

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА ТА
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

Навчально-науковий інститут економіки та менеджменту

Кафедра публічного управління, адміністрування та інформаційної діяльності

**Пояснювальна записка
до кваліфікаційної роботи
на тему: Територіальні громади Житомирщини як суб'єкт місцевого
самоврядування в умовах воєнного стану (на прикладі Житомирської
обласної ради)**

Виконала: студент 4 курсу
Групи ПУА-41
Спеціальності 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Нестерчук А.П

Керівник:
Шинкарук А.Л доцент, к.п.н

Рецензент:
Тихончук Л.Т д.н.держ.упр.

Рівне – 2023 року

Національний університет водного господарства
та природокористування
(повне найменування вищого навчального закладу)

Навчально-науковий інститут економіки та менеджменту
Кафедра державного управління, документознавства та інформаційної
діяльності
Освітньо-кваліфікаційний рівень магістр
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
(шифр і назва)

ЗАТВЕРДЖУЮ

В.о. завідувача кафедри
державного управління,
документознавства та
інформаційної діяльності
_____ (Л.Х.Тихончук)
“ _ ” _____ 2023 року

З А В Д А Н Н Я

НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТУ
Нестерчук Анастасія Павлівна

1. **Тема роботи:** Територіальні громади Житомирщини як суб'єкт місцевого самоврядування в умовах воєнного стану (на прикладі Житомирської обласної ради)

Керівник роботи: к.п.н., доцент Шинкарук Антон Любомирович
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом вищого навчального закладу
від 19 квітня 2023 року С №428

2. **Строк подання студентом роботи** «23» червня 2023 року

3. **Вихідні дані до роботи:** наукова та навчально-методична література, звіти Житомирської обласної ради

4. **Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити)** Дослідити правові засади та практики органів місцевого самоврядування; опрацювати теоретичні основи функціонування діяльності Житомирської обласної ради у умовах воєнного стану; проаналізувати виклики для територіальних громад в умовах воєнного стану та дати рекомендації щодо посилення ролі місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та подолання кризових ситуацій

5. **Перелік графічного матеріалу** Мультимедійна презентація

1.Тема дипломної роботи. 2.Об'єкт,мета та завдання дослідження.3.Актуальність тематики.4.Теоретичні основи діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.5.Правові засади та

практика функціонування ТГ під час воєнного стану.6.Аналіз діяльності територіальних громад Житомирщини у воєнний час.7.Аналіз Народицької громади.8.Діяльність Житомирської обласної ради під час війни.9.Об'єкти,які було пошкоджено в Житомирській області внаслідок війни.10.Субвенція на відновлення та розвиток інфраструктури.11.Ряд проведених заходів для забезпечення безпеки та допомоги жителям тимчасово окупованих територій.12.Міжнародні партнери.13.Виклики для територіальних громад Житомирщини в умовах воєнного стану.14.Дорожня карта для органів місцевого самоврядування Житомирщини під час воєнного стану.15. Дорожня карта для органів місцевого самоврядування Житомирщини під час воєнного стану.16.Першочергові завдання для адаптації діючої системи місцев самоврядування до реалій воєнного часу.17.Висновки.

Консультанти розділів проекту (роботи)

Розділ	Прізвище, ініціали та посада Консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	Завдання прийняв
Розділ 1	Шинкарук А.Л., доцент	23.05.23	29.05.2023
Розділ 2	Шинкарук А.Л., доцент	30.05.23	05.06.2023
Розділ 3	Шинкарук А.Л., доцент	06.06.23	12.06.2023

7. Дата видачі завдання « 23» травня 2023 року.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів магістерської роботи	Строк виконання етапів	Примітка
1.	Вступ Розділ 1. Теоретичний розділ	23.05.2023- 29.05.2023	
2.	Розділ 2. Аналітичний розділ	30.05.2023- 05.06.2023	
3.	Розділ 3. Проектування, обґрунтування, оптимальні рішення, їх впровадження	06.06.2023- 12.06.2023	
4.	Перевірка випускної кваліфікаційної роботи на наявність текстових збігів, оформлення презентації, документів та підготовка до захисту	13.06.2023- 25.06.2023	

Студентка

(підпис)

Нестерчук А.П.
(прізвище та ініціали)

Керівник бакалаврської роботи

(підпис)

Шинкарук А.Л.
(прізвище та ініціали)



Ім'я користувача:
Анастасія Павлівна Нестерчук

ID перевірки:
1015684431

Дата перевірки:
23.06.2023 16:50:01 EEST

Тип перевірки:
Doc vs Library

Дата звіту:
23.06.2023 17:03:10 EEST

ID користувача:
3752

Назва документа: Nesterchuk_Anastasiiia_Pavlivna_teritorialni_gromadi_Zhytomyra.docx

Кількість сторінок: 55 Кількість слів: 11904 Кількість символів: 94454 Розмір файлу: 539.98 KB ID файлу: 1015328532

33.3% Схожість

Найбільша схожість: 13.8% з джерелом з Бібліотеки (ID файлу: 1011503331)

Пошук збігів з Інтернетом не проводився

33.3% Джерела з Бібліотеки 983

Сторінка 57

1% Цитат

Цитати 4

Сторінка 58

Вилучення списку бібліографічних посилань вимкнено

0% Вилучень

Немає вилучених джерел

Модифікації

Виявлено модифікації тексту. Детальна інформація доступна в онлайн-звіті.

Замінені символи 6

АКТ

**перевірки випускної роботи кваліфікаційної роботи на наявність
текстових збігів**

Відповідно до даних сервісу Unplag файл
«Nesterchuk_Anastasiiia_Pavlivna_teritorialni_gromadi_Zhytomyra» автор:
Нестерчук Анастасія Павлівна містить 66,7% авторського тексту.

Дата: _____

Підпис: _____

ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	9
1.1 Поняття та історія виникнення місцевого самоврядування.....	9
1.2 Участь територіальних громад у місцевому самоврядуванні.....	11
1.3 Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану	13
1.4 Правові засади та практика функціонування територіальних громад під час воєнного стану.....	16
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЖИТОМИРЩИНИ У ВОЄННИЙ ЧАС	31
2.1 Діяльність Житомирської обласної ради під час війни	31
2.2 Виклики для територіальних громад Житомирщини в умовах воєнного стану	44
РОЗДІЛ 3. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЖИТОМИРЩИНИ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ.....	48
3.1 Дорожня карта для органів місцевого самоврядування Житомирщини під час воєнного стану	48
3.2 Адаптування місцевого самоврядування до воєнних умов	58
ВИСНОВКИ	62
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	65

ВСТУП

Актуальність теми. Місцеве самоврядування відіграє важливе значення в житті населення будь-якої країни. Саме тому діяльність цього інституту завжди привертає увагу суспільства. Водночас зі своїм справжнім змістом місцеве самоврядування фактично з'явилося після здобуття Україною незалежності. Сьогодні поняття включає в себе участь кожного в управлінні місцевими справами через органи самоорганізації населення, громадські слухання тощо, а також через органи місцевого самоврядування. Таким чином цей рівень влади є найближчим до кожного громадянина.

Реформа децентралізації відіграла ключову роль у боротьбі проти російської агресії, оскільки саме територіальні громади на передовій були найбільш постраждалими, прийняли на себе основний удар. Зрозуміло, що громади по всій країні зараз адаптуються до нових викликів і організовують свою роботу відповідно до них. Тому дослідження питань, пов'язаних з виконанням їх повноважень, є надзвичайно важливими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Функціонування органів місцевого самоврядування стало предметом вивчення багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, таких як: О. Батанова, М. Баймуратова, Л. Бориславського, П. Біленчука, 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, Р. Гнейста, Ж. Зіллера, Дж. Міля, О. Оффердала, Дж. Сарторі, А. Токвіля, Б. Чичеріна, В. Шеффнера, Л. Штейна, А. Васильчикова, В. Лешкова та інших.

Мета роботи. У даній роботі прикладі Житомирської обласної ради буде проаналізовано роль місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Об'єкт дослідження – територіальні громади Житомирщини.

Предметом дослідження є теоретико-методичні засади та практичні аспекти діяльності Житомирської обласної ради в умовах воєнного стану.

Завдання даної роботи:

- ✓ дослідити правові засади та практики органів місцевого самоврядування;
- ✓ опрацювати теоретичні основи функціонування діяльності Житомирської обласної ради у умовах воєнного стану;
- ✓ проаналізувати виклики для територіальних громад в умовах воєнного стану;
- ✓ дати рекомендації щодо посилення ролі місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та подолання кризових ситуацій.

При написанні роботи використовувалися методи дослідження: метод аналізу, порівняльний аналіз, класифікації, узагальнення та моделювання.

Структура і обсяг роботи. Кваліфікаційна робота зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Основний зміст роботи викладено на 66 сторінки друкованого тексту. Список використаних джерел налічує 42 найменувань.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

1.1 Поняття та історія виникнення місцевого самоврядування

Стандарти організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування визначені в Європейській хартії місцевого самоврядування, що була прийнята Радою Європи у 1985 році і до якої приєдналася Україна: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, у межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [1]. Українське національне законодавство визначає місцеве самоврядування як право територіальних громад – жителів сіл, селищ та міст на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та законів України [2]. Місцеве самоврядування виступає як відповідна засада конституційного ладу, специфічна форма народовладдя та право жителів на самостійне вирішення питань місцевого значення. Це є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу [3,4].

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [4]. Місцеве самоврядування має децентралізований управлінський характер, оскільки не передбачає наявності ієрархічної структури та здійснюються обраними представниками населення, що мешкає на відповідній території.

Місцеве самоврядування в Україні має свої коріння в давніх традиціях сільських та міських територіальних громад слов'ян, що існували століттями.

З історичних джерел можна дізнатися, що територіальні громади в Київській Русі були центрами громадського самоврядування. Кожна громада вирішувала свої проблеми самостійно, залежно від наявних матеріальних

ресурсів. Селянське самоврядування представлялося вервою, яка є сільською територіальною общиною, а збори громади виступали виконавчим органом. Ця община займалася колективною власністю на неподільні землі, реалізацією звичаєвого права та організацією захисту своїх членів і їх майна від конфліктів з державним апаратом, феодалами та сусідніми общинами.

Магдебурзьке право, засноване на праві громад у містах середньовічної України, мало важливе значення для подальшого розвитку місцевого самоврядування. Надання місту магдебурзького права призвело до скасування звичаєвих норм, виведення міста з-під юридичної місцевої адміністрації, таких як феодали, воєводи, намісники, та запровадження власного органу міського самоврядування - магістрату, який складався з двох колегій - ради (адміністративний орган) та лави (судовий орган) [5].

