

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студента Проценко Катерини Русланівни

академічної групи 281М-21з-1 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Особливості здійснення місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинго- вою	інституцій- ною	
кваліфікаційної роботи	Бородін Є. І.			

Рецензент:				
-------------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:				
------------------------	--	--	--	--

Дніпро
2022

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи магістра на тему «Особливості здійснення місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану».

64 стор., 52 джерела.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ВОЄННИЙ СТАН, ПОВНОВАЖЕННЯ МІСЦЕВИХ РАД, ПОСАДОВІ ОСОБИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ, ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА.

Об'єкт дослідження – місцеве самоврядування в умовах воєнного стану.

Предмет дослідження – особливості здійснення місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану.

Мета дослідження – визначити особливості, характеристики функціонування місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану, проблеми та шляхи їх розв'язання, зокрема на прикладі Дніпровської міської ради.

У першому розділі надається загальна характеристик основних засад діяльності місцевого самоврядування в Україні та досліджуються зміни нормативно-правової бази діяльності органів місцевого самоврядування в умовах правового режимі воєнного стану. Другий розділ присвячений аналізу перерозподілу повноважень в системі місцевого самоврядування та співпраці з військовими адміністраціями, а також визначенню основних напрямів діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. У третьому розділі на основі вивчення досвіду міжнародної діяльності та налагодження співпраці з органами місцевого самоврядування України Дніпровською міською радою розкрито основні шляхи застосування релевантних інструментів діяльності в умовах воєнного стану.

Сфера практичного застосування результатів роботи – у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні під час воєнного та надзвичайного стану, а також у період відбудови.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Peculiarities of local self-government in the conditions of the legal regime of martial law».

64 pages, 52 sources.

LOCAL SELF-GOVERNMENT, MARTIAL STATE, AUTHORITIES OF LOCAL COUNCILS, LOCAL SELF-GOVERNMENT OFFICIALS, LEGISLATION OF UKRAINE ON LOCAL SELF-GOVERNMENT, TERRITORIAL COMMUNITY.

Object of research – local self-government under martial law.

Subject of research – peculiarities of local self-government in the conditions of the legal regime of martial law

The purpose of research – determine the peculiarities, characteristics of the functioning of local self-government in the conditions of the legal regime of martial law, problems and ways of solving them, in particular, on the example of the Dnipro City Council.

The first section examines the basic principles of local self-government and the legal regime of martial law in Ukraine.

The second section is devoted to the state and problems of the functioning of local self-government in Ukraine.

The third section examines the achievements of local self-government in the conditions of martial law, the prospects for solving problems and the further use of achievements in the work of local self-government bodies, in particular on the example of the Dnipro City Council.

Scope of practical application – in the activities of local self-government bodies in Ukraine during the war and state of emergency, as well as during the reconstruction period.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1	
ОСНОВНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	
1.1. Загальна характеристика місцевого самоврядування, основні засади діяльності в Україні	10
1.2. Зміни нормативно-правової бази діяльності органів місцевого самоврядування в умовах правового режимі воєнного стану	21
РОЗДІЛ 2	
ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	
2.1. Перерозподіл повноважень в системі місцевого самоврядування та співпраця з військовими адміністраціями	27
2.2. Основні напрями діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування	32
РОЗДІЛ 3	
ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ДНІПРОВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ В УМОВАХ ВІЙНИ	
3.1. Міжнародна діяльність та налагодження співпраці з органами місцевого самоврядування України	44
3.2. Актуалізація інструментів управлінської діяльності в умовах воєнного часу	49
ВИСНОВКИ.....	58
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	64

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВАНП – військова адміністрація населеного пункту

ВВП – валовий внутрішній продукт

ВПО – внутрішньо переміщені особи

КМУ – Кабінет Міністрів України

ККУ – Кримінальний кодекс України

ОМС – органи місцевого самоврядування

ОТГ – об'єднані територіальні громади

ВСТУП

Однією з найдемократичніших і дійсно ефективних форм територіального розвитку є місцеве самоврядування. Можливість для громадян самостійно розв'язувати місцеві проблеми в рамках державної політики і національного законодавства є підґрунтям для процвітання та територіального розвитку. Реальне та ефективне місцеве самоврядування, автономія органів місцевого самоврядування в процесі прийняття рішень – індикатор стану місцевої демократії в будь-якій державі.

До недавнього часу місцеве самоврядування в Україні перебувало на рівні однієї з основ конституційного ладу. Воно дозволяло раціональним способом децентралізувати багато функцій державної влади, переносити прийняття рішень з усіх питань місцевого життя до територіальних спільнот, стимулюючи тим самим активність громадян і забезпечуючи їх реальну причетність до таких рішень.

З початком широкомасштабної війни в Україні був введений воєнний стан. Це змінило кардинально як життя всіх українців, так і діяльність органів державної влади та місцевих самоврядних інституцій.

Указом Президента України, що був затверджений Законом України, обласні, Київська міська державна адміністрація, органи місцевого самоврядування мали утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. У населених пунктах на територіях активних бойових дій створили військові адміністрації.

Попри воєнний стан, місцеве самоврядування продовжує свою роботу сьогодні. Органи місцевого самоврядування (ОМС) усіх рівнів співпрацюють з військовим командуванням та військовими адміністраціями, а за потреби погоджують між собою окремі повноваження. Додаткові функції, які випали на долю місцевої влади у перші дні війни, стосувалися великого напливу внутрішньо переміщених осіб. ОМС організували реєстрацію відповідного

статусу, видачу довідок і за допомогою членів громад налагодили процес розміщення людей, які покинули свої оселі.

За умов необхідності розв'язання складних проблем воєнного стану суттєво підвищено ефективність взаємодії між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій. Зокрема, налагоджено механізм економічної підтримки Збройних Сил України, здійснено успішну релокацію частини бізнесу із зони бойових дій і сусідніх із нею територій у західні регіони, проводиться евакуація цивільного населення.

Це є свідченням ефективності такої самоорганізації суспільства, як місцеве самоврядування. Досвід, набутий Україною за час війни, демонструє беззаперечну перевагу самоорганізації населення перед централізованим управлінням.

Попри активну фазу російсько-української війни та перехід всіх політичних і громадських процесів у воєнну площину, в Україні продовжується законотворча робота щодо вдосконалення механізмів місцевої демократії. А також – щодо покращення відкритості й прозорості діяльності органів місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є місцеве самоврядування в умовах воєнного стану.

Предметом – особливості здійснення місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану.

Мета дослідження – визначити особливості функціонування місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану, проблеми та шляхи їх розв'язання, зокрема на прикладі Дніпровської міської ради, та запропонувати практичні кроки щодо ефективної організації роботи органів місцевого самоврядування.

Для досягнення поставленої мети було виокремлено наступні **завдання**:

– надати загальну характеристику основних засад діяльності місцевого самоврядування в Україні;

- дослідити зміни нормативно-правової бази діяльності органів місцевого самоврядування в умовах правового режимі воєнного стану;
- проаналізувати перерозподіл повноважень в системі місцевого самоврядування та співпраця з військовими адміністраціями;
- визначити основні напрями діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- вивчити досвід міжнародної діяльності та налагодження співпраці з органами місцевого самоврядування України;
- розкрити застосування релевантних інструментів діяльності в умовах воєнного стану.

Методологія та методи. Загальною методологічною основою дослідження є поєднання загальнонаукових і спеціальних методів пізнання об'єктивної реальності. Для досягнення визначеної мети використовувалися методологія державного управління, система загальнонаукових і спеціальних методів, а також теорії й концепції історії, соціології, правознавства.

У роботі зроблено акцент на філософсько-політичному світогляді, системному програмно-цільовому підході, що базується на єдності політико-правового та історичного, теорії й практики, наскрізно пронизаних феноменологічною, герменевтичною та екзистенційною діалектикою. Спираючись передусім на вітчизняну теоретико-методологічну спадщину, автор у своїй роботі виходить із методологічного плюралізму та об'єктивізму.

У ході здійснення дослідження у роботі застосовуються методи, властиві водночас емпіричному й теоретичному рівням наукового пізнання (спостереження і абстрагування, порівняльний аналіз і синтез, індукція і дедукція, історичні й логічні), а також характерні для здійснення теоретичного аналізу: сходження від абстрактного до конкретного, теоретичне моделювання, аксіоматичні підходи тощо.

Використовуються водночас структурно-функціональний підхід, системний – при дослідженні нормативно-правової бази як єдиного комплексу взаємопов'язаних елементів, історико-хронологічний, порівняльно-

ретроспективний, ситуаційний – для характеристики чинників впливу на місцеве самоврядування України, та інші методи і підходи.

Також під час написання роботи було використано такі наукові методи як спостереження, аналіз конкурентних переваг та ін.

Функціонування органів місцевого самоврядування стало предметом вивчення багатьох зарубіжних дослідників, а саме: Р. Гнейста, Ж. Зіллера, Дж. Міля, О. Оффердала, Дж. Сарторі, А. Токвіля, В. Шеффнера, Л. Штейна, та вітчизняних учених, таких як: О. Батанова, М. Баймуратова, Л. Бориславського, П. Біленчука, Є. Бородіна, І. Грицяка, М. Драгоманова, О. Євтушенка, Н. Камінської, В. Кампо, І. Козюри, В. Куйбіди, В. Наконечного, Н. Наталенко, А. Некряча, М. Оніщука, Ю. Панейко, Р. Плюща, Б. Руснака, А. Васильчикова, В. Лешкова, І. Чикаренко, Т. Маматової, та інших.

Хоча Україна перебуває у стані війни фактично із 2014 року, а воєнний стан було на всій її території було запроваджено дев'ять місяців тому, питання діяльності органів місцевого самоврядування в кризових умовах воєнного стану є дуже малорозробленим у наукових працях. Здебільшого його було частково висвітлено у коротких статтях українських наукових видань. Зокрема стаття А. В. Миколюка «Робота органів місцевого самоврядування під час воєнного стану» [21].

Актуальність теми дослідження зумовлена її **практичною значимістю** для сучасного стану Української Держави. В період воєнного стану діяльність місцевих органів влади спрямована на забезпечення дії Конституції та законів України, здійснення заходів правового режиму, оборони, цивільного захисту, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Воєнний стан передбачає надання органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, що робить будь-яке ґрунтовне дослідження його питання та розробку новітніх методик надзвичайно важливими. До того ж, досягнуті результати та набуті навички дадуть змогу у подальшому використовувати досвід місцевого

самоврядування для відбудови країни та покращення рівня надання послуг громадам.

Наукова актуальність магістерського проєкту полягає у тому, що дана робота є першим комплексним дослідженням проблеми діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні, де у тому числі розглянутий і правовий аспект.

Практичним застосуванням результатів роботи є висновки, що було зроблено під час її підготовки, тому що розглянуті питання є одним із ключових факторів національної безпеки України, а дії держави-окупанта потребують ефективної протидії з боку Української Держави. Висновки є основою для практичних рекомендацій.

Структура роботи. Дослідження загальним обсягом 70 сторінок (основний текст – 64 сторінки) складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (52 найменування).

У першому розділі надається загальна характеристик основних засад діяльності місцевого самоврядування в Україні та досліджуються зміни нормативно-правової бази діяльності органів місцевого самоврядування в умовах правового режимі воєнного стану. Другий розділ присвячений аналізу перерозподілу повноважень в системі місцевого самоврядування та співпраці з військовими адміністраціями, а також визначенню основних напрямів діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. У третьому розділі на основі вивчення досвіду міжнародної діяльності та налагодження співпраці з органами місцевого самоврядування України Дніпровською міською радою розкрито основні шляхи застосування релевантних інструментів діяльності в умовах воєнного стану.

