 1976. 312 с.
 14. Драгоманов М. Переднє слово / впоряд. М. Драгомановим. Женева : Печатня "Громади", 1878. 101 с.
 15. Ексзаступник мера Попасної отримав вісім років ув'язнення за колабораціонізм. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-tymchasovo-okupovani/3926670-ekszastupnik-mera-popasnoi-otrimav-visim-rokiv-uvaznenna-za-kolaboracionizm.html> (дата звернення: 23.09.2024).
 16. Європейська хартія місцевого самоврядування : офіц. текст. 1985. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 18.10.2024).
 17. Європейська хартія місцевого самоврядування : від 15.10.1985, редакція від 16.11.2009. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036 (дата звернення: 18.09.2024).
 18. Закон про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про правовий режим воєнного стану». URL: <https://www.rada.gov.ua/news/razom/220939.html> (дата звернення: 15.09.2024).
 19. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" : від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.09.2024).
 20. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» : від 07.12.1990 № 533-12 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text> (дата звернення:

- 18.10.2024).
- 21.Закон України «Про основи національного спротиву». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення: 19.10.2024).
- 22.Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2014. № 45. Ст. 2043. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18#Text> (дата звернення: 21.10.2024).
- 23.Закон України «Про правовий режим воєнного стану» : від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 23.10.2024).
- 24.Закон України «Про Представника Президента України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12#Text> (дата звернення: 24.10.2024).
- 25.Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» : від 02.09.2014 № 1680-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18#Text> (дата звернення: 18.10.2024).
- 26.Звіт про прямі збитки інфраструктури від руйнувань внаслідок військової агресії Росії проти України станом на початок 2024 року. URL: https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/04/01.01.24_Damages_Report.pdf (дата звернення: 03.10.2024).
- 27.Зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1477 «Про затвердження Порядку та умов надання у 2024 році додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що

- зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1477-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.10.2024).
28. Конституція Бельгійського Королівства, 1831 р. // *Les constitutions modernes : Europe, Afrique, Asie, Océanie, Amérique : traductions accompagnées de notices historiques et de notes explicatives / par F. R. Dareste et P. Dareste. Empire britannique. Afrique. Asie. Territoires sous mandat A.* — Paris : Librairie du Recueil Sirey, 1928-1933, 1933. — 870 с.
29. Конституція України : офіц. текст. 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 09.09.2024).
30. Круглашов А. Драма інтелектуала: Політичні ідеї Михайла Драгоманова. Чернівці : Прут, 2001. 488 с.
31. Лок Дж. Два трактати про правління / пер. П. Содомора. Київ : Наш Формат, 2020.
32. Місцеве самоврядування в умовах відновлення України: виклики та перспективи: URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2007/files/a2ddab75-0169-4786-96ef-60255566690a.pdf> (дата звернення: 05.09.2024).
33. Місцеве самоврядування під час війни. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/mistseve-samovryaduvannya-pid-chas-vijny-dosvid-i-novovvedennya/> (дата звернення: 12.09.2024).
34. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad-stiykist-gromad-_1_gotove_0.pdf (дата звернення: 11.10.2024).
35. Надежденко А. О., Шаповалов В. П. Публічне управління і адміністрування України. Особливості іберійської системи місцевого самоврядування: порівняльно-правовий аналіз. Випуск 7. 2018. 88. с.

36. НАЗК виявило 215 імовірних колаборантів серед місцевих депутатів і посадовців. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3534302-nazk-viavilo-215-imovirnih-kolaborantiv-sered-miscevih-deputativ-i-posadovciv.html> (дата звернення: 28.09.2024).
37. Основні виклики для українських громад під час війни : результати аналітичного дослідження. URL: https://hromady.org/wp-content/uploads/2024/09/NP_Analitical_Report_1-UA_revII_.pdf (дата звернення: 18.09.2024).
38. Останній форпост: як Миколаїв оборонявся від російських військ на початку повномасштабної війни. Хронологія подій. URL: <https://susplne.media/mykolaiv/344448-ostannij-forpost-ak-mikolaiv-oboronavsa-vid-rosijskih-vijsk-na-pocatku-povnomasstabnoi-vijni-hronologia-podij/> (дата звернення: 15.10.2024).
39. Гайдаєнко П. Л. Роль особистості лідера у вирішенні кризових ситуацій в країні. URL: <https://jpl.donnu.edu.ua/article/view/11911> (дата звернення: 11.10.2024).
40. Перспективи регіонального та місцевого розвитку : матер. 2-ї конференції молодих учених (23 листопада 2023 р., м. Львів) / упорядн. Матвіїшин Є. Г., Бліщук К. М. Львів : НУ «Львівська політехніка», 2023. 213 с.
41. Порядок розроблення, громадського обговорення, погодження програм комплексного відновлення територій. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-poriadku-rozroblennia-provedennia-hromadskoho-obhovorennia-pohodzhennia-prohram-kompleksnoho-vidnovlennia-oblasti-1159-141022> (дата звернення: 28.10.2024).
42. Постанова Кабінету Міністрів України № 959. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennia-zmin-do-poriadku-pro-a959> (дата звернення: 08.09.2024).