Історичні документи, що стосуються Запорізької Січі, описують її внутрішню структуру, зазначаючи, що вона складалася з двох частин – військової та територіальної. Вищим органом влади в Січі була січова рада, яка збиралася регулярно двічі на рік для обрання уряду, такого як кошова, паланкова та курінна старшина, а також для розподілу земель між куренями.

Історія України показує, що ми пройшли унікальний шлях у створенні збалансованої системи місцевого самоврядування, але останнім часом вона набуває нового значення. У 2014 році розпочався процес децентралізації, яка має за мету наближення влади до населення, забезпечення його участі у прийнятті рішень, розподіл владних повноважень, фінансів та відповідальності між державними та муніципальними органами з метою забезпечення добробуту держави та утвердження демократичних цінностей. Згідно з цією ідеєю, ми повинні підтримувати місцеве самоврядування, яке чітко спирається на інтереси населення, залежить від його поглядів щодо управління місцевими справами та базується на принципах народовладдя, підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед населенням, а також має чітке розмежування повноважень.

Зазначене свідчить про те, що ідея організації життя людей за принципом самоврядування виникла давно. Кожен громадянин, який турбується про долю України, свого рідного села, селища або міста, може активно сприяти розвитку місцевого самоврядування та громадського суспільства. Особливо важливою є участь громади у вирішенні питань місцевого значення під час режиму воєнного стану.

1.2 Участь територіальних громад у місцевому самоврядуванні

Територіальна громада — це сукупність громадян України, які спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус. На відміну від простої територіальної одиниці, поселення, яке має статус територіальної громади, наділяється певними правами, насамперед, це право на самоврядування.

Згідно з Конституцією України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Територіальні громади обирають відповідні ради. Вони обирають сільського, селищного чи міського голову. Голова районної чи обласної ради обирається депутатами відповідної ради.

Територіальні громади мають право безпосередньо або через утворені органи місцевого самоврядування управляти комунальним майном, затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку, контролювати їх виконання, затверджувати бюджети адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання. Також вони мають право встановлювати місцеві податки і збори згідно з законом, забезпечувати проведення місцевих референдумів та реалізацію їхніх результатів, утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати комунальні підприємства, організації та установи і контролювати їхню діяльність. Крім того, вони вирішують інші питання місцевого значення, які закон передбачає у їхній компетенції.

Територіальна громада має право бути юридичною особою і стати суб'єктом цивільно-правових відносин. Вона може здійснювати господарські

операції, набувати та відчужувати майнові права, вступати в зобов'язання, вести процеси та стягувати примусові збори зі своїх членів на задоволення спільних потреб. Також територіальна громада може формувати власний бюджет та створювати різні цільові фонди грошових ресурсів, включаючи позабюджетні, валютні, страхові та резервні фонди. Крім того, вона може займатися підприємницькою діяльністю в галузі надання громадських послуг.

Територіальна громада є також суб'єктом фінансово-кредитних відносин, може розміщувати місцеві позики, отримувати кредити в банківських установах і надавати кредити фізичним та юридичним особам, має право створювати комунальні банки, довірчі та страхові товариства, пенсійні фонди та інші комунальні фінансово-кредитні установи, виступати гарантом кредитів.

Виконання конституційних положень та реалізація спільних інтересів територіальних громад може бути складною задачею для обласних та районних рад. У західній практиці, сусідні територіальні громади можуть укладати угоди та створювати асоціації для реалізації спільних економічних інтересів. У той же час, регіональні органи влади мають свої власні функції, тому виявлення спільних інтересів усіх громад в районі чи області може бути викликом. При спробі об'єднати кошти громад у районному чи обласному бюджеті, може виникнути спротив у багатьох громадах. Однак, життя покаже, наскільки ефективною буде запропонована модель фінансових відносин між територіальними громадами та районними/обласними органами влади.

Територіальна громада виконує важливі суспільні функції, забезпечує реалізацію основних соціально-економічних прав громадян, є інструментом залучення їх до управління суспільством та його економікою. Отже, громада є вбудованим стабілізатором соціально-економічного ладу в країні та її соціальнополітичного становища. Економічна та фінансова діяльність громади в Україні перебуває в стадії становлення і має бути врегульована в законодавстві.

Загалом можна виділити такі основні напрями участі територіальних громад у місцевому самоврядуванні:

- ✓ участь у місцевих виборах;
- ✓ участь у нормотворчій діяльності органів місцевого самоврядування;
- ✓ економічна та фінансова діяльність (прийняття місцевих бюджетів, участь в управлінні місцевими фінансами, комунальними підприємствами тощо);
- ✓ діяльність у сфері житлово-комунального господарства, у тому числі створення Об'єднань співвласників багатоквартирних будинків;
- ✓ задоволення культурних запитів членів територіальної громади (участь у культурно-просвітницьких заходах, управлінні освітою, культурою, інформаційним середовищем та ін.);
- ✓ організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії та культури;
- ✓ участь у вирішенні питань, пов'язаних з використанням землі та інших природних ресурсів територіальних громад;
- ✓ охорона навколишнього природного середовища;
- ✓ розробка муніципальних програм, у тому числі стратегій розвитку населених пунктів, а також статутів територіальних громад;
- ✓ зовнішньоекономічна діяльність територіальних громад;
- ✓ співпраця з іншими органами місцевого самоврядування тощо.

1.3 Місцеве самоврядування в умовах воєнного стану

24 лютого 2022 року Російська Федерація розпочала повномасштабне вторгнення на територію України, що викликало оголошення військового стану, який продовжується й донині. Агресія Росії призвела до знищення областей, міст та сіл, ставши причиною пошкодження населення та інфраструктури. Органи місцевого самоврядування також зазнали впливу воєнного стану, оскільки зіткнулися з новими викликами та проблемами.

Слід звернути увагу на те, що в зонах, де введено воєнний стан, можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації, що забезпечують дію Конституції та законів України [6]. У той же час, військові адміністрації не припиняють діяльність органів місцевого самоврядування (далі

- ОМС), але суттєво обмежують їх повноваження та впливають на можливості управління територіями та реалізацію прав територіальних громад на місцеве самоврядування в Україні.

Дуже важливо зберегти можливість функціонування інституту місцевого самоврядування під час воєнного стану та сприяти побудові ефективної системи управління державою, з урахуванням демократичних та правових принципів публічної влади. Наразі можна стверджувати, що ОМС усіх рівнів успішно співпрацюють з військовим командуванням та військовими адміністраціями, і в разі потреби погоджують між собою окремі повноваження.

У сучасних умовах місцева влада зосереджена на вирішенні різноманітних проблем, таких як: забезпечення населення продуктами харчування, реєстрація внутрішньо переміщених осіб, створення безпечних умов праці на робочих місцях, організація освітнього процесу та відновлення територій.

З метою запобігання гуманітарної кризи, Кабінет Міністрів України прийняв постанову №328 від 20.03.2022 р., яка стосується забезпечення продовольчими товарами населення під час воєнного стану. Ця постанова передбачає безоплатну видачу продуктів харчування населенню та покладає на обласні військові адміністрації (ОВА) відповідальність за їх розподіл. ОВА організовує розподіл гуманітарної допомоги серед громад областей, а органи місцевого самоврядування отримують ці пакунки та займаються їх розподілом між мешканцями міст, сіл та селищ. Таким чином, встановлюється співпраця між органами місцевої та державної влади. Крім цього, органи місцевого самоврядування координують надання іншої благодійної допомоги найбільш потребуючим верствам населення, зокрема внутрішньо переміщеним особам.

У зв'язку з великою кількістю внутрішньо переміщених осіб у деяких областях та районах, Кабінет Міністрів України прийняв постанову №269 від 13.03.2022 р., якою внесено зміни до Порядку оформлення та видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Згідно зі змінами, в період дії воєнного стану внутрішньо переміщена особа може звернутися до уповноваженої особи виконавчого органу сільської, селищної, міської ради або

центру надання адміністративних послуг, щоб отримати довідку. Органи місцевого самоврядування (ОМС) організували реєстрацію статусу внутрішньо переміщеної особи, видачу довідок та, за допомогою громадських організацій, допомагали людям, які були вимушені залишити свої домівки, знайти нові місця проживання.

Деякі питання організації навчального процесу в умовах воєнного стану були вирішені за допомогою Наказу МОН № 274 від 28.03.2022 р. Згідно з цим наказом, органи місцевого самоврядування, в тому числі ті, що мають заклади загальної середньої освіти та установи освіти у своєму підпорядкуванні, були зобов'язані забезпечити зарахування учнів загальної середньої освіти, які змушені були змінити місце навчання, до закладів освіти та організувати їх навчання в будь-якій найбільш безпечній формі.

Одним з завдань перед ОМС є ліквідація наслідків бойових дій, оскільки на їхній шляху зазнавали пошкоджень об'єкти різного виду, включаючи житловий фонд та будівлі закладів освіти та культури. Раніше для вирішення цього питання слугувала постанова КМУ від 18.12.2013 р. №947. Проте зараз було прийнято нову постанову від 05.04.2022 р. № 423, якою внесено зміни до Порядку проведення обстеження об'єктів будівництва, а відповідно визначено процедуру здійснення обстеження пошкоджених об'єктів, зокрема, тих, які пошкоджені внаслідок воєнних дій. З моменту набрання чинності ці зміни передбачають, що обстеження об'єктів проводиться за рішенням власника або управителя об'єкта, а обстеження пошкоджених об'єктів може проводитися за рішенням уповноважених органів, таких як виконавчі органи відповідних сільських, селищних та міських рад, або у випадках, передбачених законодавством, військовими адміністраціями.

Цілісний механізм, який було створено для ліквідації наслідків військових дій, є важливим інструментом для забезпечення безпеки та відновлення інфраструктури та житлового фонду в зоні бойових дій. ОМС має ключову роль у забезпеченні організації та координації виконання невідкладних робіт, а також у визначенні об'єктів, що потребують першочергового обстеження. ОМС

також відповідальний за комплекс організаційно-технічних заходів, що включаються до проведення обстеження пошкоджених об'єктів, та за організацію робіт щодо аварійного демонтажу на підставі рішення регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій. Загалом, цей механізм дозволяє ефективно координувати зусилля різних органів інфраструктури та забезпечити швидку реакцію на виниклі проблеми.