РОЗДІЛ 1

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Загальна характеристика місцевого самоврядування, основні засади діяльності в Україні

Поняття місцевого самоврядування має безліч трактувань. Основоположним вважається визначення, що міститься в Європейській Хартії місцевого самоврядування 1985 р. У даному міжнародному документі місцеве самоврядування характеризується як право і реальна здатність органів місцевого самоврядування здійснювати регламентацію значної частини державних справ і керування нею на основі діючого законодавства в інтересах місцевого населення і під свою відповідальність [11].

В юридичній літературі аналізоване поняття визначається як громадський інститут, який існує в державі для реалізації певних функцій і повноважень з управління адміністративно-територіальними одиницями. Не виключає цей підхід і законодавство України, яке, на виконання норм Європейської хартії місцевого самоврядування, визначило органи самоврядування як самостійну гілку здійснення публічної влади.

Конституція України гарантує існування самоврядування на місцевому рівні як особливої форми здійснення влади через ряд умов його діяльності, в даному випадку шляхом наділення актів, органів та посадових осіб тими ж юридичними властивостями, що й рішення органів здійснення державної влади, такими як: загальнообов'язковість, нормативність, територіальність, захист державним примусом, письмова форма [15].

У тлумаченні поняття «система місцевого самоврядування» існують два основних підходи. Один з них, правовий, базується на ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з нормами якої, до системи місцевого самоврядування в Україні входять: територіальна громада; селищна,

сільська, міська рада; селищний, сільський, міський голова; виконавчі органи селищної, сільської, міської ради; обласні і районні ради, які представляють спільні інтереси громад селищ, сіл, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням громади міста або міської ради можуть утворюватись районні міські ради [41].

У працях сучасних учених поширений інший підхід, Зокрема, на думку В. В. Мамонової, система самоврядування на місцях є впорядкованою сукупністю організаційних інститутів, форм місцевої демократії, зв'язків між ними та процесів, через які здійснюються функції місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, а також правовий, людський, фінансовий та матеріальний потенціал, що є необхідним для їх реалізації» [18 с. 342].

Аналізуючи самоврядування місцевого значення, провідні сучасні фахівці насамперед звертають увагу на його системний характер. Так, на думку В. І. Борденюка, «самоврядування (самокерування, самоуправління) – це органічна властивість суспільства як цілісної динамічної соціальної системи, в якій відбуваються процеси саморегуляції та самоорганізації» [3, с. 23].

В. В. Мамонова, у свою чергу, уточнює: «Система місцевого самоврядування в державі поряд із системою держуправління є складовою частиною публічного управління. За своєю природою ... вона постає як децентралізований компонент системи публічного управління, організаційно-політична структура із забезпечення, відповідно до державних стандартів, життєдіяльності населення» [18, с. 342].

Тотожної думки дотримується О. С. Ігнатенко, який вважає однією з характерних особливостей самоврядування місцевого рівня те, що воно діє як той організаційно-правовий механізм або певна система, завдяки чому територіальні громади через органи місцевого самоврядування чи безпосередньо здійснюють повноваження і функції місцевого самоврядування» [12, с. 75].

Вітчизняні дослідники виокремлюють також дві основні моделі розвитку місцевого самоврядування у нашій країні, а саме: історичну та конституційну. Автором першої є І. Грицак, який в еволюції розвитку самоврядування місцевого рівня в Україні виділяє чотири основні періоди [5, с. 8].

Розглянемо їх детальніше. Так, перший період пов'язують із зародженням, становленням та розвитком національних форм самоврядування на місцях, в основі якого були незалежна громада та рід. У своїх хронологічних рамках цей період сягав часу зародження та утворення на українських землях держави східнослов'янських племен до середини XIV століття.

Другий період (його ще називають періодом європеїзації), що починається з середини XIV століття і закінчується у першій половині XIX століття, характеризується поєднанням з елементами західноєвропейської організації самоврядування (магдебурзького права) місцевих форм самоврядування.

Третій період охоплює часи русифікації національного місцевого самоврядування більшої частини території сучасної України, що входила до складу царської Росії.

Четвертий період (від 20-тих років XX століття і до 1991 року) є періодом здійснення спроби українізації місцевого самоврядування.

І. Литвиненко, один із прибічників такої періодизації, додає ще й п'ятий етап – реформування самоврядування місцевого рівня у сучасний період, якому властиві суперечливі процеси вибору оптимальної моделі організації в Україні місцевого самоврядування на основі поєднання самобутніх суспільних особливостей розвитку української громади та міжнародних муніципальних стандартів [17].

Таким чином, на території України в сучасних її межах, місцеве самоврядування пройшло і далі проходить складний процес еволюції розвитку.

Конституційна модель розвитку місцевого самоврядування представлена В. Тужиком, і складається з шести етапів, а саме:

перший – виникнення в Київській Русі на основі звичаєвого права територіального громадського самоврядування;

другий – надання магдебурзького права містам: насамперед у XIII ст. – Галицько-Волинській державі (1339 р. – м. Сянок, 1356 р. – м. Львів), у 1494 р. – м. Києву, 1623 р. – м. Чернігову;

третій – за часів царської Росії: у 1785 р. – створення міських дум на Лівобережній та Слобідській Україні та у 1864 р. – відповідних земств;

четвертий – за часів СРСР – існування рад з відповідним поєднанням функцій місцевих органів державної влади та функцій органів місцевого самоврядування. Ці ради та їх виконкоми не були самостійними, вони не мали матеріально-фінансової бази і ресурсів, тому існували лише як елементи централізованого апарату управління і не могли одноосібно реалізовувати функції місцевого самоврядування;

п'ятий – з березня 1990 року з обранням депутатів Верховної Ради УРСР та місцевих рад – процес відродження самоврядування місцевого значення. У грудні 1990 року було прийнято Закон «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», в якому на законодавчому рівні було визначено сутність самоврядування на місцях. Це й стало початком перетворення місцевих рад на органи реалізації місцевого самоврядування та переходу влади до демократичної системи управління на основі визнання власних повноважень самоврядування на місцях;

шостий – сучасний етап розвитку в Україні самоврядування, який пов'язаний із прийняттям 1996 року Конституції України та набуттям органами самоврядування на місцевому рівні окремого конституційного статусу, а також прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [50, с. 66 – 71].

Сьогодні самоврядування на місцях в Україні перебуває на рівні однієї з основ конституційного ладу. Воно забезпечує можливість багато функцій державної влади децентралізувати раціональним способом, перенести до територіальних спільнот прийняття рішень з усіх питань місцевого життя, тим

самим стимулюючи активність громадян і реально забезпечуючи їх причетність до таких рішень.

Хоча основи самоврядування в країні закріплені Конституцією України та законами України, проте не всі громадяни розуміють, що таке місцеве самоврядування і як же воно здійснюється. Українське населення має низький правовий рівень, який не дозволяє громадянам реально усвідомити те, що вони є головними його суб'єктами.

Сутність самоврядування місцевого рівня полягає в гарантованому державою праві громаді, громадянам та їх органам вирішувати в інтересах населення частину значну місцевих питань в межах чинного законодавства та під свою відповідальність. Серед найголовніших характеристик органів самоврядування місцевого формату виокремлюють їх організаційну, правову, фінансову та матеріальну автономію.

Органи реалізації місцевого самоврядування наділені власними, притаманними лише їм, повноваженнями, які закріплені Конституцією і діючими законами України. У форматі своїх повноважень органи реалізації місцевого самоврядування здійснюють абсолютно вільні дії. Не підпорядковуються іншим органам органи здійснення місцевого самоврядування, виходячи з норм та вимог Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [41]. Лише задля забезпечення законності їх дій за ними здійснюється контроль. Задля реалізації своїх повноважень і функцій органи самоврядування місцевого рівня мають право на володіння та розпорядження майном та коштами.

Система місцевого самоврядування України є поняттям складним і комплексним, воно включає в себе цілий ряд елементів. Під терміном «система місцевого самоврядування» ми розуміємо сукупність форм здійснення і власне суб'єктів місцевого самоврядування через які реалізуються повноваження і функції територіальних громад. Таке визначення закріплене в ратифікованій Україною Європейській Хартії місцевого самоврядування [11]. Ця система є обширною та включає в себе цілий ряд елементів: територіальні громади, ради

(сільську, селищну, міську), голови цих рад (сільського, селищного, міського), виконавчі органи цих рад (сільської, селищної, міської), районні та обласні ради (створені для представлення спільних інтересів декількох територіальних громад сіл, селищ, міст), районні ради міст з районним поділом та органи самоорганізації населення. З 2014 і по нинішній день місцеве самоврядування трансформується в рамках реформи децентралізації влади в Україні.

У 140 статті Конституції України зазначено, що до системи місцевого врядування громадян входять територіальні громади, селищні, сільські та міські ради, селищний, сільський та міський голови, виконавчі органи обласних та районних рад сільської, селищної, міської рад [15].

Згідно Закону України «Про місцеве самоврядування», система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- старосту;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення [41].

Територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр; адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста.

Селищні, сільські та міські ради, які підзвітні та підконтрольні територіальним громадам, називають вторинним суб'єктом самоврядування. Ради вирішують всі питання, які стосуються місцевих інтересів і потреб

територіальних громад, і відповідно наділені повноваженнями в рамках компетенції територіальної громади.

Сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, законами.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

Існують також Ради на рівні області як самостійні ланки в системі органів реалізації місцевого самоврядування. Вони представляють спільні інтереси територіальних громад селищ, сіл і міст. Обласні та районні ради відрізняються від селищних, сільських та міських тим, що не мають виконавчих комітетів. Відповідні повноваження делегуються їм обласною, районною держадміністраціями. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», основними функціями районної та обласної рад є: затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку і контроль над їх виконанням; затвердження місцевих та районних бюджетів [41].

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста, обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях [41].

Староста є посадовою особою місцевого самоврядування у селі або селищі, які разом з іншими населеними пунктами добровільно об'єднуються у одну територіальну громаду. Староста обирається мешканцями села або селища на строк повноважень місцевої ради об'єднаної територіальної громади. Староста за посадою входить до складу виконавчого комітету об'єднаної територіальної громади. Повноваження старости визначаються законом та Положенням про старосту.

Цікавим і новим є інститут старости. Зупинимось на ньому детальніше. Муніципально-правовий статус старости означає сукупність його повноважень, принципів, гарантій діяльності та відповідальності, які закріплені в чинному муніципальному законодавстві України. Саме муніципально-правовий статус обумовлює положення старости в системі місцевого самоврядування в Україні. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено, що староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування [41].

Староста обирається на строк повноважень ради об'єднаної громади, який наразі, відповідно до статті 141 Конституції України, складає п'ять років [15]. За задумом реформи, посади старост повинні запроваджуватися насамперед на рівні колишніх територіальних громад, які до об'єднання мали власні органи місцевого самоврядування (сільську, селищну раду) та відповідного голову, за винятком адміністративного центру нової об'єднаної громади.

У цьому сенсі старости покликані компенсувати втрату цими громадами власних органів і посадових осіб місцевого самоврядування та стати своєрідним запобіжником від зловживання адміністративним центром ОТГ своїм «центральною» становищем. Проте закон покладає повноваження щодо визначення кількості старост та населених пунктів, в яких вони мають обиратися, на місцеві ради об'єднаних громад, які в цьому питанні мають повну свободу дій і можуть запровадити стільки посад старост, скільки вважають за потрібне. У законодавстві відсутня вимога про обов'язкове введення посад старост, тож на практиці села чи селища, що ввійшли до об'єднаних громад,

можуть існувати і без них. Також один спільний староста може бути обраний від декількох сіл (селищ).

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює лише загальні засади здійснення старостами їх повноважень [41]. Для більш чіткого регулювання цієї діяльності місцевим радам об'єднаних територіальних громад пропонується приймати Положення про старосту, в якому визначати його права і обов'язки, порядок звітності, інші питання, пов'язані з його діяльністю. Крім того, ці питання можуть бути прописані у Статуті територіальної громади.