- 43.Постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2021 р. № 590 «Про затвердження Порядку виконання повноважень Державною казначейською службою в особливому режимі в умовах воєнного стану».
- 44.Починаємо відбудовувати Миколаїв – міський голова. URL: <https://suspilne.media/mykolaiv/524577-pocinaemo-vidbudovuvati-mikolaiv-miskij-golova/> (дата звернення: 06.10.2024).
- 45.Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2338-12#Text> (дата звернення: 08.10.2024).
- 46.Себайн Дж., Торсон Т. Історія політичної думки. Київ: Видавничий дім «Всесвіт», 1997. 838. с.
- 47.Сучасні моделі місцевого самоврядування. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11520/1/Steshenko_CNpak.ppd (дата звернення: 11.09.2024)
- 48.Стратегія відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій України: Аналіз поточного стану справ, тенденції та обґрунтування щодо необхідності розв’язання виявлених проблем. URL: <https://minre.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/proekt-strategiyi-.pdf> (дата звернення: 08.10.2024).
- 49.Суспільне. У Чернівецькій області запрацював цілодобовий гуманітарний штаб. URL: <https://suspilne.media/chernivtsi/211062-u-cherniveckij-oblasti-zapracuvav-cilodobovij-gumanitarnij-stab/> (дата звернення: 10.10.2024).
- 50.Луцюк Т. Розвиток реформи децентралізації в Україні. URL: <https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2007/files/a2ddab75-0169-4786-96ef-60255566690a.pdf> (дата звернення: 10.09.2024).
- 51.Територіальна оборона: уроки війни, поточні виклики, шляхи їх

- вирішення. URL: <https://armyinform.com.ua/2023/12/01/terytorialna-oborona-uroky-vijny-potochni-vyklyky-shlyahy-yih-vyrishennya/> (дата звернення: 10.10.2024).
- 52.Токвіль А. Про демократію в Америці. У двох томах / пер. з франц. Г. Філіпчука та М. Москаленка; передм. А. Жардена. Київ: Видавничий дім «Всесвіт», 1999. 590 с.
- 53.Указ Президента України 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 05.10.2024).
- 54.Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади в Україні. URL: <https://www.kmu.gov.ua> (дата звернення: 28.10.2024).
- 55.Цицерон М. Т. Книга про закони. Про державу. Про природу богів. Львів: Апріорі, 2023.
- 56.Чому після війни в Україні важливо продовжити децентралізацію. Економічна правда, 2023. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/03/23/698335/> (дата звернення: 08.10.2024).
- 57.Штайн Л. Вчення про управління. Відень: Wilhelm Braumüller, 1856. 640 с.
- 58.Як відбудовувати Україну — соціологічне опитування громадян та представників бізнесу. URL: <https://ti-ukraine.org/research/yak-vidbudovuvaty-ukrayinu-sotsiologichne-opytuvannya-gromadyan-ta-predstavnykiv-biznesu/> (дата звернення: 03.10.2024).
- 59.Як тримаються малі громади під час війни? — Дослідження Фонду Відродження. URL: <https://www.irf.ua/yak-trymayutsya-mali-gromady-pid-chas-vijny-doslidzhennya> (дата звернення: 01.10.2024).
- 60.Althusius J. *Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanes illustrate*. Camb, 1932.
- 61.Council of Europe. *European Character of Local Self-Government*, 1985.

- 62.Digital Restoration EcoSystem for Accountable Management. URL: <https://dream.gov.ua/ua> (дата звернення: 29.09.2024).
- 63.Goldsmith M., Page E. Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis, 1987.
- 64.Hesse J., Sharpe L. Local Government in International Perspective. London: Routledge, 1991. 315 с.
- 65.Norton A. The European Union and Local Government. London: Macmillan, 1994. 284 с.
- 66.Shapiro M. Dualism in Local Government Theory. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990. 310 с.
- 67.VDOMA KRASCHE — програма відновлення Бучанської громади. URL: <https://bucha-rada.gov.ua/content/vdoma-krasche-programa-vidnovlennya-buchanskoyi-gromady> (дата звернення: 18.09.2024).
- 68.Weber M. Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie. Тюбінген: Mohr, 1922. 840 с.