Протягом усього періоду розвитку місцевого самоврядування в Україні, науковці та практики вбачали дві основні проблеми: нечіткість формування повноважень та недостатнє фінансування. На початковому етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні ці проблеми були особливо гострими, однак зараз ситуація трохи змінилася. Однак, у воєнний час належне та безперервне функціонування органів влади та місцевого самоврядування є критично важливим. Тому, незважаючи на перехід усіх політичних та громадських процесів до воєнної площини, є важливим продовжувати законотворчу роботу з покращення механізмів місцевої демократії.

1.4 Правові засади та практика функціонування територіальних громад під час воєнного стану

У червні 2020 року під час реформи місцевого самоврядування, Уряд України затвердив нову адміністративно-територіальну структуру базового рівня. Згідно з розпорядженням Уряду, було створено 1469 територіальних громад на всій території країни. Це є важливим досягненням реформи децентралізації, оскільки дозволило зміцнити роль місцевого самоврядування за допомогою принципу субсидіарності. В жовтні 2020 року відбулися місцеві вибори до рад територіальних громад на новій адміністративно-територіальній основі вперше.

У межах України правові основи місцевого самоврядування визначаються різними законами та нормативними актами. До таких законів відносяться «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про органи самоорганізації населення», а також галузеве законодавство. Підзаконні нормативно-правові акти також встановлюють

правила місцевого самоврядування, а органи місцевого самоврядування приймають акти в межах своєї компетенції.

Починаючи з 24 лютого 2022 року, Росія розпочала військову агресію на повну масштаб в Україні. Ця подія суттєво змінила звичайний порядок роботи державних структур та системи місцевого самоврядування, серед іншого.

Щодо регулювання відносин під час воєнного стану, до законодавчих актів, що належать до цієї сфери, належать Конституція України, відповідні закони України та підзаконні акти, такі як укази Президента та накази центральних органів виконавчої влади.

Відповідно до пункту 19 статті 92 Конституції України [2], визначення правового режиму воєнного стану виключно належить до компетенції законодавства України. З цією метою, Верховною Радою України було прийнято Закон України "Про правовий режим воєнного стану" від 12 травня 2015 року № 389-VIII, що регулює цю сферу.

Так, відповідно до Закону України "Про правовий режим воєнного стану", воєнний стан вводиться у разі загрози національній безпеці. У зв'язку з військовим вторгненням Росії на територію України, Президент України ввів воєнний стан України Указом № 64/2022 від 24.02.2022 на термін 30 діб. Далі, за Указами № 133/2022 від 14.03.2022, № 259/2022 від 18.04.2022 та № 341/2022 від 17.05.2022, строк дії воєнного стану було продовжено до 25 серпня 2022 року. У травні 2023 року воєнний стан було знову продовжено на 90 днів [6].

Відповідно до статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, 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:

1) встановлювати (посилювати) охорону об'єктів державного значення, об'єктів державного значення національної транспортної системи України та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, і вводити особливий режим їх роботи. Порядок встановлення (посилення) охорони таких об'єктів та їх перелік, що із введенням воєнного стану підлягають охороні, а також порядок особливого режиму їх роботи затверджуються Кабінетом Міністрів України;

2) запроваджувати трудову повинність для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та сфері забезпечення життєдіяльності населення і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період дії воєнного стану з метою виконання робіт, що мають оборонний характер, а також ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які виникли в період дії воєнного стану, та залучати їх в умовах воєнного стану до суспільно корисних робіт, що виконуються для задоволення потреб Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів і сил цивільного захисту, забезпечення функціонування національної економіки та системи забезпечення життєдіяльності населення і не потребують, як правило, спеціальної професійної підготовки осіб. За працівниками, залученими до виконання суспільно корисних робіт, на час виконання таких робіт зберігається попереднє місце роботи (посада). Порядок залучення працездатних осіб в умовах воєнного стану до суспільно корисних робіт та питання їхнього соціального захисту з урахуванням вимог закону визначаються Кабінетом Міністрів України;

3) використовувати потужності та трудові ресурси підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, змінювати режим їхньої роботи, проводити інші зміни виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю;

4) примусово відчужувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучати майно державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави в умовах правового режиму

воєнного стану в установленому законом порядку та видавати про це відповідні документи встановленого зразка;

5) запроваджувати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, комендантську годину (заборону перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлювати спеціальний режим світломаскування;

6) встановлювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, особливий режим в'їзду і виїзду, обмежувати свободу пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів;

7) перевіряти у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, документи у осіб, а в разі потреби проводити огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України;

8) забороняти проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів;

9) порушувати у порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення;

10) встановлювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, заборону або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан;

11) регулювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, роботу постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій і закладів культури та засобів

масової інформації, а також використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення; забороняти роботу приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачу інформації через комп'ютерні мережі;

12) у разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану вилучати у підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян електронне комунікаційне обладнання, телевізійну, відео- і аудіоапаратуру, комп'ютери, а також у разі потреби інші технічні засоби зв'язку;

13) забороняти у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, торгівлю зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

14) встановлювати особливий режим у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України;

15) вилучати у підприємств, установ і організацій навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини;

16) забороняти громадянам, які перебувають на військовому або спеціальному обліку у Міністерстві оборони України, Службі безпеки України чи Службі зовнішньої розвідки України, змінювати місце проживання (місце перебування) без дозволу військового комісара або керівника відповідного органу Служби безпеки України чи Служби зовнішньої розвідки України; обмежувати проходження альтернативної (невійськової) служби;

17) встановлювати для фізичних і юридичних осіб військово-квартирну повинність з розквартирування військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, особового складу служби

цивільного захисту, евакуйованого населення та розміщення військових частин, підрозділів і установ;

18) встановлювати порядок використання фонду захисних споруд цивільного захисту;

19) проводити евакуацію населення, якщо виникає загроза його життю або здоров'ю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення, згідно з переліком, що затверджується Кабінетом Міністрів України;

20) запроваджувати у разі необхідності у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, нормоване забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами;

22) вживати додаткових заходів щодо посилення охорони державної таємниці;

23) інтернувати (примусово оселяти) громадян іноземної держави, яка загрожує нападом чи здійснює агресію проти України;

24) здійснювати у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, обов'язкову евакуацію затриманих осіб, що перебувають в ізоляторах тимчасового тримання; підозрюваних, обвинувачених осіб, щодо яких застосовано запобіжний захід - тримання під вартою, що перебувають в слідчих ізоляторах; етапування засуджених осіб, які відбувають такі покарання, як арешт, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк та довічне ув'язнення, з установ виконання покарань, розташованих у місцевостях, наближених до районів, де ведуться бойові дії, до відповідних установ, які розташовані в безпечній місцевості.

У місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування та військові адміністрації (у разі їх утворення).

Дійсно, введення воєнного стану в Україні має суттєвий вплив на функціонування місцевих громад. Згідно з п.2 Указу Президента України № 64/2022, органи місцевого самоврядування мають здійснювати заходи та

повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави. Зокрема, це може включати організацію евакуації населення зі зони бойових дій, розв'язання питань з житлом та харчуванням військовослужбовців та внутрішньопереселенців, забезпечення медичного обслуговування, збір інформації про ситуацію в місцевості та її передачу військовим командуванням, та інші дії. Важливо зазначити, що воєнний стан не позбавляє місцеві органи самоврядування їх повноважень, а лише надає їм додаткові завдання в умовах загрози національній безпеці.

Так, на територіях, де введено воєнний стан, можуть утворюватися тимчасові державні органи, зокрема військові адміністрації, для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадського порядку та безпеки, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Військові адміністрації здійснюють військову адміністрацію територією, на якій вони створені, і координують свою діяльність з іншими державними органами та місцевими самоврядуваннями. У разі створення військової адміністрації на території місцевої громади, голова військової адміністрації отримує статус голови місцевої ради та відповідні повноваження.

Президент України приймає рішення про створення військових адміністрацій на рівні областей за поданням відповідних державних адміністрацій або військового командування. Указом Президента України №68/2022 від 24.02.2022 було утворено 24 обласні військові адміністрації, що призвело до ситуації, коли в деяких місцевостях, де не відбуваються бойові дії, одночасно діють і військові адміністрації і місцеве самоврядування. Створення військових адміністрацій не знімає повноважень органів місцевого самоврядування, проте згідно з пунктом 6 Указу Президента України №64/2022, органи місцевого самоврядування повинні створити ради оборони та сприяти військовому командуванню в запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану.

Згідно зі статтею 4 Закону України "Про правовий режим воєнного стану" [6], військові адміністрації населених пунктів можуть бути створені в одному

або декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), де місцеві ради та/або їхні виконавчі органи не виконують своїх повноважень згідно з Конституцією та законами України. Це може бути через саморозпуск, самоусунення, фактичне невиконання або припинення повноважень згідно з законом. Закон визначає різноманітні випадки, за яких військові адміністрації можуть бути утворені, включаючи фактичне невиконання повноважень місцевими радами через, наприклад, окупацію населеного пункту. На даний час, Міністерством реінтеграції тимчасово окупованих територій України прийнято перший нормативно-правовий акт, що визначає перелік громад, які перебувають в районі проведення воєнних (бойових) дій або перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), і можуть потребувати створення військової адміністрації.

Важливим аспектом діяльності новоутворених військових адміністрацій під час воєнного стану є їх фінансове забезпечення. Порядок фінансування, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 01.04.2022 № 397, передбачає, що фінансування діяльності військових адміністрацій населених пунктів буде здійснюватись за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету територіальної громади, де утворено військову адміністрацію, а обласних та районних військових адміністрацій - за рахунок коштів державного бюджету та відповідних обласних та районних бюджетів. Це створює труднощі для місцевих бюджетів, тому необхідна спільна координація роботи місцевих органів самоврядування та військових адміністрацій.

Для забезпечення повноважень обласних та районних рад військовими адміністраціями передбачається виділення коштів з обласних та районних бюджетів шляхом встановлення бюджетних призначень за окремим кодом типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевого бюджету у вигляді субвенції з місцевого бюджету розпоряднику коштів державного бюджету. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 397, структура та штатний розпис військової адміністрації населеного пункту затверджуються Головнокомандувачем Збройних Сил за поданням начальника відповідної

військової адміністрації, який погоджується з начальником обласної військової адміністрації.

Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України визначило перелік територіальних громад, які розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або є тимчасово окупованими, оточені (блокувані) за допомогою свого наказу № 75 від 25.04.2022 р. У цей перелік увійшли громади з Дніпропетровської (2 громади), Херсонської (49 громад), Харківської (51 громада), Миколаївської (15 громад), Донецької (66 громад - усі), Луганської (37 громад - усі), Одеської (1 громада) та Запорізької (49 громад) областей з метою врегулювання їхнього статусу.