Староста не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

Староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Поняття «старостинський округ» було введено з 12 березня 2017 року, коли набули чинності зміни, внесені Законом від 09.02.17 р № 1848 VIII, і означає частину території об'єднаної територіальної громади, утворену відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою [33]).

Утворення старостинських округів відноситься до повноважень сільської, селищної, міської ради ОТГ. Це питання вирішується виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради ОТГ, яка утворена відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Представництво інтересів жителів і захист інтересів жителів відповідного села,

селища є головним завданням старости. Тому запровадження і наявність посади старости в селі, селищі після утворення ОТГ є ключовим чинником реалізації ним функції представництва і захисту інтересів жителів. У чинному законодавстві України не встановлюються критерії відповідно до яких рада ОТГ має ухвалити рішення про кількість і конфігурацію старостинських округів [33].

За півтора місяця до початку повномасштабної війни, а саме 5 січня 2022 року, у Верховній Раді України зареєстрували урядовий проєкт Закону № 6504 «Про службу в органах місцевого самоврядування» [42]. Він спрямований на встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування. Наразі цей законопроект опрацьовують у Комітеті з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

Представницькими органами місцевого самоврядування є ради народних депутатів. Правовою основою місцевого самоврядування в Україні є Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», закони і підзаконні нормативно-правові акти, що приймаються на їх основі, а також акти органів місцевого самоврядування, що приймаються в рамках їх компетенції.

Отже, можна зробити висновок про те, що значення самоврядування на місцях є досить великим. Розвиток регіонів залежить від того, наскільки чітко врегульовані законом статус і повноваження органів самоврядування та їх взаємодія з виконавчою владою на місцях.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає місцеве самоврядування як один з головних інститутів подальшого розвитку демократичних процесів. Місцева влада максимально наближена до населення, вона вирішує більшу частину його нагальних проблем. Повсякденне реальне життя людей залежить від місцевих подій і, відповідно, від місцевого самоврядування, що спрямовує хід життя в окрузі.

Місцеве самоврядування в Україні – право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [12, с. 23]. Місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними колективами і сформованими органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення, та здійснюється на основі використання окремого виду публічної власності – комунальної (муніципальної) [17].

Самоврядування на місцях є потужним каталізатором створення громадянського суспільства, оскільки свідома участь громадян у виробленні гідних умов життя на певній території сприяє формуванню у них відповідальності за вирішення місцевих проблем, тим самим підвищує їх загальну соціальну і громадянську активність. Як справедливо зазначено в юридичній літературі, сьогодні самоврядування на місцях в Україні досі значною мірою зберігає декоративний характер. Політична система держави досі не відповідає конституційним положенням та завданням, і функції самоврядування на місцевому рівні не регулюють фінансові і матеріальні ресурси. Тому одне з найважливіших завдань полягає у посиленні є фундаментальна роль інституту місцевого самоврядування в управлінні організацією на всіх територіальних рівнях.

Таким чином, можна зробити висновки. В Україні самоврядування історично пройшло тернистий та довгий шлях, у становленні якого вчені виділяють певні історичні періоди: перший пов'язують із зародженням та розвитком таких форм місцевого самоврядування слов'ян, де в центрі перебували рід та громада; другий період (із середини XIV ст. і до першої половини XVII ст.) пов'язаний із поширенням і зовнішнім впливом західноєвропейських форм організації самоврядування. До 20-х років XX ст. тривав третій період, четвертий – з 20-тих років минулого століття до 1990 року, та п'ятий з 1990 року – по теперішній час, як відродження та розвиток місцевого самоврядування в незалежній Україні.

Сьогодні законодавство декларує широкий спектр прав громадян на забезпечення взаємодії між владою та громадськістю. Однак ефективна реалізація цих прав стала ключовим моментом у роботі органів місцевого самоврядування. Основне завдання місцевої влади на сучасному етапі – забезпечення реальних можливостей для кожного брати участь у вирішенні всіх питань місцевого значення, в управлінні муніципальною власністю, відчутти всі позитивні наслідки діяльності органів самоврядування, спрямовані на реальні права, свободи, життєво важливі людські потреби і турботи.

1.2. Зміни нормативно-правової бази діяльності органів місцевого самоврядування в умовах правового режимі воєнного стану

24 лютого 2022 року Російська Федерація розпочала широкомасштабну збройну агресію проти України, вбиваючи громадян України та руйнуючи міста і села внаслідок наступальних бойових дій, зокрема через ракетні, артилерійські та авіаційні удари. З метою надання відсічі агресору й захисту суверенітету та територіальної цілісності держави, Указом Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 р. в Україні було введено воєнний стан [31].

Державна влада достатньо швидко врегулювала діяльність державних органів та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Парламент прийняв законопроект № 7153, який спрощує функціонування місцевого самоврядування та Уряду у період воєнного стану.

5 березня Урядом ухвалено постанову, якою спрощено здійснення закупівель органами місцевого самоврядування, та створеними ними юридичними особами. Відповідні зміни були внесені до постанови № 169 від 28.02.2022 «Деякі питання здійснення оборонних та публічних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану». Зокрема, ухвалені зміни передбачають право ОМС здійснювати публічні закупівлі товарів, робіт і послуг без застосування процедур закупівель та спрощених закупівель, визначених Законами України «Про публічні закупівлі». При цьому переліки та

обсяги закупівель товарів, робіт і послуг визначаються рішеннями замовників/державних замовників, що здійснюють такі закупівлі [20].

7 березня Урядом ухвалено постанову № 221 «Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану» якою постановив надати право керівникам державних органів, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, до припинення чи скасування воєнного стану в Україні в межах фонду заробітної плати, передбаченого у кошторисі, самостійно визначати розмір оплати часу простою працівників, але не нижче від двох третин тарифної ставки встановленого працівникові тарифного розряду (посадового окладу). Рекомендувати керівникам органів місцевого самоврядування застосовувати положення пункту 1 цієї постанови та здійснювати його виконання в межах фондів заробітної плати, передбачених у кошторисах відповідних органів, підприємств, установ та організацій [9].

Відомо, що за час війни Дніпро став справжнім всеукраїнським волонтерським хабом та одним із найбільших пунктів прихистку переселенців. Уряд відшкодує комунальні витрати бюджетам громад, які безкоштовно прийматимуть переселенців. Відповідну Постанову Кабінет Міністрів України затвердив 11 березня 2022 року. Відтепер компенсацію комунальних витрат можуть отримати громади, які дали безкоштовний прихисток переселенцям у будівлях, приміщеннях комунальної форми власності (у школах, садочках та ін.). Мова йде про всі витрати пов'язані з теплопостачанням, водопостачанням, водовідведенням, газопостачанням, купівлею дров, пелетів та вугілля. «Для отримання відшкодування громадам достатньо подати заяву до військової адміністрації та чеки або скан-копії, які підтверджують оплату комунальних послуг. Важливо, не пізніше третього робочого дня після звітнього місяця. Військові адміністрації надсилатимуть Мінрегіону відповідні дані по громадам, а Мінрегіон буде готувати акт уряду про виділення коштів. Відшкодовуватися будуть витрати на комунальні послуги, що надані з 1 березня 2022 року.

1 квітня Верховна Рада України прийняла за основу і в цілому законопроект № 7221 «Про внесення змін до пункту 5–2 розділу 9 «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» (щодо застосування його положень в період дії правового режиму воєнного стану)». Закон отримав реєстраційний номер 2175-IX від 01.04.2022 після підписання Президентом. Законом визначено, що для всіх надавачів державної допомоги, про які йдеться в пункті 6 частини першої статті 1 Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», в тому числі органам місцевого самоврядування, не потрібно враховувати норми статей 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 цього Закону та інші норми законодавства, що впливають із вказаних статей [29].

Також органи місцевого самоврядування у період дії правового режиму воєнного стану та протягом одного року після його припинення або скасування звільняються від необхідності:

- повідомлення про нову державну допомогу та про пропозиції щодо внесення змін до умов чинної державної допомоги;
- подання інформації про чинну державну допомогу.

Уся державна допомога, що надається у період дії правового режиму воєнного стану автоматично вважається допустимою.

Таким чином, органи місцевого самоврядування зможуть оперативніше реагувати на виклики та надавати державну допомогу отримувачам – суб'єктам господарювання будь-якої форми власності.

Наступним парламент прийняв законопроект № 7153 про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану, який спрощує функціонування місцевого самоврядування та Уряду у період воєнного стану. Закон підписано Президентом України [44].

Прийняті положення мають забезпечити функціонування державної влади та місцевого самоврядування на період воєнного стану. Закон дає голові

громади, де не ведуться бойові дії, право на одноосібне прийняття рішень, необхідних для реалізації режиму воєнного стану, зокрема:

- затвердження тимчасової структури виконкому;
- внесення змін до місцевого бюджету;
- утворення нових виконавчих органів;
- управління комунальним майном та підприємствами;
- боротьба зі стихійними лихами та небезпечними відходами.

Зазначені рішення підлягають нагляду з боку військової адміністрації.

Крім того, Закон дає громаді можливість оперативного ухвалення будь-яких рішень, оскільки тимчасово призупиняється дія норм про доступ до публічної інформації, про засади регуляторної політики тощо (так само, як було зроблено під час першої хвилі пандемії COVID-19) та оперативно призначати на посади (без конкурсу) та звільняти працівників місцевого самоврядування, державних службовців (зі збереженням трудових прав після завершення воєнного стану, а також можливістю піти на іншу роботу в період відсторонення). Забороняється ліквідація підприємств стратегічного сектору економіки без окремого рішення Кабінету Міністрів України. Зупиняються строки надання адміністративних послуг, якщо інше не встановить Уряд, та уніфікується підхід до надання адміністративних послуг, щоб вони по максимуму справедливо надавались на територіях, де немає бойових дій, проте з обов'язковим урахуванням безпекових загроз (обмежений доступ до реєстрів і т.д.). Також Закон передбачає, що повноваження районних рад здійснюють районні військові адміністрації, а обласні ради наразі продовжують функціонування (окрім випадку тимчасової окупації чи оточення обласного центру), оскільки тоді всі функції переходять військовим адміністраціям.

12 квітня 2022 р. виходить постанова № 440 «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану». Відповідно до неї на період воєнного стану для державних службовців та працівників державного органу, які перебувають на території України, за рішенням керівника державної служби в державному органі може

запроваджуватися дистанційна робота у разі наявності організаційних і технічних можливостей для виконання їх посадових обов'язків. Робота державних службовців та працівників державного органу за межами України допускається лише у разі службового відрядження, оформленого в установленому порядку. У разі перебування державного службовця або працівника державного органу в робочий час в Україні поза межами робочого місця без рішення керівника державної служби, зазначеного в пункті 1 цієї постанови, або за кордоном, крім перебування у службовому відрядженні, оформленому в установленому порядку, до них може бути застосоване дисциплінарне стягнення відповідно до закону [20].

12.05.2022 прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану», який набув чинності 20.05.2022. Закон розширює компетенцію сільських, селищних, міських голів на час дії воєнного стану та надає їм одноособові повноваження з прийняття рішень щодо:

- звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд;
- обстеження будівель і споруд, пошкоджених внаслідок бойових дій;
- демонтажу будівель і споруд, які за результатами обстеження визнані аварійно небезпечними і такими, що становлять загрозу життю людей.
- передачі коштів з відповідного місцевого бюджету на потреби Збройних Сил України та/або для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану;
- створення установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення на посади і звільнення з посад керівників таких установ;
- боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями;
- поводження з небезпечними відходами [30].

При цьому, все ще продовжується активна робота над покращення нормативно-правової бази, яка регулює роботу місцевого самоврядування, зареєстровано законопроект № 7283 «Про народовладдя на рівні місцевого

самоврядування», який дозволить розширити правові можливості залучення мешканців і громадських організацій до вироблення рішень на рівні місцевого самоврядування.

Також 27 липня набрав чинності Закон України № 2390 «Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення оперативності прийняття рішень».