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

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

Підтвердження списку територіальних громад є значущим кроком, оскільки воно дозволяє чітко встановити території, на яких дії держави та місцевого самоврядування наразі не можуть бути здійснені.

Під час дії режиму воєнного стану для органів місцевого самоврядування - сільських, селищних, міських територіальних громад - передбачені специфічні вимоги та рекомендації стосовно виконання бюджетів. До ключових рекомендацій та вимог для органів місцевого самоврядування належать:

1) рекомендовано рішенням сільської, селищної, міської ради терміново збільшити обсяг резервного фонду, спрямувавши до нього, у першу чергу, вільний залишок коштів, або шляхом перенаправлення інших видатків;

2) в умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування мають повноваження збільшувати резервний фонд до необхідного обсягу (понад 1% видатків загального фонду);

3) у разі потреби виконавчий комітет місцевої ради може скоротити термін розгляду звернення, підготовки та прийняття рішення про виділення коштів з резервного фонду бюджету;

4) в умовах воєнного стану можна не дотримуватися вимог статті 55 Бюджетного кодексу України (щодо захищених статей бюджету);

5) можна дистанційно проводити засідання місцевих рад, виконавчих комітетів та депутатських комісій. Якщо у регламенті ради відсутній порядок проведення дистанційних засідань, то такий порядок може визначатися сільським, селищним, міським головою (чи особою, що виконує ці повноваження або головує на засіданні місцевої ради).

Відбулися зміни щодо повноважень органів місцевого самоврядування в податковій сфері. Згідно з новим Законом України від 24.03.22 № 2142-IX "Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану", органи місцевого самоврядування під час дії правового режиму воєнного чи надзвичайного стану можуть приймати рішення щодо встановлення місцевих податків та/або зборів та податкових пільг зі сплати місцевих податків та/або зборів без застосування процедур, передбачених Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". Також, на період 2021 та 2022 податкових (звітних) років, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, не нараховується та не сплачується за об'єкти житлової нерухомості, в тому числі їх частки, що розташовані на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або на територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями Російської Федерації та за об'єкти житлової нерухомості, що стали непридатними для проживання у зв'язку з збройною агресією Російської Федерації.

З 1 березня 2022 року до 31 грудня того ж року, у який припинено або скасовано воєнний стан, податок на нерухоме майно (за винятком земельної ділянки) для нежитлових об'єктів (включаючи частки таких об'єктів), розташованих на територіях, де ведуться бойові дії або які тимчасово окуповані

збройними формуваннями Російської Федерації, не нараховується та не сплачується. Кабінет Міністрів України визначає перелік таких територій. Крім того, Кабінет Міністрів України встановлює порядок визнання об'єктів житлової нерухомості непридатними для проживання через збройну агресію Російської Федерації.

Зміни в порядку надання соціальних послуг відбулися з введенням Закону України № 2193-IX від 14.04.2022 "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 дозволяє військовим адміністраціям визначати особливості надання соціальних послуг на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (або на регіональному рівні) під час дії воєнного стану. Місцеві органи влади також мають право визначати особливості надання соціальних послуг в умовах воєнного стану на відповідних територіях. Закон дозволяє місцевим структурним підрозділам самостійно приймати рішення щодо надання екстреної (кризової) соціальної допомоги у разі наявності загрози життю чи здоров'ю в умовах воєнного стану. Послуги, які можуть надаватися, включають консультування, притулок, догляд, підтримане проживання, короткотермінове проживання, натуральну допомогу, транспортні послуги та інші.

Через потребу у врегулюванні діяльності місцевого самоврядування під час воєнного стану, законопроект був розроблений депутатами Верховної Ради України, і прийнятий у цілому 12 травня 2022 року. Закон містить важливі зміни, спрямовані на вирішення проблем, що виникають у місцевих органах самоврядування.

Основною метою Закону є забезпечення належного та безперервного функціонування органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. Особливо актуальним стає оперативне прийняття рішень, які впливають на життєздатність територіальних громад під час воєнного часу, а також на обороноздатність територіальних громад та держави в умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України. Закон має сприяти

прискоренню управлінських рішень в умовах війни та забезпеченню безперервності функціонування органів публічної влади, включаючи комунальний сектор економіки на всіх рівнях.

Місцеве самоврядування має проблеми з економічним становищем, що є однією з головних турбот. Згідно з Бюджетним кодексом України та Законом "Про місцеве самоврядування в Україні", основними джерелами доходів місцевих бюджетів є податки, трансферти та доходи з власних джерел. Проте, багато регіонів стикаються з низькою наповнюваністю бюджетів через різні фактори, такі як відсутність розвинених ринків, обмежені трудові та природні ресурси.

Зокрема, війна сильно впливає на економіку громад. Деякі громади на сході країни були окуповані, а інші зазнали значних руйнувань від бойових дій, що потребує додаткових фінансових витрат на відновлення. Це в свою чергу впливає на платоспроможність мешканців громад та на роботу підприємств, що може призвести до зменшення доходів, що надходять до бюджету.

Різниця між фінансовим забезпеченням громад, які розташовані близько до зон бойових дій або в тимчасовій окупації, і безпечних громад значно збільшується. Підприємства з цих територій переселяються на безпечніші території, що призводить до значного недоотримання коштів у місцевий бюджет. Цю проблему можна вирішити шляхом залучення додаткових джерел фінансування, наприклад, за допомогою фонду ліквідації наслідків збройної агресії та механізмів фінансової підтримки громад, які постраждали від військових дій. Проте, цю проблему не можна вирішити тільки за допомогою місцевого самоврядування, і потрібна підтримка держави, залучення міжнародних коштів та грантів. Наприклад, була створена нова онлайн-платформа Cities4Cities, яка допомагає українським містам знайти партнерів та отримати практичну допомогу у розвитку міської інфраструктури. Ця платформа є безкоштовним онлайн-інструментом, що дозволяє місцевим органам самоврядування та іншим регіонам Європи обмінюватися своїми потребами та пропозиціями.

Також, варто зазначити, що в умовах впровадження воєнного стану в країні суттєво розширюються стандартні повноваження місцевого самоврядування:

1. Збільшення повноважень сільського, селищного, міського голови територіальної громади, який зможе приймати ряд рішень з питань бюджету, кадрових питань тощо.

2. Сільський, селищний, міський голова або керівник виконавчого органу може призначати осіб на посади: в органах місцевого самоврядування, керівників комунальних підприємств, установ, організацій сфери управління їх органу місцевого самоврядування.

3. За умови утворення військової адміністрації населеного пункту, повноваження селищної сільської міської рад, її виконавчих органів переймає військова адміністрація, а повноваження голови – начальник військової адміністрації.

4. Кандидат на посади в органах місцевого самоврядування, посади керівника комунального підприємства, установи, організації, не подає:

- е-декларацію особи;
- документ рівня володіння державною мовою;
- не проводяться перевірки за ЗУ «Про запобігання корупції», «Про очищення влади».

5. В умовах воєнного стану у виключних випадках звільнення осіб з посад, що належить до повноважень сільського, селищного, міського голови, начальника військової адміністрації, може здійснюватися у разі:

- невиконання працівником законних вимог свого безпосереднього керівника;
- зміни організаційної структури юридичної особи, з якою працівник перебуває у трудових відносинах;
- іншої зміни істотних умов праці.

Таке звільнення здійснюється без дотримання вимог законодавства про працю щодо:

- попередження про наступне вивільнення;
- переважного права на залишення на роботі;
- отримання згоди виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника);
- неприпустимості звільнення окремих категорій осіб».

7. Повноваження обласних (у разі окупації або оточення адміністративного центру області) та районних рад переймає обласна/районна військова адміністрація.

8. Обласні військові адміністрації за погодженням з Генеральним штабом Збройних сил України визначають територіальні громади, на території яких ведуться бойові дії, а також населені пункти, які є оточеними [13].

Загалом, досвід, який Україна здобула під час війни, свідчить про те, що місцеве самоврядування продовжує успішно працювати в нинішніх умовах. Це доводить ефективність такого виду самоорганізації суспільства. Крім того, спостерігається підвищена взаємодія між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій. Уряд досить швидко відреагував на останні події і зумів урегулювати діяльність органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Ключовими завданнями для органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є безпека населення, гуманітарне забезпечення, відбудова територій, підготовка до зимового періоду, включаючи облаштування пунктів обігріву. Однак, при виконанні цих завдань з'являються проблеми, з якими місцеве самоврядування зустрічається в даний час, такі як наповнення бюджетів громад, створених під час процесу децентралізації, та належне законодавче врегулювання їх діяльності. Ці питання потребують поступового вирішення. Незважаючи на це, сотні місцевих громад продовжують будувати своє життя згідно з демократичними принципами, закладеними в Основному законі.

Висновок до розділу 1.

Місцеве самоврядування в Україні має свої коріння в давніх традиціях сільських та міських територіальних громад слов'ян, що існували століттями.

Територіальні громади обирають відповідні ради. Вони обирають сільського, селищного чи міського голову. Голова районної чи обласної ради обирається депутатами відповідної ради.

Протягом усього періоду розвитку місцевого самоврядування в Україні, науковці та практики вбачали дві основні проблеми: нечіткість формування повноважень та недостатнє фінансування. На початковому етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні ці проблеми були особливо гострими, однак зараз ситуація трохи змінилася. Однак, у воєнний час належне та безперервне функціонування органів влади та місцевого самоврядування є критично важливим.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЖИТОМИРЩИНИ У ВОЄННИЙ ЧАС

2.1 Діяльність Житомирської обласної ради під час війни

Житомирська обласна рада – це виконавчий орган на рівні області в Україні. Рада складається з 64 депутатів, які обираються на виборах на 5 років.

Житомирська обласна рада відповідає за прийняття рішень щодо важливих питань області, таких як бюджет, розвиток економіки, охорона здоров'я, освіта, культура та інші сфери життєдіяльності громадян. Також вона відповідає за забезпечення дотримання законодавства на рівні області.

Житомирська обласна рада забезпечує взаємодію між місцевими органами влади та громадськістю, організовує зустрічі з громадськістю, збори депутатів та консультації щодо розвитку області.

Важливою характеристикою Житомирської обласної ради є її відкритість та прозорість у прийнятті рішень. Рада забезпечує доступ до інформації щодо своєї діяльності та діє відкрито та прозоро для громадськості.