Надходження до бюджетів територіальних громад за 5 місяців 2022 року складають 68,3 % всіх надходжень місцевих бюджетів, що за обсягом в 4,4 рази більше, ніж надходження до обласних бюджетів загалом [25]. Ці показники свідчать про те, що децентралізація продемонструвала міцність фінансової основи територіальних громад та їхню здатність швидко адаптуватися до ситуації.

Це вкрай важливо для громад, адже саме бюджети місцевого самоврядування складають основу стійкості місцевих фінансових ресурсів. Помісячний обсяг надходжень з початку 2022 року продемонстрував, що уже з травня почалося зростання надходжень до місцевих бюджетів. Це дозволило підтримувати економіку країни загалом. Крім того, відтепер громади зможуть більш оперативно та ефективно використовувати кошти зі спецфонду для розв'язання першочергових питань.

Отже, вищезазначене дозволяє сформулювати наступне: по-перше, місцеве самоврядування в Україні є одним з головних інститутів подальшого розвитку демократичних процесів. Місцева влада максимально наближена до населення, вона вирішує більшу частину його нагальних проблем. Повсякденне реальне життя людей залежить від місцевих подій і, відповідно, від місцевого самоврядування, що спрямовує хід життя в окрузі. По-друге, з початком широкомасштабного вторгнення Росії в Україні був введений воєнний стан. Державна влада швидко врегулювала діяльність державних органів та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, внесши низку ефективних та доцільних змін у діюче законодавство.

РОЗДІЛ 2

ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. Перерозподіл повноважень в системі місцевого самоврядування та співпраця з військовими адміністраціями

Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам 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 [44].

Основним нормативно-правовим актом, який регулює правовідносини щодо введення в Україні воєнного стану є Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [44]. Цим законом визначаються і, зокрема, правові засади діяльності в умовах воєнного стану органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, гарантії прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб.

Порядок введення воєнного стану:

1. Рада національної безпеки і оборони України подає на розгляд Президентові України пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

2. Президент України у разі прийняття відповідного рішення видає указ про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях і негайно

звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проект закону.

3. Верховна Рада України затверджує Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, який підлягає негайному оголошенню через засоби масової інформації або оприлюдненню в інший спосіб (стаття 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») [44].

В умовах воєнного стану Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, військове командування, військові адміністрації, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України.

Військовим командуванням, якому надається право разом з органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану, є Головнокомандувач Збройних Сил України, Командувач об'єднаних сил Збройних Сил України, командувачі видів та окремих родів військ (сил) Збройних Сил України, командувачі (начальники) органів військового управління, командири з'єднань, військових частин Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань (стаття 3 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») [44].

Військове командування, в межах повноважень, визначених цим Законом та Указом Президента України про введення воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях, затвердженим Верховною Радою України, видає обов'язкові до виконання накази і директиви з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

На територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [44].

Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. У разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників військових адміністрацій. Спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень. Повноваження військових адміністрацій здійснюються з урахуванням особливостей воєнного стану, зокрема:

1) повноваження щодо запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану;

2) повноваження у сфері соціально-економічного розвитку на відповідній території: забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності щодо виробництва продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади; складання та затвердження місцевого бюджету; прийняття рішень щодо надання пільг зі сплати місцевих податків і зборів; встановлення тарифів на побутові, комунальні транспортні та інші послуги;

3) повноваження щодо управління об'єктами житлово-комунального господарства побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку,

що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад; забезпечення населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів; затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форми власності тощо;

4) повноваження з питань управління навчальними закладами, закладами охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, які належать територіальним громадам; організації їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; забезпечення соціально-культурних закладів;

5) повноваження щодо охорони та оборони на відповідній території: сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу; здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України; встановлення посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення; сприяння діяльності суду, органів прокуратури, юстиції, служби безпеки, органів Національної поліції, адвокатури і Державної кримінально-виконавчої служби України;

6) повноваження нормативно-правового та адміністративного спрямування: скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства; встановлення відповідно до законодавства правил з питань забезпечення в населеному пункті чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях; прийняття рішень з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; прийняття рішень про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій

основі; забезпечення централізованого тимчасового зберігання архівних документів, що не належать до Національного архівного фонду [44].

Важливо відмітити, що вищенаведені повноваження реалізуються воєнними адміністраціями виключно в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану. Відповідно до Указу Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 р. тимчасово, на період дії правового режиму воєнного стану, можуть обмежуватися конституційні права і свободи людини і громадянина, передбачені статтями 30 – 34, 38, 39, 41 – 44, 53 Конституції України (зокрема, щодо недоторканості житла, таємниці листування, невтручання в особисте і сімейне життя, свободи пересування, свободи думки і слова, права володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю та ін.) [31].

В Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самотійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, такі заходи правового режиму воєнного стану, зокрема щодо заборон та обмежень.

Перевірка документів в осіб, огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян здійснюється лише після введення воєнного стану в межах території та у строки, зазначені в указі Президента України про введення воєнного стану, на підставі наказу військового командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення).

2.2. Основні напрями діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування

В умовах війни органи місцевого самоврядування отримали декілька додаткових задач, які вони мали виконувати. По-перше, органи місцевого самоврядування мали налагодити близьку співпрацю з військовими адміністраціями та військовим командуванням, узгодити порядок роботи та, за потреби, погодити перерозподіл окремих повноважень. Така система дозволила в короткий термін організувати оборону населених пунктів та забезпечити всі необхідні для цього ресурси, активно доносити актуальну інформацію до населення, щоб зберегти життя та здоров'я громадян.

По-друге, великим фронтом робіт для органів місцевого самоврядування стала робота з внутрішньо переміщеними особами. Особливо це стосується відносно спокійних регіонів країни біля кордону з Польщею, Молдовою, Угорщиною, Словаччиною, Румунією. Необхідно було забезпечити: реєстрацію відповідного статусу ВПО, видачу довідок, розміщення та роздачу гуманітарної допомоги, оформлення виплат, тощо.

По-третє, окремої уваги заслуговує питання роботи органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях. Для роз'яснення конкретного алгоритму дій у ситуації окупації Офіс підтримки реформи децентралізації Мінрегіону ініціював роботу відповідної правової групи, яка розробила персоналізовані рекомендації щодо можливих дій і рішень в залежності від обставин в яких опинилася громада. Перш за все, органам місцевого самоврядування рекомендували проаналізувати інформацію, яка розміщена на їх ресурсах у відкритому доступі та закрити ту інформацію, яку може використати ворог (дані земельних ділянок, містобудівна документація, тощо).

У період воєнного стану діяльність місцевих органів влади спрямована на забезпечення дії Конституції та законів України, здійснення заходів правового режиму, оборони, цивільного захисту, охорони прав, свобод і законних

інтересів громадян. Воєнний стан передбачає надання органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки.

В умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування відіграють значну роль щодо охорони та оборони територіальних громад. Відповідно до ч. 2 ст. 98 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», органи місцевого самоврядування і далі здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України та іншими законами України. Органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти діяльності військовому командуванню та військовим адміністраціям щодо забезпечення заходів, які необхідні для запровадження правового режиму воєнного стану на відповідній території та захисту безпеки населення. Сільський, селищний, міський голова територіальної громади у період воєнного стану, на території якої не ведуться бойові дії, може прийняти рішення, з обов'язковим інформуванням начальника відповідної обласної військової адміністрації протягом 24 годин щодо: внесення змін до кількісного та персонального складу виконавчого комітету відповідної сільської, селищної, міської ради; затвердження тимчасової структури виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, утворення інших виконавчих органів ради; наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також передачі коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення; внесення до місцевого бюджету змін, необхідних для здійснення заходів правового режиму воєнного стану військовим командуванням або відповідною військовою адміністрацією [44].

Таким чином, військові адміністрації консолідують зусилля місцевих органів влади, спільно із державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами здійснюють заходи правового режиму воєнного

стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» змінює умови створення, порядок і строк здійснення військовою адміністрацією населеного пункту (далі – ВАНП) повноважень місцевого самоврядування [30]:

1. Умовами створення ВАНП є нездійснення сільськими, селищними, міськими радами та/або їх виконавчими органами, та/або сільськими, селищними, міськими головами покладених на них Конституцією та законами України повноважень.

2. ВАНП може бути створена в межах територій територіальних громад (раніше – лише населених пунктів).

3. Начальником ВАНП може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова.

4. ВАНП набуває повноважень органів місцевого самоврядування, сільських, селищних, міських голів лише після прийняття відповідного рішення Верховною Радою України.

5. ВАНП (у разі її створення) діятиме не довше періоду дії воєнного стану і 30 днів після (раніше до наступних виборів).

Законом на час дії воєнного стану також спрощуються процедури прийняття актів органів місцевого самоврядування та сільських, селищних, міських голів:

– при прийнятті на службу не потрібно проводити конкурси, подавати декларацію, проводити спеціальну перевірку, подавати документ про підтвердження рівня володіння державною мовою (за наявності такого обов'язку) – проведення цих процедур та подання документів переноситься на мирний час;

– на акти органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб не поширюються вимоги щодо оприлюднення проектів актів за Законом України

«Про доступ до публічної інформації», а також закони України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [34 – 35].

Під час воєнних дій окремі населені пункти України опиняються під тимчасовою окупацією. Постає питання, як діяти голові та іншим працівникам місцевого самоврядування, депутатам місцевих рад, аби не зрадити себе, країну, але при цьому вжити усіх можливих заходів для забезпечення мешканців громад базовими життєвими послугами. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає виключний перелік підстав для дострокового припинення повноважень місцевих рад. Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 78 Закону повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках [41]:

- якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом;
- якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання;
- передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану», тобто у разі якщо на базі місцевої ради утворюється військова адміністрація.

При цьому в умовах воєнного стану заборонено проведення будь-яких референдумів, у тому числі й щодо припинення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування. Закон містить також вичерпний перелік обставин, при настанні яких можуть бути достроково припинені повноваження сільського, селищного чи міського голови. Згідно з ч. 1 ст. 78 Закону це можливо у разі:

- 1) його звернення з особистою заявою до відповідної ради про складення ним повноважень голови;
- 2) припинення його громадянства;
- 3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

3¹) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

3²) набрання законної сили рішенням суду про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави;

4) відкликання з посади за народною ініціативою;

5) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер;

6) його смерті [41].

Тому депутатам місцевих рад, у разі неможливості проводити пленарні засідання на тимчасово окупованих територіях України, зокрема – у зв'язку із загрозою їхньому життю чи безпеці, достатньо просто утримуватись від участі у роботі місцевої ради та діяльності робочих органів місцевої ради (депутатські комісії, групи тощо). У таких випадках Президент України може призначати військові адміністрації населених пунктів там, де це дозволяє закон та поточна ситуація. Натомість, прийняття депутатським корпусом завідомо незаконних рішень в умовах воєнного стану може кваліфікуватися як злочин.

Зрозуміло, що в поточних умовах актуальним будуть у першу чергу випадки звернення голови громади із заявою про дострокове припинення повноважень або смерть голови. У такому випадку повноваження сільського, селищного, міського голови вважаються припиненими з дня прийняття відповідною радою рішення, яким береться до відома зазначений факт (п. 1 ч. 11 ст. 78 Закону). Таким чином, «самоусунення» («самостійна «відставка») сільських, селищних, міських голів, їх заступників та секретарів відповідних рад не відповідає вимогам закону.

Проведення будь-яких референдумів про дострокове припинення повноважень голів громад чи припинення їхніх повноважень за народною ініціативою в умовах воєнного часу не допускається.

У разі, якщо голова громади перейшов на бік ворога, зокрема й під загрозою своєму життю чи життю його рідних чи близьких, виконувати незаконні накази такого посадовця забороняється.

Згідно з ч. 5 ст. 50 Закону повноваження секретаря сільської, селищної, міської ради можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради. Тому «самостійна відставка» секретаря також не буде вважатись законною.