Крім того, Житомирська обласна рада має висококваліфікованих спеціалістів у різних сферах, які допомагають депутатам у прийнятті важливих рішень та розвитку області.

Загалом, Житомирська обласна рада є важливим органом управління областю, який виконує важливі функції забезпечення ефективного та раціонального розвитку території та добробуту громадян.

Таблиця 2.1

Органи місцевого самоврядування Житомирської області [8]

Тип ради	Кількість рад	Кількість депутатів
Обласна рада	1	64
Районні ради	4	180
Міські ради	12	368
Селищні ради	22	528
Сільські ради	32	708

Всього	71	1848
--------	----	------

В Житомирській області нараховується 66 ОТГ.

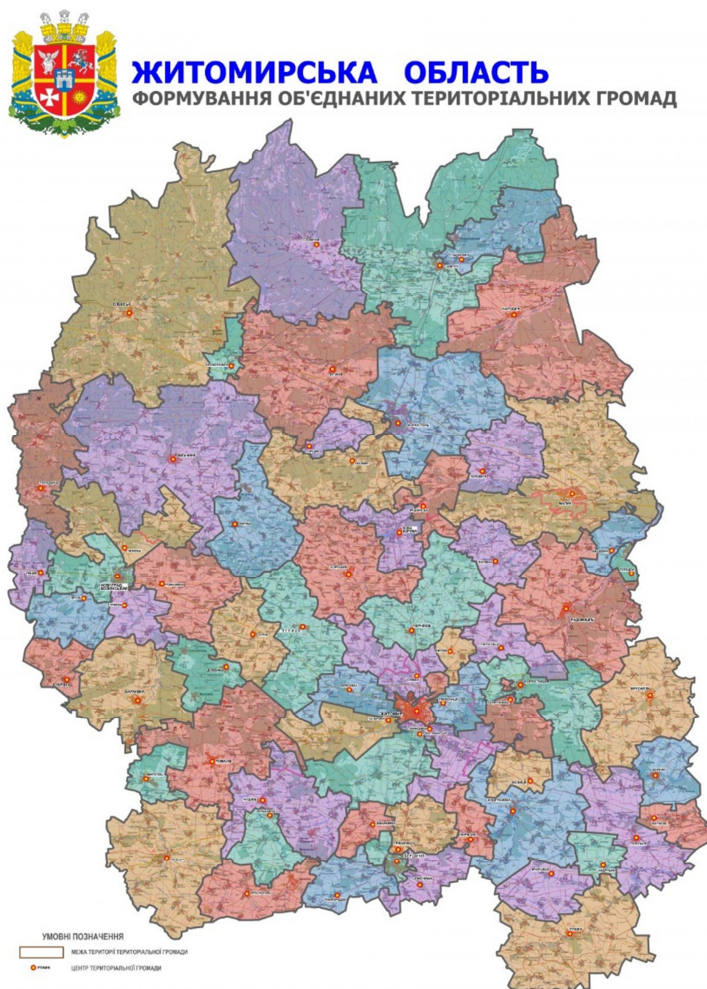


Рис.2.1 Карта ОТГ в Житомирській області

Наведемо перелік ОТГ в Житомирській області, вказавши центр громади, кількість населених пунктів, які входять до її складу та населення.

Таблиця 2.2

Переліг ОТГ Житомирської області

Громада	Дата створення	Район	К-сть НП	Площа, км ²	Населення
Андрушівська територіальна громада	2020	Бердичівський район	25	615,4	19923
Андрушківська територіальна громада	2020	Житомирський район	6	138,2	3831
Баранівська	2020	Звягельський район	35	602,4	24328

територіальна громада					
Барашівська територіальна громада	2020	Звягельський район	36	491,3	6731
Бердичівська територіальна громада	2020	Бердичівський район	3	82,4	75236
Березівська територіальна громада	2020	Житомирський район	16	229,0	9060
Білокоровицька територіальна громада	2020	Коростенський район	3	106,7	5780
Брониківська територіальна громада	2020	Звягельський район	33	445,5	7876
Брусилівська територіальна громада	2020	Житомирський район	37	626,9	14272
Високівська територіальна громада	2020	Житомирський район	5	96,9	2348
Вишевицька територіальна громада	2020	Житомирський район	7	146,9	3129
Вільшанська територіальна громада	2020	Житомирський район	12	222,7	6459
Волицька територіальна громада	2020	Житомирський район	8	160,8	5459
Вчорайшенська територіальна громада	2020	Бердичівський район	13	270,9	5101
Гладковицька територіальна громада	2020	Коростенський район	11	184,4	4790
Глибочицька територіальна громада	2020	Житомирський район	13	184,8	10888
Городницька територіальна громада	2020	Звягельський район	13	479,9	8214
Городоцька територіальна громада	2020	Житомирський район	3	37,5	3640
Горщиківська територіальна	2020	Коростенський район	10	133,9	2797

громада					
Гришковецька територіальна громада	2020	Бердичівський район	17	216,6	9657
Довбиська територіальна громада	2020	Звягельський район	16	225,3	8877
Дубрівська територіальна громада	2020	Звягельський район	12	173,0	3747
Ємільчинська територіальна громада	2020	Звягельський район	72	1478,1	21579
Житомирська територіальна громада	2020	Житомирський район	2	91,5	264126
Звягельська територіальна громада	2020	Звягельський район	15	249,0	61603
Іршанська територіальна громада	2020	Коростенський район	14	145,3	9081
Квітнева територіальна громада	2020	Житомирський район	9	159,5	4050
Корнинська територіальна громада	2020	Житомирський район	10	240,3	5465
Коростенська територіальна громада	2020	Коростенський район	44	806,3	72582
Коростишівська територіальна громада	2020	Житомирський район	29	426,7	29737
Краснопільська територіальна громада	2020	Бердичівський район	17	337,6	7585
Курненська територіальна громада	2020	Житомирський район	27	325,2	7924
Лугинська територіальна громада	2020	Коростенський район	49	998,9	15400
Любарська територіальна громада	2020	Житомирський район	48	756,7	25675
Малинська територіальна громада	2020	Коростенський район Район	77	1128,2	37043

Миропільська територіальна громада	2020	Житомирський район	8	164,4	7068
Народицька територіальна громада	2020	Коростенський район Район	65	1275,0	9382
Новоборівська територіальна громада	2020	Житомирський район	18	423,3	8289
Новоуївинська територіальна громада	2020	Житомирський район	24	1545,5	23720
Овруцька територіальна громада	2020	Коростенський район	91	2144,1	36995
Олевська територіальна громада	2020	Коростенський район Район	57	2144,1	34587
Оліївська територіальна громада	2020	Житомирський район Район	21	302,3	8250
Піщівська територіальна громада	2020	Звягельський район	11	192,7	3867
Попільнянська територіальна громада	2020	Житомирський район	23	499,5	16362
Потіївська територіальна громада	2020	Житомирський район	24	258,8	3420
Пулинська територіальна громада	2020	Житомирський район	40	528,3	14033
Радомишльська територіальна громада	2020	Житомирський район	49	855,1	25518
Райгородська територіальна громада	2020	Бердичівський район	21	252,0	7047
Романівська територіальна громада	2020	Житомирський район	51	718,6	18724
Ружинська територіальна громада	2020	Бердичівський район	37	731,4	19850
Семенівська територіальна громада	2020	Бердичівський район	14	217,7	5100
Словечанська	2020	Коростенський район	35	1315,8	11151

територіальна громада					
Станишівська територіальна громада	2020	Житомирський район	21	286,1	16840
Старосілецька територіальна громада	2020	Житомирський район	16	261,5	5034
Стрийська територіальна громада	2020	Звягельський район	9	206,8	4969
Тетерівська територіальна громада	2020	Житомирський район	15	295,8	9647
Ушомирська територіальна громада	2020	Коростенський район	46	650,3	9658
Харитонівська територіальна громада	2020	Житомирський район	13	207,1	1814
Хорошівська територіальна громада	2020	Житомирський район	57	595,5	17885
Червоненська територіальна громада	2020	Бердичівський район	7	157,8	5476
Черняхівська територіальна громада	2020	Житомирський район	37	537,4	19842
Чижівська територіальна громада	2020	Звягельський район	27	437,1	6879
Чоповицька територіальна громада	2020	Коростенський район	27	357,8	5874
Чуднівська територіальна громада	2020	Житомирський район	35	520,6	19802
Швайківська територіальна громада	2020	Бердичівський район	8	132,2	4189
Ярунська територіальна громада	2020	Звягельський район	14	256,2	7905

Під час воєнних дій окремі населені пункти Житомирщини опинилися під тимчасовою російською окупацією. Майже 40 діб під російською окупацією

перебувала частина території Житомирської області. Загалом внаслідок бойових дій у регіоні було пошкоджено близько 180 об'єктів критичної інфраструктури у галузі енергетики та у сфері теплопостачання.

В Житомирській області за досліджуваний період внаслідок артобстрілів було пошкоджено щонайменше 774 об'єкти цивільної інфраструктури.

Таблиця 2.3

Об'єкти, які було пошкоджено в Житомирській області внаслідок війни [12]

Вид об'єктів	Кількість
Будівлі житлово-побутового призначення	652
Будівлі освітньо-виховних закладів	18
Будівлі лікувально-оздоровчих закладів	4
Будівлі державних установ	4
Будівлі культурно-розважальних закладів	1
Будівлі культового призначення	3
Об'єкти підприємницької діяльності та комерційно-виробничого призначення	40
Об'єкти транспортної інфраструктури	7
Об'єкти інфраструктури життєзабезпечення	13
Господарчі угіддя, ліси	19
Мости	1
Автомобілі, транспортні засоби	4
Об'єкт невідомий	6
Історичні пам'ятки	2
Загалом об'єктів	774

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. Закон надіслано Президентові України на підпис.

Станом на початок травня 2023 року на території Житомирщини спільними зусиллями енергетиків, обласної військової адміністрації, міських адміністрацій та громад відновлено майже 86% котелень і в повному обсязі – теплові мережі. У низці котелень залишилось встановити вікна, пошкоджені вибуховою хвилею. Це дозволило забезпечити теплом 170 об'єктів: 150 житлових будинків, 5 закладів охорони здоров'я, 7 дошкільних навчальних закладів та інших дитячих закладів, 8 закладів освіти [8].