Як передбачено ч. 1 ст. 20 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, служба в органах місцевого самоврядування припиняється на підставі і в порядку, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», цим та іншими законами України, а також у разі:

- порушення посадовою особою місцевого самоврядування Присяги;
- порушення умов реалізації права на службу в ОМС;
- виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі, чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в ОМС;
- досягнення посадовою особою граничного віку перебування на службі в ОМС [42].

Таким чином, посадовці ОМС станом на зараз можуть звільнитися з посад за власним бажанням або за рішенням відповідного керівника, у тому числі у зв'язку із невиконанням своїх посадових обов'язків або переходом на бік ворога, що є порушенням Присяги. Звільнення таких представників не увільняє їх від кримінальної та іншої відповідальності, у разі наявності у їхніх діях ознак злочинів.

У разі, якщо посадові особи та депутати мають можливість здійснювати свої повноваження на тимчасово окупованій території, посадові особи та

працівники місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ та організацій мають виконувати свої посадові обов'язки, визначені законодавством та Планом запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану (Розпорядження КМУ № 181-р від 24.02.2022 р.). Тому усі дії, направлені на забезпечення життєдіяльності громади треба виконувати, якщо це безпечно для життя працівників. Умисне невиконання Плану несе шкоду обороноздатності країни та сприяє підривній діяльності проти України.

Водночас, згідно з ч. 4 ст. 111-1 Кримінального кодексу України (далі – КК України) передача матеріальних ресурсів незаконним збройним чи воєнізованим формуванням, створеним на тимчасово окупованій території, та/або збройним чи воєнізованим формуванням держави-агресора, та/або провадження господарської діяльності у взаємодії з державою-агресором, незаконними органами влади, створеними на тимчасово окупованій території, в тому числі окупаційною адміністрацією держави-агресора вважається колабораційною діяльністю. Тому добровільна співпраця чинних працівників ОМС чи комунальних підприємств із незаконно призначеними окупаційним командуванням очільниками, а також безпосередньо з військами окупанта буде розцінена як злочин. Це стосується не лише посадових осіб, а й звичайних працівників, які не виконують жодних організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій.

Окрема відповідальність передбачена для тих, хто добровільно займатиме посади у незаконних органах влади, створених на тимчасово окупованій території, у тому числі в окупаційній адміністрації держави-агресора. Тяжкість злочину кваліфікуватиметься залежно від статусу посади у фейкових органах влади окупантів, зокрема:

1. Добровільне зайняття громадянином України посади, не пов'язаної з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно господарських функцій, каратиметься позбавленням права обіймати певні посади або

займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років з конфіскацією майна або без такої (ч. 2 ст. 111-1 КК України).

2. Добровільне зайняття громадянином України посади, пов'язаної з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, у незаконних органах або добровільне обрання до таких органів, а також участь в організації та проведенні незаконних виборів та/або референдумів на тимчасово окупованій території, або публічні заклики до проведення таких незаконних виборів та/або референдумів на тимчасово окупованій території або публічні заклики до проведення таких незаконних виборів та/або референдумів на тимчасово окупованій території, каратиметься позбавленням волі на строк від 5 до 10 років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років та з конфіскацією майна або без такої.

Вчинення особами, які погодилися на зайняття посад, пов'язаних з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, у незаконних органах або добровільно обраних до таких незаконних органів, дій або прийняття рішень, які призвели до загибелі людей або настання інших тяжких наслідків, каратиметься позбавленням волі на строк 15 років або довічним позбавленням волі з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років та з конфіскацією майна або без такої (ч. 8 ст. 111-1 КК України).

Тяжкими наслідками згідно до п. 4 Примітки до ст. 111-1 КК України вважатиметься шкода, яка у тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян (1 240 500 грн. для 2022 року).

Слід звернути увагу, що у деяких випадках дії зрадників можуть кваліфікуватися дещо по-іншому. Зокрема, у разі створення, керівництва та/або участі у незаконних збройних формуваннях, а також у випадку організаційного чи іншого сприяння створенню або діяльності терористичної групи чи терористичної організації, такі дії можуть кваліфікуватися за ч. 1 ст. 258-3 КК України. Адже подібні «утворення» не визнаються як держава ані Україною,

ані будь-якими іншими державами або міжнародними організаціями. Відповідна судова практика наявна в Україні та є досить усталеною [20].

Також важливо відмітити, що згідно з ч. 2 ст. 258-3 КК України звільняється від кримінальної відповідальності за діяння, передбачене частиною першою цієї статті, особа, крім організатора і керівника терористичної групи чи терористичної організації, яка добровільно повідомила правоохоронний орган про відповідну терористичну діяльність, сприяла її припиненню або розкриттю злочинів, вчинених у зв'язку із створенням або діяльністю такої групи чи організації, якщо в її діях немає складу іншого злочину.

Згідно з ч. 5 ст. 49 КК України до злочинів проти основ національної безпеки України, передбачених у ст.ст. 109-114¹, а також злочинів проти миру та безпеки людства, які охоплюються ст.ст. 437-439, ч. 1 ст. 442 КК України, строки давності не застосовуються.

Попри воєнний стан, місцеве самоврядування продовжує свою роботу сьогодні. Органи місцевого самоврядування усіх рівнів співпрацюють з військовим командуванням та військовими адміністраціями, а за потреби погоджують між собою окремі повноваження. Додаткові функції, які випали на долю місцевої влади у перші дні війни, стосувалися великого напливу внутрішньо переміщених осіб. ОМС організували реєстрацію відповідного статусу, видачу довідок і за допомогою членів громад налагодили процес розміщення людей, які покинули свої оселі.

Оскільки місцеві посадові особи отримали більше відповідальності та ресурсів, громади змогли реалізувати нові для них функції із забезпечення постачання для Збройних сил України (Сил територіальної оборони) та розміщення внутрішньо переміщених осіб (ВПО), а також продовжувати надання основних послуг населенню, навіть у тих громадах, які сильно постраждали від війни.

Проте, станом на початок 2022 року, у сфері місцевого самоврядування та публічної адміністрації загалом все ще були недоліки, зокрема щодо:

- розподілу повноважень;
- відповідальності та ресурсів між виборними органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади;
- адміністративного нагляду для забезпечення законності місцевих актів;
- служби в органах місцевого самоврядування;
- статусу та відповідальності місцевих виборних представників/-ць тощо.

Окрім того, війна принесла нові серйозні виклики. 13 мільйонів осіб були вимушені покинути свої домівки, з них майже 8 мільйонів виїхали з України.

За різними оцінками, понад 1500 компаній подали заявки на урядову програму переміщення, з них 510 вже перенесли своє виробництво на захід із постраждалих від війни регіонів [46].

Цього року ВВП знизиться на 45 %, а надходження з основних місцевих власних джерел (плата за землю, рента за землю тощо) зменшуються на 38 %. Як наслідок, місцеві бюджети змінили свою структуру, стаючи більш залежними від трансфертів з центрального бюджету.

У деяких громадах важко скликати засідання місцевих рад через відсутність депутатів/-ок, а відносини між виборними органами влади та військовою адміністрацією, які у більшості випадків налагодили співпрацю, є новою реальністю, за якою необхідно уважно стежити.

Відтік компаній і людей працездатного віку призвів до того, що громади в середньому стали ще «старішими», більш залежними від соціальної підтримки та зі зменшеною дохідною частиною місцевих бюджетів, яка може становити до мінус 90 % в частині доходів від компаній, які все ще діють, і до мінус 50 % у частині місцевих доходів у порівнянні з довоєнним рівнем.

Проте, беручи до уваги позитивний вплив децентралізації на підвищення спроможності місцевих громад, українська влада підтвердила свою рішучість продовжити реформу з оновлення адміністративно-територіального устрою і

водночас усувати ті недоліки, які лишались невирішеними на початку 2022 року.

Після початку широкомасштабних бойових дій 24 лютого громади опинилися у різних умовах. Частина, як от громади Чернігівщини та Сумщини, наприклад, потрапили під окупацію, але згодом ці території вже звільнили. Відповідно ми маємо інформацію про те, що в цих громадах відбувалося під час окупації та що було після. Є велика група громад, де не було воєнних дій чи окупації, наприклад, Львівщина. Тут вже інша ситуація. І є частина українських територій, які й досі перебувають під окупацією. Це частина Запорізької, Херсонської Луганської, Харківської, Донецької областей.

Майже в усій Україні органи місцевого самоврядування активно почали виконувати Закон України «Про основи національного спротиву» в частині утворення добровольчих формувань територіальних громад, створення для них відповідних умов, будівництва блокпостів та інших захисних споруд [38].

Нагальним також є питання нестачі кадрових ресурсів через міграцію населення закордон та забезпечення безпечних умов праці для співробітників місцевих рад.

За умов необхідності розв'язання складних проблем воєнного стану суттєво підвищено ефективність взаємодії між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій. Зокрема налагоджено механізм економічної підтримки Збройних Сил України, здійснено успішну релокацію частини бізнесу із зони бойових дій і сусідніх із нею територій у західні регіони, проводиться евакуація цивільного населення.

Це є свідченням ефективності такої самоорганізації суспільства, як місцеве самоврядування. Досвід, набутий Україною за час війни, демонструє беззаперечну перевагу самоорганізації населення перед централізованим управлінням.

Таким чином, з початком війни в Україні на законодавчому рівні створені військові адміністрації, які консолідують зусилля місцевих органів влади,

спільно із державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами здійснюють заходи правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. У свою чергу, під час воєнного стану органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти й сприяють діяльності військового командування та військових адміністрацій щодо забезпечення заходів, які необхідні для запровадження правового режиму воєнного стану на відповідній території та захисту безпеки населення.

В умовах війни органи місцевого самоврядування, окрім власних посадових повноважень, отримали декілька додаткових задач, які вони мають виконувати, серед яких найголовнішими є організація спільно з військовими адміністраціями та військовим командуванням оборони населених пунктів; донесення актуальної інформації до населення; робота з внутрішньо переміщеними особами, а також роботи органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях тощо.

РОЗДІЛ 3

ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ДНІПРОВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ В УМОВАХ ВІЙНИ

3.1. Міжнародна діяльність та налагодження співпраці з органами місцевого самоврядування України

Позитивною практикою місцевого самоврядування є підтримка органами місцевого самоврядування громадських ініціатив, проєктів, співпраця з волонтерами, міжнародними та громадськими організаціями, які покликані вирішити проблеми громади. Серед провідних – ініціатива «Сади Перемоги». Проєкт створення муніципальних городів, які дозволяють мінімізувати наслідки продовольчої кризи. А також програма «Будуємо Україну Разом», за якою волонтери долучаються до відновлення зруйнованих міст. Наразі органи місцевого самоврядування вже своїми силами обстежують пошкоджене житло, оцінюють збитки й вже отримують від держави ресурси на відшкодування завданої шкоди.

Одразу після введення воєнного стану на території країни, було підписано розпорядження Дніпровського міського голови Бориса Філатова № 2-24/2-рс «Про встановлення простою у роботі Дніпровської міської ради та її виконавчих органів, комунальних підприємств, закладів, установ», яким з метою збереження життя та здоров'я працівників було встановлено простій у роботі Дніпровської міської ради не з вини працівників, а зумовлений загрозою їх життю та здоров'ю. На період простою:

- дозволено не перебувати за основним місцем роботи;
- до роботи залучаються лише у разі крайньої необхідності та за умови забезпечення безпечних умов роботи;
- у разі необхідності дозволено організувати дистанційний режим роботи за наявності технічної можливості;

- забезпечено нарахування та виплату заробітної плати у розмірі, що не перевищує середньомісячну на підставі розпорядження (наказу) керівника;
- видавати трудові книжки працівникам за їхнім бажанням;
- працівникам, які тимчасово перемістилися за межі України повідомити керівників про своє місце перебування та надати заяву про відпустку без збереження заробітної плати на період воєнного стану або про звільнення [10].

Як бачимо, розпорядження міського голови навіть дещо випередило деякі відповідні постанови КМУ, що є можливим через впровадження воєнного стану на території країни відповідно до ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» [44].

На час військового стану у країні місцеве самоврядування переведено на «військові рейки», тобто спрямоване на забезпечення безпеки та основних потреб громади. Перелік надання адміністративних послуг значно скорочено, дія положень багатьох законів тимчасово припинена (наприклад «Про доступ до публічної інформації» [34]) задля забезпечення інформаційної та громадської безпеки. Система прийняття нагальних рішень значно спрощена та прискорена. Міська рада координує роботу між військовою адміністрацією, волонтерськими, громадськими організаціями, оперативно вирішує критично важливі питання, пов'язані із військовою агресією, у межах наданих повноважень.

Дніпровська міська рада є однією з небагатьох рад країни, яка продовжувала роботу протягом усього періоду воєнного стану, проводила регулярні засідання сесій та постійних комісій. Перед співробітниками постало питання налагодження комунікації з депутатами задля ефективної організації роботи та своєчасного інформування. При цьому стали у нагоді навички та схеми надбані під час впровадження у країні жорстких карантинних обмежень у 2020 році. З метою убезпечення учасників, для організації засідань постійних комісій та сесій ради використовувалась програма для організації відеоконференцій «Zoom». Було розроблено детальні інструкції з реєстрації

використання цієї програми під час проведення сесій та засідань постійних комісій, протестовано роботу із кожним депутатом [4].

У кризових умовах надзвичайно важливою є ефективна комунікацію та співпраця між територіальними громадами різного рівня, підтримка один одного. Підтримують українських колег також і представники місцевого самоврядування країн-побратимів. Крім локальних проектів та гуманітарної допомоги варто відмітити ще Міжнародний марафон «Єднання місцевого самоврядування світу задля добробуту людей і миру» в рамках якого відбувався обмін досвідом та вироблення конкретних рішень щодо актуальних наразі для України проблем. До проекту долучились представники місцевого самоврядування Польщі, Угорщини, Молдови, Румунії та Словаччини. Для ефективної підтримки українських міст Радою Європи було ініційовано створення онлайн-платформи Cities4Cities, яка збирає потреби та пропозиції від органів місцевого самоврядування та допомагає налагодити співпрацю щодо їх задоволення.

Українське та японське міста Дніпро та Осака 19 липня підписали угоду про дружбу та партнерство. «Як не парадоксально, але завоювати дружбу з Осакою, містом, яке приймає Всесвітню виставку ЕКСПО у 2025 році, дала нам можливість... війна. Весь світ дізнався про Україну. Ми показали всім, що ми не здамося. Ніколи і за жодних обставин. Що ми нація волелюбних і мужніх людей. І тому з нами тепер хочуть дружити. І ми виправдаємо цю дружбу», – наголосив Філатов. І додав: «А буквально напередодні ми задружили з прекрасним німецьким містом Кельн, четвертим за населенням та третім за площею містом Німеччини, старовинним культурним центром. І вже цього четверга Кельн передає нам новітню карету швидкої допомоги для того, щоб ми могли рятувати наших солдатів. І знову ж цю дружбу прискорила війна... Спасибі, Осака. Спасибі, Кельн. Друзі в біді не кидають. І ми вашу дружбу нестимемо з честю» [10].

Регулярно передають з закордону надсучасні карети швидкої допомоги бізнес-партнери різних міст України. Отже, як не парадоксально, кризові умови

сприяли налагодженню нових міжнародних партнерських відносин та зміцненню вже існуючих.

У Страсбурзі закінчуються діалоги високого рівня на тему демократичного врядування в Україні. Українські урядовці, народні депутати та очільники асоціацій органів місцевого самоврядування говорили з представниками Ради Європи про досягнення та виклики врядування в Україні, про подальший шлях розвитку місцевого самоврядування, про організацію виборів та виборчі права громадян у повоєнній Україні. «Після усіх проведених діалогів у Страсбурзі, є відчуття, що ця робота дасть нам серйозний поштовх для розвитку місцевого самоврядування в Україні, подальших демократичних змін, підстави для поглиблення співпраці українських і міжнародних інституцій для розв'язання усіх проблемних питань», – сказав під час брифінгу заступник Міністра розвитку громад та територій України В'ячеслав Негода. Він нагадав, що реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади – децентралізація визнана і Радою Європи, і інституціями європейського Союзу, іншими країнами однією з найспішніших реформ в Україні.

«На жаль, війна перекреслила наші плани із завершення реформи. Виклики, які стоять зараз перед нами і усім цивілізованим світом, змушують шукати нові рішення, нові моделі, нову філософію розвитку місцевої демократії. У подальшому маємо врахувати досвід цієї війни і причини, які до неї призвели. Певний час ми були спокійними, вважаючи демократію захищеною. Тепер увесь світ пересвідчився, що демократія потребує постійного захисту», – зазначив заступник Міністра.

Він також підкреслив, що незважаючи на те, що в Україні більше 8 місяців триває війна, система місцевого самоврядування зберегла всі свої демократичні принципи функціонування. «Ми не забрали у місцевого самоврядування жодного повноваження. Навпаки, щоб оперативніше і якісніше вирішувати питання на місцях, Уряд і Парламент прийняли ряд рішень, які наділяють місцеву владу додатковими функціями. Ми також постійно намагаємося збалансувати бюджети. Державний бюджет 2023 року,

незважаючи на величезні оборонні потреби і дефіцит, все ж не створює обмежень для громад», – сказав В'ячеслав Негода. За його словами, Україна намагається розбудувати місцеве самоврядування навіть під час війни, а отже продовжуватиме цю роботу і в післявоєнний період.

«Сьогодні ми говоримо про майбутнє місцевого самоврядування, майбутню систему територіальної організації влади. Впевнений, що ця парламентсько-урядова команда за участі представників асоціацій органів місцевого самоврядування, українських та міжнародних експертів, зробить все можливе, щоб місцеве самоврядування в Україні піднялося після війни на новий, більш високий щабель. В цьому ми також розраховуємо на допомогу Ради Європи, оскільки ваша експертиза не лише важлива для України, а й стане безцінним матеріалом для діяльності місцевих влад в інших країнах», – зазначив В'ячеслав Негода [20].

Значну роль у покращенні роботи міських рад та підвищенні рівня ефективності комунікації відіграв «Міжнародний республіканський інститут» – неприбуткова освітня громадська організація. У тісній співпраці та завдяки спонсорській підтримці цієї міжнародної організації тільки за останні 9 місяців було організовано 4 освітні семінари та 3 вебінари для депутатів міської ради та їх помічників, посадових осіб та службовців виконавчих органів Дніпровської міської ради. Під час проведення цих заходів було обговорено багато проблемних питань та розроблено нові стратегії вирішення кризових ситуацій, зокрема із користю для громади як негайною так і перспективною. Також з 01.12.2022 планується ознайомчий візит представників депутатського корпусу та виконавчих органів Дніпровської міської ради до Львова. Під час зустрічі планується ознайомлення з роботою департаментів «Секретаріат ради», гуманітарної політики, департаменту міської мобільності та вуличної інфраструктури Львівської міської ради задля обміну досвідом та розробки спільних стратегій вирішення проблемних ситуацій. Львів, як і Дніпро є центром прийняття біженців та переселенців, найбільшим в Україні, громади мають багато спільних проблем. Обмін досвідом між містами не лише

покращить ефективність роботи місцевого самоврядування, але й вдосконалить комунікацію та співпрацю між Львовом та Дніпром [10].

Консоліднуються територіальні громади у в середині країни. Наприклад, після ракетної атаки, в наслідок якої було знищено значну частину автобусного складу міста багато міських рад, зокрема Київська та Вінницька надали допомогу у відновленні.

3.2. Актуалізація інструментів управлінської діяльності в умовах воєнного часу

Сучасні кризи кидають виклик звичним методам роботи місцевого самоврядування. Задля ефективної організації роботи виконавчим органам місцевого самоврядування необхідно неупинно розвиватись аби якісно здійснювати покладені на них функції. Карантинні заходи та воєнний стан поставили перед місцевими радами питання ефективної організації дистанційної роботи співробітників і депутатів.

Загалом за час воєнного стану Дніпровською міською радою було проведено 13 пленарних засідань сесій. З метою забезпечення безпечних умов – дистанційно через додаток для організації відео конференцій Zoom. На засіданнях розглядаються виключно питання, що стосуються забезпечення функціонування життєво необхідних структур територіальної громади, які не можуть бути вирішені виконавчим комітетом міської ради або міським головою одноосібно, відносно до постанов КМУ зазначених вище, зокрема рішення «Про внесення змін до рішення міської ради від 23.02.2022 № 28/16 «Про затвердження Програми щодо сприяння територіальній обороні міста Дніпра на 2022–2026 роки» [10].

Наразі Дніпровською міською радою під час засідань використовується програма для організації відеоконференцій «Zoom». Проте, вона не здатна повністю задовольнити усі потреби та вимоги які висуваються до програми для організації засідань ради. З огляду на ситуацію, через регулярне проведення

дистанційних засідань було розроблено проєкт рішення міської ради щодо внесення змін до Положення про постійні комісії Дніпровської міської ради VIII скликання (зі змінами), який регламентує проведення дистанційних засідань постійних комісій, а також проєкт рішення міської ради щодо внесення змін до Регламенту Дніпровської міської ради VIII скликання, який деталізує процедуру проведення дистанційних засідань сесій міської ради та робить можливим електронне (дистанційне) візування проєктів рішень міської ради [10].

Таким чином, міська рада підлаштовується та вдосконалює свою роботу в умовах воєнного часу, розробляє нові сучасні методи роботи з депутатським корпусом міської ради. Нажаль, у законодавстві країни питання проведення дистанційних засідань не висвітлено належним чином, процедури лишаються на розсуд місцевих рад.

На наш погляд є нагальним та доцільним розробка вітчизняним виробником специфічної програми для організації та проведення онлайн-засідань. Програма має обов'язково містити функції для організації поіменного голосування з можливістю вивантажити оброблені результати та демонструвати їх під час засідання, можливість вести онлайн-трансляцію, обмежувати доступ до голосувань, вести запис на виступ, мати легку але надійну систему ідентифікації особистості.

З метою вдосконалення роботи Дніпровської міської ради рекомендовано розробити детальне технічне завдання з урахуванням усіх вимог та замовити вітчизняним ІТ-компаніям розробку зазначеної програми для ефективної організації дистанційної роботи органів місцевого самоврядування. Близькість до розробника дозволить у подальшому за потреби швидко вносити зміни до програми, адаптувати її під нові вимоги та виклики. Подібний продукт стане у нагоді не тільки Дніпровській міській раді, а й іншим органам місцевого самоврядування усіх рівнів [4].

Під час війни місцеве самоврядування в Україні стало муніципальним фронтом, який навіть у цих страшних умовах вирішує усі питання

життєдіяльності громад, надання найнеобхідніших послуг людям. Про це сказав заступник Міністра розвитку громад та територій України В'ячеслав Негода під час зустрічі з новопризначеним Керівником Генерального директорату з питань програмної діяльності Ради Європи Клаусом Нойкірхе у Страсбурзі в рамках проведення діалогів високого рівня на тему доброго демократичного врядування в Україні.