Органи самоврядування Житомирської області продовжували вживати заходів для забезпечення безпеки та допомоги жителям тимчасово окупованих територій. Декілька прикладів:

- ✓ У лютому 2022 року Житомирська обласна рада прийняла рішення про створення допоміжного фонду для збору коштів на потреби військових та волонтерів, які допомагають на передовій. Фонд отримав назву "Житомирська область - захищаємо разом!" і зібрав понад 3 мільйони гривень за перші кілька тижнів свого існування.
- ✓ В квітні 2022 року Житомирська обласна рада прийняла рішення про виділення більше 12 мільйонів гривень на придбання медичного обладнання та забезпечення медичних закладів області необхідними матеріалами для боротьби з COVID-19.
- ✓ У травні 2022 року Житомирська обласна рада приділила увагу питанням благоустрою територій, на яких проживають переселенці з окупованих територій. Було прийнято рішення про виділення коштів на ремонт доріг та під'їздів до житла, а також на благоустрій парків та скверів.
- ✓ В червні 2022 року голова Житомирської обласної ради заявив про плани розвитку області на 2022-2023 роки, серед яких було передбачено виділення коштів на підтримку малих та середніх підприємств, розвиток туризму та підтримку соціально незахищених верств населення. Окрім

того, було заплановано покращення інфраструктури та розвиток транспортної мережі області.

- ✓ У липні 2022 року Житомирська обласна рада запустила програму "Захист наших дітей", яка передбачала надання матеріальної допомоги батькам важкохворих дітей, а також проведення ряду заходів на підтримку дітей-сиріт та дітей, які потрапили в складні життєві обставини.
- ✓ У вересні 2022 року Житомирська обласна рада прийняла рішення про забезпечення безкоштовними путівками військовим та членам їх родин для відпочинку на Чорноморському узбережжі [8].

Ці заходи свідчать про те, що органи самоврядування Житомирщини виявилися досить активними у своїй діяльності в умовах війни та економічної нестабільності. Вони продовжують забезпечувати безпеку та допомогу місцевому населенню, а також зосереджуються на розвитку економіки та соціальної сфери області.

Під час форуму з головами громад Житомирської області, який відбувся у липні 2022 року, голова Житомирської ОВА Віталій Бунечко зазначив: «Разом з Житомирською обласною військовою адміністрацією місцевому самоврядуванню області вдалося оперативно вирішувати завдання у галузі безпеки, гуманітарні питання, перевести життя громад на військові рейки, адаптувати економіку області для відновлення роботи в умовах війни» [10].

Також голова Житомирської ОВА зазначив, що громади Житомирщини з 24 лютого почали активно приймати вимушених переселенців. Так, на території 24 громад області прихисток знайшли понад 96 тисяч переселенців з дітьми.

Крім того, Віталій Бунечко зазначив, що від початку війни по Житомирщині завдано вже майже сотню ворожих ударів від яких постраждало 2688 об'єктів. Робота з відновлення таких об'єктів здійснюється щоденно. Будівельники постійно замінюють пошкоджені вікна, відновлюють дахи поруйнованих уламками будинків, знову зводять мости та ремонтують дороги. Державою виділено на відновлення Житомирщини понад 170 млн грн.

Пріоритетними в плані відновлення є житлові будинки, соціальні заклади та заклади освіти, особливо, найбільш зруйновані об'єкти такі як Житомирський ліцей №25, Любовицький НВК в Малинській територіальній громаді та Овруцький центр зайнятості населення.

«В умовах воєнного стану територіальні громади продемонстрували неабияку злагожденість в роботі. У більшості громад запрацювали гуманітарні штаби, були прийняті необхідні програми щодо цивільного захисту та оборонної роботи, а також підтримки населення. Спільно з гуманітарним штабом Житомирської ОВА українським захисникам було відправлено не один десяток тон харчів, бронежилетів, медичних аптечок та інших необхідних речей», — додав Віталій Бунечко [10].

Також начальника Житомирської ОВА зазначив, що міжнародні донори мають наміри підтримати десятки проєктів по відновленню соціальної інфраструктури в Житомирському та Коростенському районах. Зокрема, естонський уряд має намір відновити ліцей №25 в Житомирі й побудувати дитячий садочок в Овручі. Крім того в числі об'єктів відновлення є і корпуси Житомирського військового інституту ім. С.П. Корольова, Кирданівський ліцей, ЗОШ №2 та дитяча школа мистецтв у Малині.

На замовлення програми EU4Business Агенція регіонального розвитку Житомирської області у травні 2023 року почала працювати над втіленням нового проєкту “Спроможна громада для ведення бізнесу” із підтримки малого та середнього бізнесу у чотирьох громадах регіону. Учасниками стали Малинська, Коростишівська, Радомишльська та Брусилівська громади.

Проєкт “Спроможна громада для ведення бізнесу” передбачає широкий спектр навчальних заходів для представників громад та бізнесу, практичної підтримки бізнесу та дослідження бізнес-середовища у громадах. Протягом семи місяців представники бізнесу з Коростишівської, Брусилівської, Малинської та Радомишльської громад будуть учасниками низки заходів із відновлення і сталого розвитку систем підтримки малого і середнього підприємництва [9].

У межах цього проєкту для підприємців проведуть навчання щодо сталого ведення бізнесу та підвищення продажів. Заплановані заходи допоможуть бізнесу:

- ✓ розвинути підприємницьку культуру та знання включно із заходами, спрямованими на підтримку стійкості бізнесу у військовий час;
- ✓ розширити доступ малого і середнього бізнесу до ринків, у тому числі міжнародних;
- ✓ підтримати та впровадити інновації у секторі МСП.

Проєкт передбачає широкий комплекс навчальних заходів для бізнесу, зокрема навчання для МСП щодо використання реєстрів розрахункових операцій, тренінги й індивідуальні консультації по онлайн-продажах.

Також, планується розробка маркетингової продукції для МСП. Крім того, буде здійснено комплексне дослідження бізнес-середовища громад-учасниць проєкту.

Уже у травні будуть проведені перші активності за проєктом для підприємців та органів місцевого самоврядування, які сприятимуть впровадженню нових практик взаємодії з бізнесом, залученню інвесторів до громад.

З травня 2023 року у Житомирській області стартує пілотна програма фінансових виплат для домогосподарств з дітьми, які втратили одного або обох годувальників в результаті військових дій, від Дитячого фонду ООН (ЮНІСЕФ). Координатором проєкту виступає громадська організація In Touch Ukraine Foundation. На фінансову допомогу можуть розраховувати сім'ї, які втратили одного або обох годувальників в результаті військових дій, та наразі перебувають на території Житомирщини.

Попри воєнний стан, місцеве самоврядування Житомирщини продовжує свою роботу. 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 Житомирської 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.

Під час війни на сході України, Житомирська обласна рада взяла на себе важливі функції щодо захисту національної безпеки та допомоги жителям, які постраждали від військових дій.

Однією з найважливіших дій, які були здійснені Житомирською обласною радою, була організація гуманітарної допомоги для внутрішньо переміщених осіб та воїнів. Були створені спеціальні пункти збору та розподілу гуманітарної допомоги, де збирали продукти харчування, медикаменти та інші необхідні речі. Крім того, було організовано допомогу для воїнів та їх сімей відносно медичних послуг та перевезення на територію України тіл загиблих.

Також Житомирська обласна рада забезпечувала підтримку для місцевих громад, що переживали складні моменти під час війни. Були проведені заходи щодо підтримки родин загиблих бійців та забезпечення їх дітей необхідними матеріальними коштами. Крім того, були здійснені заходи щодо організації санаторного відпочинку для військовослужбовців та їх сімей.

Житомирська обласна рада також забезпечувала фінансову підтримку для медичних установ та інших організацій, які надавали допомогу постраждалим внаслідок війни.

В умовах війни органи місцевого самоврядування Житомирщини (і інших областей) 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 само-врядування 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).

Позитивною практикою є підтримка органами місцевого самоврядування Житомирщини 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.

Підтримують українських колег також і представники місцевого самоврядування країн-побратимів. Крім локальних проєктів 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.

2.2 Виклики для територіальних громад Житомирщини в умовах воєнного стану

Однією з найбільш поширених проблем, з якими стикається місцеве самоврядування Житомирщини первинного рівня під час воєнного стану, є питання стосовно наповнення та використання місцевих бюджетів, а також забезпечення соціальних потреб внутрішньо переміщених осіб.

Якщо громади, що стали об'єктом окупації, пріоритетно ставлять надання гуманітарної допомоги та відновлення інфраструктури, то громади, де бойові дії не відбувалися, стикаються з викликом забезпечення прийняття внутрішньо переміщених осіб та організації надання допомоги для них.

Від початку воєнних дій одним із викликів, що постав перед усіма громадами, включаючи територіальні громади Житомирської області, була складність надання соціальних послуг мешканцям громади. Багато працівників відділів виїхали в інші громади, щоб уникнути воєнної агресії, реєстри були закриті, а отже, реєстрація та зміна місця проживання були неможливі для мешканців та гостей громади. Більшість громад у зоні бойових дій також стикнулися з електрозабезпеченням. Це унеможливлювало надання соціальних послуг на певний час після 24 лютого. Однак, наразі консультування з соціальних питань відновилось. Крім того, громади, які прийняли внутрішньо переміщених осіб, стикалися з викликом надання соціальних послуг у більшому масштабі, оскільки кількість населення громади зросла.

У зв'язку з воєнним часом, важливим фактором стала можливість проведення дистанційних засідань виконавчого комітету Житомирської

обласної ради, що дозволило швидко та ефективно вирішувати бюджетні питання. У той же час, інші громади продовжують проводити очні засідання сесій, але з частотою та кількістю, які вони вважають за потрібне. Це дає можливість місцевим органам самоврядування оперативно реагувати на будь-які зміни, які можуть виникнути в умовах війни. Важливим є також те, що зміни, що дозволяють рішення бюджетних питань приймати на засіданні виконавчого комітету, а не на сесії місцевої ради, дали змогу швидко перерозподілити кошти місцевого бюджету.

Основна взаємодія між Житомирською обласною радою та військовою адміністрацією стосується надання гуманітарної допомоги для громади. Ця взаємодія є дієвою і дозволяє жителям громади отримати необхідну допомогу. Проте іноді виникають ситуації, які потребують вирішення з боку військової адміністрації.

Основною сферою взаємодії між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування Житомирщини були питання, пов'язані з безпекою та обороною громади. Незважаючи на те, що територіальні громади продовжували виконувати свої звичні функції, у сфері забезпечення безпеки для них з'явилися нові завдання, такі як формування підрозділів територіальної оборони, будівництво фортифікаційних споруд, патрулювання тощо.