«Завдяки децентралізації ми неодноразово пересвідчувалися у спроможності громад брати на себе відповідальність і приймати непрості рішення, швидко реагувати на внутрішні та зовнішні виклики. Війна ще більше підкреслила роль місцевого самоврядування у стійкості країни, у організації опору. Тому в умовах воєнного стану ми не зменшили повноваження місцевого самоврядування, за окремими напрямками навіть підсилили функції голів громад і дали їм додаткові ресурси», – зазначив В'ячеслав Негода. Він підкреслив важливість міжнародної допомоги, в тому числі – експертизи Ради Європи, у формуванні нового законодавства щодо діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

«Ніхто в світі не може надати готових рецептів, як забезпечити ефективне функціонування місцевого самоврядування під час настільки глобальної збройної навали. Тому нам спільно з міжнародними партнерами доводиться шукати і швидко приймати нові рішення, які допомагають Україні не лише встояти, а й рухатися до перемоги. Ми розраховуємо на продовження співпраці з Радою Європи на період воєнного стану, а також після війни, коли настане час завершити децентралізацію. Спільних завдань зараз в нас стало ще більше, ніж до війни. Але впевнений, що наша співпраця стане історією успіху», – сказав заступник Міністра.

Багатосторонній діалог високого рівня «Добре демократичне врядування в Україні: досягнення, виклики та шлях вперед у повоєнний період» проходив у рамках спільної ініціативи Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Міністерства розвитку громад та територій, Центральної виборчої комісії та

Ради Європи «Добре демократичне врядування в Україні: рух вперед у повоєнний період». Ініціатива спрямована на вдосконалення законодавства та практики для перезавантаження доброго демократичного врядування в Україні та ґрунтується на пріоритетах Плану відновлення від наслідків війни, розробленого Національною радою при Президентові України [20].

Триває робота з напрацювання пропозицій щодо відновлення України та місцевого самоврядування після війни. Верховна Рада ухвалила закон, який визначає основні засади відновлення та розвитку регіонів і громад.

Також 14 липня відбулося засідання президії Конгресу місцевих та регіональних влад, на якому відбулася презентація плану відновлення України. Науковці та громадські експерти сформулювали документ «Бачення України – 2030». У доступній формі він містить бачення різних сфер організації суспільного й державного життя, а також державної політики загалом. Запропонований План має чотири основні цілі:

1. Оновити адміністративно-територіальний устрій.
2. Закріпити розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування на всіх рівнях, а також з місцевими органами виконавчої влади.
3. Запровадити дієву та гнучку систему підготовки та просування працівників/-ць органів місцевого самоврядування і таким чином сформувати привабливі та сприятливі умови роботи на публічній службі.
4. Удосконалити виборчу систему місцевих виборів [46].

Це стратегічне бачення, розраховане на десятиліття вперед, допоможе досягти більшої автономії та стійкості на місцевому рівні. Водночас під час аналізу було напрацьовано низку рекомендацій. Так, пропонується низка додаткових невідкладних заходів, необхідних для пом'якшення проблем, які виникли внаслідок зміни чисельності населення та економічної структури громад.

Деякі з цих заходів можуть бути реалізовані шляхом доопрацювання чинного законодавства щодо компенсацій для ВПО та компаній із постраждалих територій. При цьому варто зробити більш гнучким

законодавство щодо компенсацій та підтримки ВПО, враховуючи різні ситуації, що виникли за останні чотири місяці. Позаяк мешканці/ громад, які перебували в окупації або військовій блокаді, а потім були звільнені/деблоковані, хоча і не були де-юре переміщені, у багатьох випадках зазнали такого рівня знищення майна та джерел доходу, який порівнюваний зі станом ВПО.

З іншого боку, муніципалітетам із не постраждалих територій, але які приймають ВПО у школах та інших закладах, варто допомогти впоратися з ситуацією. Також важливо стимулювати економічну активність для створення робочих місць для цих категорій населення. База власних ресурсів громад, і насамперед місцева податкова база, яка сильно постраждала від війни, має бути максимально захищеною.

Якщо будуть створені економічні стимули для бізнесу в постраждалих районах, зокрема у вигляді зон без оподаткування або загального зниження податків, це не повинно відбуватися за рахунок місцевих бюджетів, оскільки муніципалітети мають менше фіскальних і монетарних інструментів, ніж уряд, щоб долати негативні наслідки економічних спадів.

Також тимчасові заходи рецентралізації повноважень (передача повноважень від місцевого самоврядування до військової державної адміністрації), які є зрозумілими під час війни, не повинні стати постійними атрибутами системи місцевого самоврядування.

«Деполітизацію» діяльності на місцевому рівні варто розуміти лише у сенсі усунення ключових недоліків, але не як постійне домінування виконавчої влади над виборними органами [52, с. 34].

Потрібно заохочувати та фінансово стимулювати сильніші форми міжмуніципального співробітництва, особливо навколо великих міст, де без допомоги сусідів важко буде досягнути економічного відновлення. Мова йде про створення умов для зміцнення урядування у метрополійних зонах («агломераціях») та необхідності перегляду ролі районів та областей.

Агломерації (зокрема Київська), на думку тих, кого опитала Рада Європи, уже показали корисність в умовах війни, оскільки сприяли ситуативному

співробітництву між громадами як в частині організації військової оборони, так і під час заходів із відновлення.

Однак агломерації страждають від фрагментації повноважень (особливо між Києвом та Київською областю) та неузгодженого містобудівного планування сусідніх громад.

Принципи «розумного» (смарт) та «зеленого» муніципального (просторового) планування мають стати основою для діяльності з відбудови, зокрема за підтримки Європейського Союзу.

Реформа служби в органах місцевого самоврядування, спрямована на стабілізацію здійснення публічних повноважень та підвищення її привабливості для висококваліфікованих кадрів, має здійснюватися в рамках загальнодержавних стратегій та нормативних актів (відповідно до трансформації служби в органах місцевого самоврядування та державної служби у повноцінну професійну публічну службу), що охоплює всі відповідні аспекти, від найму та оплати праці до різних прав та обов'язків, включаючи етичні правила.

Окрім того, необхідна ретельна оцінка правил і практик, що регулюють місцеві вибори, шляхом консультацій з усіма відповідними зацікавленими сторонами, включаючи Центральну виборчу комісію, перед організацією нових виборів після припинення дії воєнного стану та настання сприятливих умов.

Ще одним важливим рішенням стала ініціатива Мінрегіону допомагати громадам швидко знаходити актуальну інформацію. Так, на порталі «Децентралізація» створена рубрика «Важливі під час воєнного стану роз'яснення для місцевої влади і жителів громад». Вона містить офіційні й експертні рекомендації, корисні для місцевої влади та жителів громад в умовах війни. А в рубриці «Діяльність в умовах окупації» можна дізнатися, як діяти місцевій владі і як поводитися жителям громад в окупації; як отримувати й надавати освітні, медичні та соціальні послуги.

Важливим для органів місцевого самоврядування є налагодження співпраці з міжнародними організаціями. Доцільно створити підрозділ, що

відповідатиме за роботу у сфері міжнародних зв'язків та комунікацій, адже вирішення нагальних проблем у громадах залежить від ефективності такої співпраці. І тут немає різниці чи громади перебували під окупацією чи ні, чи знаходяться у зоні бойових дій. У громад є потреби, які вони не можуть самостійно забезпечити, а, отже, серед іноземних партнерів мають шукати підтримки. Досвідом країн, що також пройшли через воєнний період підтверджується важливість такої взаємодії.

Експертами з Центру досліджень миру та розвитку з Лувенського університету в Бельгії, проаналізовані практики відновлення країн під час війни, і зроблені висновки, що ключовим є відновлення на локальному рівні та рівні громад основних функцій управління. У першу чергу це означає для місцевого самоврядування зміцнення податкової та інституційної автономії.

Викликає питання, разом з тим, рекомендації щодо проведення виборів на тих територіях, що перебували під окупацією чи окуповані. Експертами Організації Об'єднаних Націй підкреслено, що у післявоєнний період у деяких країнах нові вибори дозволили запустити основні демократичні процеси. Однак необхідно для цього обрати відповідний час, оскільки саме безпека громадян має знаходитися в пріоритеті.

Таким чином, своїм наслідком поспішні вибори можуть мати конфлікт та нове напруження. При цьому основною передумовою проведення значимих виборів повинна бути безпека, завдяки підтримці іноземних миротворців у тому числі.

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

Не в останню чергу така ситуація можлива завдяки проведенні в 2014–2021 роках реформи децентралізації влади в Україні, що дозволила перемістити «на місця» значну кількість повноважень та ресурсів [51].

Це вкотре демонструє, що місцеве самоврядування є вагомим елементом, який підтримує функціонування держави загалом. Набутий Україною за час війни досвід чітко проілюстрував цілий ряд переваг стимулювання самоорганізації населення перед централізацією управлінням.

Пропонується вирішити ще одну з основних проблем, що наведена вище, це посилення повноважень органів місцевого самоврядування у соціальній сфері, а також у сфері безпеки та оборони.

На майбутнє для органів місцевого самоврядування рекомендацією є зміцнення спроможності територіальних громад та областей з протидії зовнішнім загрозам. Зокрема, кожна обласна, міська, районна, сільська, селищна ради мають ініціювати:

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

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

Місцеве самоврядування в Україні продемонструвало значний рівень ефективності при функціонуванні в умовах воєнного стану. За необхідності розв'язання одночасно цілого ряду складних проблем ефективність взаємодії між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій залишається високою, що дозволяє уникати різких криз в процесі забезпечення життєдіяльності громад.

Отже, Дніпровська міська рада є однією з тих базових представницьких органів країни, яка продовжувала роботу протягом усього періоду воєнного стану, проводила регулярні засідання сесій та постійних комісій. Перед співробітниками виконавчих органів ради постало завдання налагодження комунікації з депутатами та мешканцями міста задля ефективної організації роботи та своєчасного інформування. Для його вирішення було широко використано різноманітні інструменти онлайн-роботи. Дніпровська міська рада активно взаємодіє з іноземними партнерами та налагодила співпрацю і взаємодопомогу з сусідніми мініципалітетами, зокрема Київською, Вінницькою та Львівською міськими радами, а також уклала низку нових угод про співпрацю та братерство з містами Осака, Кельн та ін.

ВИСНОВКИ

Таким чином, у ході реалізації поставленої мети та окреслених завдань автором даної роботи:

1. Наведено загальну характеристику місцевого самоврядування в Україні, яке визначається як форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними колективами і сформованими органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення, та здійснюється на основі використання окремого виду публічної власності – комунальної (муніципальної).

Базуючись на дослідженні муніципально-правових теорій автором сформульоване власне розуміння сутності місцевого самоврядування, яке полягає в гарантованому державою праві територіальній громаді, громадянам та їх органам вирішувати в інтересах населення велику долю місцевих питань в межах чинного законодавства та під свою відповідальність.

До найважливіших характеристик органів місцевого самоврядування відносять їх організаційну, правову, фінансову та матеріальну автономію.

В Україні місцеве самоврядування пройшло певні історичні періоди: перший пов'язується із зародженням та розвитком таких форм місцевого самоврядування слов'ян, де в центрі перебували рід та громада; другий період (із середини XIV ст. і до першої половини XVII ст.) пов'язаний із поширенням і зовнішнім впливом західноєвропейських форм організації самоврядування. До 20-х років XX ст. тривав третій період, четвертий – з 20-тих років минулого століття до 1990 року та п'ятий з 1990 року – по теперішній час, як відродження та розвиток місцевого самоврядування в незалежній Україні.

Сьогодні законодавство декларує широкий спектр прав громадян на забезпечення взаємодії між владою та громадськістю. Однак ефективна реалізація цих прав стала ключовим моментом у роботі органів місцевого самоврядування.

Сучасна система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; старосту; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Місцеве самоврядування в Україні є потужним каталізатором створення громадянського суспільства, оскільки свідома участь громадян у виробленні гідних умов життя на певній території сприяє формуванню у них відповідальності за вирішення місцевих проблем, тим самим підвищує їх загальну соціальну і громадянську активність.

2. Досліджено зміни нормативно-правової бази діяльності органів місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану, які полягають розширенні повноважень для місцевого врядування, а саме: затвердження тимчасової структури виконкому; внесення змін до місцевого бюджету; утворення нових виконавчих органів; управління комунальним майном та підприємствами; боротьба зі стихійними лихами та небезпечними відходами. Зазначені рішення підлягають нагляду з боку військової адміністрації.

З'ясовано, що основними нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування є Конституція України, закони України, укази Президента України та акти центральних органів виконавчої влади.

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

Утворення тимчасових державних органів – військових адміністрацій є особливістю правового режиму воєнного стану. З органами місцевого самоврядування військові адміністрації діють паралельно. Їх утворення не означає припинення автоматичне повноважень органів місцевого самоврядування. Разом із тим, під час дії режиму воєнного стану повноваження

органів місцевого самоврядування зазнали певних змін. Зокрема, у сфері надання соціальної допомоги та виконання бюджетів.

3. Проаналізовано перерозподіл повноважень в системі місцевого самоврядування у співпраці з військовими адміністраціями. З'ясовано, що з початком війни в Україні на законодавчому рівні створені й активно діють військові адміністрації, які консолідують зусилля місцевих органів влади, спільно із державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами здійснюють заходи правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

Органи місцевого самоврядування, зі свого боку, зобов'язані сприяти й сприяють діяльності військового командування та військових адміністрацій щодо забезпечення заходів, які необхідні для запровадження правового режиму воєнного стану на відповідній території та захисту безпеки населення.

У магістерській роботі також були виявлені виклики та проблеми, з якими органи місцевого самоврядування зіштовхнулися після початку воєнної агресії. Такі виклики насамперед стосуються недосконалості законодавчих положень, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, та їх неоднакового застосування суб'єктами владних повноважень. Зокрема, ситуації, у яких відбувається перевищення військовими адміністраціями своїх повноважень та втручання у діяльність територіальних громад.

Також, не розроблена єдина законодавча політика щодо розмежування територіальних громад, що знаходяться в зоні бойових дій чи під окупацією, що в організації ефективної роботи створює складнощі.

4. Визначено основні напрями діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Серед найважливіших в умовах воєнного стану виокремлено такі напрямки, як: забезпечення постачання для Збройних сил України (Сил територіальної оборони) та розміщення внутрішньо переміщених

осіб, а також надання основних послуг населенню, навіть у тих громадах, які сильно постраждали від війни.

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

Доцільно зауважити, що робота з внутрішньо переміщеними особами стала великим фронтом робіт для органів місцевого самоврядування. Особливо це стосується відносно спокійних регіонів країни біля кордону з Польщею, Молдовою, Угорщиною, Словаччиною, Румунією. Необхідно було забезпечити: реєстрацію відповідного статусу ВПО, видачу довідок, розміщення та роздачу гуманітарної допомоги, оформлення виплат тощо.

Таким чином, на час військового стану у країні місцеве самоврядування переведено на «військові рейки», тобто спрямоване на забезпечення безпеки та основних потреб громади. Перелік надання адміністративних послуг значно скорочено, дія положень багатьох законів тимчасово припинена задля забезпечення інформаційної та громадської безпеки. Система прийняття нагальних рішень значно спрощена та прискорена.

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

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

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

5. Вивчено досвід міжнародної діяльності та налагодження співпраці з органами місцевого самоврядування України Дніпровської міської ради, яка, до речі, продовжує роботу протягом усього періоду воєнного стану, проводить регулярні засідання сесій та постійних комісій. Перед співробітниками постало питання налагодження комунікації з депутатами задля ефективної організації роботи та своєчасного інформування.

Міська рада підлаштовується та вдосконалює свою роботу в умовах воєнного часу, розробляє нові сучасні методи роботи з депутатським корпусом; розширює міжнародну співпрацю (підписання угоди про дружбу та партнерство 19 липня 2022 з японським містом Осака); встановлює партнерські відносини з українськими міськрадами (напр., з Львівською міською радою та ін.).

6. Розкрито застосування релевантних інструментів діяльності в умовах воєнного стану та запропоновано низку додаткових невідкладних заходів, необхідних для пом'якшення проблем, які виникли внаслідок зміни чисельності населення та економічної структури громад, зокрема:

- доопрацювання чинного законодавства щодо компенсацій для ВПО та компаній із постраждалих територій;
- стимулювання економічної активності для створення робочих місць для ВПО;
- «деполітизація» діяльності на місцевому рівні;
- заохочування та фінансове стимулювання форм міжмуніципального співробітництва, особливо навколо великих міст, де без допомоги сусідів важко буде досягнути економічного відновлення;
- реформа служби в органах місцевого самоврядування, спрямована на стабілізацію здійснення публічних повноважень та підвищення її привабливості для висококваліфікованих кадрів;

– оцінка правил і практик, що регулюють місцеві вибори, шляхом консультацій з усіма відповідними зацікавленими сторонами тощо.

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

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Вид-во «Наукова думка», 2010. 656 с.
2. Бородін Є. І., Тарасенко Т. М. Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. Вип. 4, Т. 3, 2015. С. 55 – 61.
3. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія. Київ : Парлам. вид-во, 2007. 576 с.
4. Готовність до національного спротиву: у Дніпрі затвердили програму щодо сприяння територіальній обороні міста. URL: <https://dniprorada.gov.ua/uk/articles/item/49210/gotovnist-do-nacionalnogo-sprotivu-u-dnipri-zatverdili-programu-schodo-spriyannya-teritorialnij-oboroni-mista> (дата звернення: 10.09.2022).
5. Грицак І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. URL: http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:JaKz_tztcX8J:www.irbis-nbu.gov.ua/cgiin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF/mcrru_2013_2_25.pdf+%&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=se (дата звернення: 05.10.2022).
6. Громадівська модель самоврядування в Україні : колективна монографія / за заг. ред. проф. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського, Р. М. Плюща. Херсон : Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В.С., 2019. 708 с.
7. Гусаков Т. Ю. Муниципальная реформа 2015 года в Украине: реализация и первые итоги. *Крестьяноведение*. 2019. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnaya-reforma-2015-goda-vukraine-realizatsiya-i-pervye-itogi> (дата звернення: 06.10.2022).

8. Даймонд Л. Прошла ли «третья волна» демократизации. *Полис*. 1999. № 1. С. 44 – 59.
9. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nras/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonanniamiscevih-byudzhetiv-u-period-voyennogo-stanu-252> (дата звернення: 10.10.2022).
10. Дніпровська міська рада. Офіційний вебсайт URL: <https://dniprograda.gov.ua/uk> (дата звернення: 12.10.2022).
11. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249.
12. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ : НАДУ; Вид-во «Фенікс», 2010. 400 с.
13. Как в Украине происходит реформа местного самоуправления. URL: <https://www.currenttime.tv/a/29759614.html> (дата звернення: 09.10.2022).
14. Кіріка Д. Проблеми демократичної трансформації державної влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 26 – 28. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2021/5.pdf.
15. Конституція України. Із змінами, внесеними Законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution> (дата звернення: 11.10.2022).
16. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wpcontent/uploads/2016/01/Konseociya.pdf> (дата звернення 19.10.2022).
17. Литвиненко І. Історичні традиції становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні. URL: <http://old.univer.km.ua/statti/lytvynenko>

_i.l._istorychni_tradytsiyi_stanovlennya_i_rozvytku_mistsevoho_samovryaduvannya_v_ukrayini.pdf (дата звернення: 25.10.2022).

18. Мамонова В. В. Система місцевого самоврядування. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. Колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 5. 2011. С. 342 – 344.

19. Методика формування спроможних територіальних громад. URL: <https://buhgalter.com.ua/zakonodavstvo/mistseve-samovryaduvannya/metodika-formuvannya-spromozhnih-teritorialnih-gromad/> (дата звернення: 28.10.2022).

20. Миколюк В. Робота органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Таврійський науковий вісник*. 2022. № 2. URL: <https://journals.ksauniv.ks.ua/index.php/public/article/view/205/192> (дата звернення: 30.10.2022).

21. Мороз С. Децентралізація влади «знизу догори»: досягнення та перспективи. URL: https://uz.ligazakon.ua/magazine_article/EA008687 (дата звернення: 11.10.2022).

22. Основні теорії місцевого самоврядування: походження і розвиток. Київ, 1996. 145 с.

23. Органам місцевого самоврядування радять закрити інформацію на час війни. *Офіційний сайт реформи децентралізації влади*. URL: https://decentralization.gov.ua/news/14615_ (дата звернення: 25.10.2022).

24. Правова доктрина України (у 5 томах) : наукове видання. Том 2: Публічно-правова доктрина України / за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків : Вид-во Pravo. 864 с.

25. Про внесення змін до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо посилення гнучкості місцевих бюджетів та підвищення оперативності прийняття рішень : закон України від 27 липня 2022 р. № 2390. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text> (дата звернення: 01.11.2022).

26. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : закон України від

28 грудня 2014 р. № 71-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19#Text> (дата звернення: 02.11.2022).

27. Про внесення змін до статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні «щодо поіменних голосувань» : закон України від 26 листопада 2015 р. № 842-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/842-19#Text> (дата звернення: 09.09.2022).

28. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану : закон України від 24 березня 2022 р. № 2142-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text> (дата звернення: 02.11.2022).

29. Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях : закон України від 14 квітня 2022 р. № 2193-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text> (дата звернення: 02.11.2022).

30. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : закон України від 12 травня 2022 р. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 02.11.2022)/

31. Про введення воєнного стану в Україні : указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 02.09.2022).

32. Про утворення військових адміністрацій : указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405> (дата звернення: 02.09.2022).

33. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 02.09.2022).

34. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 02.09.2022).

35. Про засади державної регіональної політики : закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 02.09.2022).

36. Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військових 63 адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2022 р. № 397. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 05.09.2022).

37. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : закон України від 12 червня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text> (дата звернення: 05.10.2022).

38. Про основи національного спротиву : закон України від 16 липня 2021 р. № 1702-IX. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2021. № 41. Ст. 339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1702-20> (дата звернення: 05.11.2022).

39. Про співробітництво територіальних громад : закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-П. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 05.11.2022).

40. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n89> (дата звернення: 05.11.2022).

41. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *ВВР України*. 1997. Ст. 170.

42. Про службу в органах місцевого самоврядування : закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III. *ВВР України*. 2001. № 33. Ст. 175.

43. Про статус депутатів місцевих рад : закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV. *ВВР України*. 2002. № 40. Ст. 290.

44. Про правовий режим воєнного стану : закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. *Голос України*. 2015. 10 черв. (№ 101). С. 4.
45. Пухтинський М. О. Трансформація системи місцевого самоврядування в контексті реалізації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії. *Вісник АПСВТ*. 2016. № 3–46. С. 63 – 67.
46. Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни. м. Страсбург, 30 червня 2022 р. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGG-PAD-on-Ukraine-Recovery-Strategy-in-LSG-area_UKR_FINAL.pdf (дата звернення: 05.11.2022).
47. Реформа самоуправлення: хронология и новые вызовы. URL: <http://sg-sofia.com.ua/reforma-samoupravlenija-hronologiya-i-novije-vizovi-strategicgroupsofia> (дата звернення: 05.11.2022).
48. Старостин А. М. Философия местного самоуправления. Государственное и муниципальное управление. *Учёные записки СКАГС*. 2013. № 3. С. 8 – 18.
49. Трофимова И. Н. Децентрализация государственного управления: теоретические модели и страновая специфика. *Политика и Общество*. 2010. № 3. С. 30 – 34.
50. Тужик В. Місцеве самоврядування в Україні: теоретико-правові аспекти. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2009. № 5. С. 66 – 71.
51. Федоренко В. Реформа місцевого самоврядування в незалежній Україні: поняття, пріоритети, перспективи. URL: <https://www.constjournal.com/wp-content/uploads/issues/2016-1/pdfs/6-vladyslav-fedorenko-reforma-mistsevoho-samovriaduvannia-nezalezhnii-ukraini-poniattia-priorityty.pdf> (дата звернення: 03.10.2022).
52. Чернописький П. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 235 с.