Органи місцевого самоврядування Житомирської області, зокрема Житомирська обласна рада, мали проблему відсутності чітких правових основ та механізмів для тимчасового використання комунального майна для потреб військових формувань. Хоча приміщення для розміщення військових частин можна було отримати за договорами тимчасового користування з оплатою комунальних послуг, Закон України "Про правовий режим воєнного стану" не передбачив такої можливості.

Низький рівень готовності цивільних захисних споруд до укриття населення є причиною проблеми. Це свідчить про недостатність повноважень органів місцевого самоврядування в галузі цивільного захисту. Більшість договорів оренди, що укладалися раніше районними радами, не враховували

особливості оренди захисних споруд. Значна частина таких споруд була приведена до стану готовності за рахунок населення, посадовців та працівників соціальної сфери. Проте, деякі приміщення зараз повертаються під цільове призначення через суд, оскільки їх власники не визнають обов'язку надавати доступ до захисних споруд та забезпечувати їх готовність до використання населенням. Приватна власність є особливою проблемою у цьому контексті.

Особливі складнощі виникають у взаємодії з військовими адміністраціями через труднощі у визначенні витрат на оборону, що несуть органи місцевого самоврядування. Наприклад, фортифікаційні споруди були побудовані в рамках заходів з територіальної оборони без необхідної проектної документації та кошторисів, що ускладнює їхнє раціональне використання та землекористування. Останнє мало б забезпечити воєнізовані формування, які мають відповідні повноваження та можуть користуватися земельними ділянками.

Одним із питань, яке постало на початку війни перед Житомирською обласною радою стосувалося інструментів інформування жителів громад про стан справ, тривог і т.д. Найчастіше в громадах Житомирщини використовуються такі канали інформування та комунікації з мешканцями громади як: офіційні сайти ради та офіційні сторінки в соціальних мережах, групи/чати у Viber, Телеграм, Facebook чи WhatsApp. Майже половина опитаних зазначила, що розміщує новини та важливу інформацію у місцевих друкованих ЗМІ та розповсюджує власні друковані матеріали. Близько чверті також розміщують матеріали на неофіційних сторінках у соцмережах, місцевих онлайн-ЗМІ, або ж на радіо чи телебаченні. Найменш популярні такі засоби комунікації, як власний інформаційний бюлетень органу влади чи організація спеціальних інформаційних заходів.

Певний відсоток представників місцевої влади мали труднощі з комунікацією та залученням громадян через перебої з електропостачанням, поганим покриттям мережею інтернет віддалених округів та нестабільним мобільним зв'язком. Очевидно, що негативний вплив відсутності електроенергії

через обстріли критичної інфраструктури російськими військами надалі лише посилився.

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

Однією з найбільших проблем, з якою стикаються територіальні громади Житомирщини, зокрема Житомирської обласної ради, є відсутність документації про пошкодження та зруйноване майно. Це питання потребує негайного вирішення в тих громадах, де тривають бойові дії або які перебувають під тимчасовою окупацією, оскільки доступ до об'єктів може бути ускладнений. Жителям громади необхідно отримати відповідну компенсацію за зруйноване чи пошкоджене майно.

Висновки до розділу 2.

Житомирська обласна рада забезпечує взаємодію між місцевими органами влади та громадськістю, організовує зустрічі з громадськістю, збори депутатів та консультації щодо розвитку області.

Важливою характеристикою Житомирської обласної ради є її відкритість та прозорість у прийнятті рішень. Рада забезпечує доступ до інформації щодо своєї діяльності та діє відкрито та прозоро для громадськості.

У зв'язку з воєнним часом, важливим фактором стала можливість проведення дистанційних засідань виконавчого комітету Житомирської обласної ради, що дозволило швидко та ефективно вирішувати бюджетні питання. У той же час, інші громади продовжують проводити очні засідання сесій, але з частотою та кількістю, які вони вважають за потрібне. Це дає можливість місцевим органам самоврядування оперативно реагувати на будь-які зміни, які можуть виникнути в умовах війни.

РОЗДІЛ 3. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЖИТОМИРЩИНИ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

3.1 Дорожня карта для органів місцевого самоврядування Житомирщини під час воєнного стану

Умови воєнного стану впливають на всі сфери життя громадян, включаючи органи місцевого самоврядування, які стикаються з численними викликами та колізіями у своїй роботі. Щоб забезпечити безперебійну роботу органів місцевого самоврядування, можна запропонувати рекомендації, спрямовані на вирішення законодавчих проблем та створення відповідної рамки для їх роботи. Також існують ініціативи, що пропонують нові підходи до регіональної політики та розділення територій на різні типи. Наприклад, розглядається можливість відображення нових реалій воєнного стану та післявоєнної України шляхом виділення різних типів територій. Зокрема:

- ✓ тимчасово окуповані території;
- ✓ території, де відбуваються бойові дії;
- ✓ опорні території – це ті місцевості, де панують спокій та безпека, але які здатні надати допомогу тим територіям, де ведуться бойові дії. Наприклад, міста Одеса та Харків, які взаємодіють щоденно через поставки гуманітарної допомоги. Також до опорних територій можна віднести Житомирську та Дніпропетровську області.
- ✓ території глибоко тилу – це області, які вважаються найбезпечнішими, на які переселилося найбільше населення, та куди здійснюється релокація підприємств. Ці регіони очікуються стати головними джерелами економічного зростання та можуть стати основою для економічного прориву.

Зрозуміло, що такі ініціативи потребують додаткової правової підтримки. Наприклад, перелік територіальних громад вже був схвалений Кабінетом Міністрів України, і після цього на новій адміністративно-територіальній основі відбулися місцеві вибори. З цього приводу питання проведення виборів є

надзвичайно важливим, особливо з огляду на останні ініціативи щодо заборони діяльності певних політичних партій.

У територіальних громадах Житомирської, а також і Сумської, Київської та Чернігівської областей, які були окуповані протягом певного часу, з'явилась проблема невідповідності місцевої влади до можливих воєнних дій на території громади. Тому необхідно переглянути підхід до стратегічного планування в цих територіальних громадах, зокрема, розробити плани для наступних випадків:

- ✓ мирний сценарій;
- ✓ загострення конфлікту;
- ✓ повномасштабного вторгнення.

Під час воєнних дій ситуація на території може швидко змінюватися, тому важливо розробляти стратегічне планування, яке враховуватиме особливості конкретної території та можливі загрози. Наприклад, плани мають бути розроблені для різних сценаріїв: мирний, загострений та повномасштабний конфлікт. Такий підхід дозволить територіальним громадам Житомирщини, і іншим, краще підготуватися до можливих викликів та мати готовість до дій в разі загострення ситуації або початку воєнних дій, зокрема враховуючи наявність стратегічних об'єктів, які можуть стати метою ворожих дій.

Відновлення та відбудова територій Житомирщини, де відбувалися бойові дії чи які були в окупації, є складними завданнями, що стикаються з численними специфічними проблемами:

- ✓ необхідність координації між багатьма місцевими, національними та міжнародними структурами;
- ✓ високий терміновий характер відновлювальних робіт, що потребує швидкої реакції з боку зацікавлених сторін;
- ✓ брак ресурсів, які необхідно ефективно використовувати;
- ✓ обмежений кадровий потенціал, що може бути наслідком "відтоку розумів" через конфлікт.

Реконструкція і відновлення територій Житомирщини, що постраждали від конфліктів або окупації, є складним завданням через складність та непередбачуваність ситуації. Іноземні експерти пропонують такий підхід до відновлення регіонів [7]:

1. Оцінка місцевих умов, що включає:

- ✓ розуміння політичного контексту та наявних інституційних механізмів;
- ✓ картографування внутрішніх партнерів та їхніх спроможностей;
- ✓ оцінку впливу кадрів та потреб внутрішньо переміщених осіб (ВПО);
- ✓ оцінку масштабів руйнувань інфраструктури та виробничого сектору;
- ✓ аналіз контекстуальних ризиків, включаючи безпекові, економічні та соціальні.

2. Підтримка місцевих та регіональних стейкхолдерів: Автори наголошують на важливості визначення потреб і пріоритетів постраждалих громад, використовуючи інструменти, такі як процеси участі, які допомагають залучити громади до ухвалення рішень, надання послуг та відновлення.

3. Інвестування в розвиток місцевої спроможності: Уряд має роль у забезпеченні сильного місцевого самоврядування. Діяльність Уряду буде ефективнішою, якщо він виконуватиме наглядову та координаційну функцію у цій сфері. Уряд та міжнародні організації можуть підтримати місцеві органи влади, у яких не вистачатиме інституційної спроможності для виконання складних проектів.

4. Розробка координаційних механізмів

Важливо мати систему координації, що забезпечує співпрацю між урядом, громадським сектором та міжнародними донорами. Така система повинна включати моніторинг та оцінку реалізації проектів, забезпечення доступу до фінансування, технічної підтримки та забезпечення консультування з питань управління проектами. Координація також включає забезпечення співпраці між місцевими органами влади, що дозволяє уникнути дублювання зусиль та ресурсів, та підвищує ефективність відновлення.

5. Розвиток інструментів фінансування

Для забезпечення відновлення після конфліктів та стихійних лих потрібні значні фінансові ресурси. Іноземні донори та міжнародні організації можуть забезпечити фінансування на підтримку реконструкції, але також необхідно створити механізми для залучення приватного сектору та місцевих інвесторів. Це може забезпечити стабільність та збільшення економічного розвитку у постраждалих регіонах.

6. Залучення технологій

Швидкість та ефективність відновлення можуть бути значно підвищені за допомогою технологій та інновацій. Наприклад, застосування технологій відновлення зелених насаджень, таких як агролісництво та агроекологія, може допомогти зменшити вплив відновлюваного сектору на навколишнє середовище.

Цей підхід передбачає залучення широкого кола зацікавлених сторін, включаючи місцевих та регіональних стейкхолдерів, які можуть забезпечити необхідну підтримку та ресурси для відновлення. Крім того, інвестування в розбудову спроможності місцевого самоврядування є важливим елементом успішного відновлення постраждалих регіонів.

Наступним кроком є розробка координаційних механізмів, які дозволять ефективно управляти процесом відновлення. Це може бути досягнуто шляхом створення координаційної ради або комітету, який буде відповідальний за визначення пріоритетів, координацію дій та спільне прийняття рішень.

Загалом, успішне відновлення постраждалих регіонів потребує комплексного та системного підходу, який включає в себе не тільки фізичне відновлення інфраструктури та економіки, але й забезпечення належної підтримки громад, визначення пріоритетів та координацію дій.

На основі результатів опитувань територіальних громад Житомирщини та Житомирської обласної ради та якісних досліджень, таких як експертні інтерв'ю, можна провести SWOT-аналіз, що включатиме оцінку сильних та слабких сторін, можливостей та загроз для органів місцевого самоврядування.

Таблиця 3.1

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

Для рекомендацій з прискорення посилення ролі місцевого самоврядування необхідно враховувати загрози та слабкі сторони з метою реалізації нових можливостей.

Отже, після узагальнення пропозицій експертів щодо функціонування місцевого самоврядування територіальних громад Житомирщини під час воєнного та післявоєнного періодів, можна скласти Дорожню карту для органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Таблиця 3.2

Дорожню карту для органів місцевого самоврядування Житомирщини під час воєнного стану

Заходи	Відповідальні	Очікуваний результат
Ціль 1. Розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування під час дії режиму воєнного стану		

1. Визначити вичерпний перелік повноважень, які здійснює обласна/районна військова адміністрація або військова адміністрація населеного пункту	Верховна Рада України	Зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану»
2. Визначити вичерпний перелік підстав, за яких орган місцевого самоврядування (обласна, районна, міська, селищна, сільська рада) може призупинити свої повноваження	Верховна Рада України	Зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування»
Встановити виключний перелік підстав, за яких військова адміністрація може перебирати повноваження відповідних органів місцевого самоврядування. Таке рішення має прийматися Президентом України за поданням Генерального штабу Збройних Сил України за погодженням з Міністерством оборони України та Міністерством розвитку громад та територій України	Верховна Рада України	Зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану»
4. Закріпити поділ областей та територіальних громад в Україні на різні типи: - тимчасово окуповані території; - території, де відбуваються бойові дії; - деокуповані території; - опорні території.	Верховна Рада України	Зміни до Закону України «Про засади державної регіональної політики»

5. Визначити перелік областей та територіальних громад в Україні залежно від різних типів: - тимчасово окуповані території; - території, де відбуваються бойові дії; - деокуповані території; - опорні території.	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України
6. Оновлювати регулярно перелік територіальних громад відповідно до поділу, запропонованого вище	Міністерство реінтеграції тимчасового окупованих територій за Погодженням з Міністерством оборони України	Наказ Міністерства реінтеграції тимчасового окупованих територій
7. Визначити особливості діяльності органів місцевого самоврядування залежно від типу територій, а саме: а. Скликання сесії місцевої ради та її повноважності б. Здійснення повноважень місцевими депутатами с. Прийняття рішень, що стосуються затвердження і виконання місцевого бюджету д. Вирішення кадрових питань, зокрема, прийняття, проходження та звільнення зі служби в органах місцевого самоврядування е. Делегування повноважень	Верховна Рада України	Зміни до Бюджетного кодексу України, Закону України «Про місцеве самоврядування», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»

8. Проведення консультацій з завершення режиму воєнного стану	Верховна Рада України	Зміни до Виборчого кодексу України
Ціль 2. Посилення ролі місцевого самоврядування під час дії режиму воєнного стану		
1. Надання додаткових повноважень для органів місцевого самоврядування, що належать до опорних територій (згідно з поділом вище), у сфері забезпечення безпеки на певній території	Верховна Рада України	Зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування» та Закону України «Про правовий режим воєнного стану»
2. Створення Агентства з координації діяльності з відновлення територій. До функцій такого Агентства у першу чергу належали б розробка політики щодо допомоги територіальним громадам, що постраждали від воєнних дій, та координація зусиль основних стейкхолдерів (державних органів, органів місцевого самоврядування, міжнародних донорів) щодо допомоги у цій сфері та моніторинг прогресу таких зусиль	Кабінет Міністрів України	Постанова Кабінету Міністрів України

3. Перегляд та прийняття обласних стратегій та стратегій територіальних громад з урахуванням наступних сценаріїв: а. на випадок абсолютно мирного плану; б. на випадок повторення загострення; с. та на випадок нового повномасштабного вторгнення.	Обласна, районна, міська, селищна, сільська рада	Зміни до Закону України «Про засади державної регіональної політики» Оновлені обласні стратегії та стратегії розвитку територіальних громад
Ціль 3. Зміцнити спроможності органів місцевого самоврядування у протистоянні війсьній агресії		
1. Прийняття обласних програм та програм територіальних громад з підвищення обороноздатності	Обласна, районна, міська, селищна, сільська рада	Схвалені рішення про обласні програми з підвищення обороноздатності
2. Створення координаційної ради з громаді	Міська, селищна, сільська рада	Рішення міської, селищної, сільської ради
3. Прийняття обласних та місцевих програм з подолання наслідків збройної агресії на територіях, де ведуться бойові дії чи які перебували в окупації	Обласна, районна, міська, селищна, сільська рада	Схвалене рішення ради про прийняття обласної чи місцевої програми
4. Навчання з організації та надання гуманітарної допомоги в області та територіальній громаді	Міністерство розвитку громад та території України, міжнародні партнери	Не менше 50% працівників відповідних підрозділів пройшли навчання
5. Навчання з організації та надання соціальних послуг вразливим категоріям у територіальній громаді	Міністерство розвитку громад та територій України, міжнародні партнери	Не менше 50% працівників відповідних підрозділів пройшли навчання

Для успішного вирішення нагальних проблем у громадах Житомирщини, важливим є налагодження співпраці з міжнародними організаціями. Органи

місцевого самоврядування повинні створити підрозділ, який буде відповідати за роботу у сфері комунікацій та міжнародних зв'язків. Це особливо важливо, оскільки громади не можуть самостійно забезпечити всі свої потреби, і мають шукати підтримку у своїх іноземних партнерів. Ця взаємодія є важливою як для громад, які знаходяться в зоні бойових дій, так і для тих, які не перебували під окупацією. Інші країни, які пройшли через воєнний період, підтверджують важливість такої взаємодії.

Однією з ключових проблем, яку необхідно вирішити згідно з Дорожньою картою, є збільшення повноважень органів місцевого самоврядування Житомирщини у сферах безпеки, оборони та соціального захисту. Голови територіальних громад та експерти, які брали участь у експертних інтерв'ю, підтвердили, що саме ці дві проблеми є найбільш пріоритетними під час воєнного стану. Тому, щоб забезпечити майбутній успіх, рекомендується органам місцевого самоврядування зміцнити здатність територіальних громад Житомирської області до протидії зовнішнім загрозам.

Житомирська обласна рада, районна, міська, селищна та сільська рада Житомирської області повинна вжити заходів щодо:

- ✓ проведення інвентаризації всіх активів на території своєї області, району або територіальної громади;
- ✓ визначення активів, таких як будівлі, приміщення та інші, які можуть бути використані для потреб безпеки та оборони;
- ✓ створення координаційних груп між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями для планування дій щодо забезпечення обороноздатності на відповідній території;
- ✓ розподіл видатків з місцевого бюджету на сферу безпеки та оборони.

Військові адміністрації повинні зібрати інформацію щодо результатів інвентаризації активів на територіях громад та розробити систему їх обліку. Це допоможе ефективно розподіляти ресурси та зрозуміти потреби щодо подальшого забезпечення безпеки та обороноздатності.

3.2 Адаптування місцевого самоврядування до воєнних умов

Військова агресія з боку північно-західних сусідів призвела до значних збитків для України, однак також сприяла запровадженню ряду важливих змін зі стратегічного планування. Особливо це стосується підвищення ефективності співпраці між органами державної влади, керівництвом територіальних громад і представниками громадських та волонтерських організацій.

Було створено ефективний механізм економічної підтримки Збройних Сил, проведена успішна релокація бізнесу з зони бойових дій та прилеглих територій до західних регіонів, і продовжується евакуація цивільного населення. Крім того, було запроваджено ряд важливих соціально-економічних ініціатив, які сприятимуть успішному відновленню країни після війни.

В останні часи у політичному середовищі та серед експертів все більше звертають увагу на децентралізацію та розвиток територіальних громад під час воєнного стану. У цьому контексті особливу увагу приділяють збереженню принципу субсидіарності та доцільності автономного прийняття рішень органами місцевого самоврядування. Однак, є різні погляди на цю тему. Деякі вважають, що слід побудувати централізовану владну ієрархію на зразок військової. Інші ж вважають, що необхідно зберегти самостійність територіальних громад, щоб вони могли керувати своїм власним економічним потенціалом та людським капіталом для досягнення максимальної ефективності [11].

Зважаючи на зазначене, доцільно наголосити на тому, що досвід, набутий Україною за час війни, демонструє беззаперечну перевагу самоорганізації населення перед централізованим управлінням. Йдеться й про економічну сферу, зокрема в контексті налагодження дієвих механізмів волонтерської підтримки збройних сил. А також — про суто військовий компонент. Ввійськові експерти стверджують, що на полі бою жорстка владна вертикаль окупантів, часто поступається гнучкості українських командирів і бійців, здатних приймати самостійні тактичні рішення.

Узагальнюючи вищесказане, виокремимо першочергові завдання, спрямовані на адаптацію діючої системи місцевого самоврядування в Україні до реалій воєнного часу:

1) Чітка й послідовна інституціоналізація з урахуванням попередніх здобутків децентралізації.

Натомість намагання «вмонтувати» територіальні громади в жорстку вертикаль владної ієрархії здатне спричинити більше проблем аніж принести користі. Особливо — з огляду на перспективи повоєнної відбудови держави.

Доцільно започаткувати напрацювання законодавчих змін:

- ✓ спрямованих на посилення фінансової самостійності;
- ✓ забезпечення достатньої адміністративної спроможності органів місцевого самоврядування територіальних громад у повоєнний період.

Слід повернутися до питання налагодження дієвої системи розосередження фінансових потоків, які акумулюються у громадах:

- ✓ на ті, що формують дохідну частину місцевих бюджетів цих громад;
- ✓ на ті, які спрямовуються до державного бюджету України.

У низці європейських країн, у тому числі в Польщі, перший рівень адміністрування місцевих податків та зборів здійснюється самими громадами. Це сприятиме більш ефективному контролю за оподаткуванням та зменшить можливості несумлінних платників уникати сплату податків. Крім того, це збільшить потенціал надходжень до місцевих бюджетів від земельного податку та податку на нерухомість, оскільки органи місцевого самоврядування будуть стимульовані вдосконалювати моніторинг оподатковуваних об'єктів та збільшувати надходження від них [11].

Щоб покращити систему адміністрування місцевих податків у Житомирській області, можливим заходом може стати зміна способу збору ПДФО. Замість зарахування до місцевого бюджету за місцем реєстрації підприємства, кошти від цього податку можуть спрямовуватися до місцевого бюджету за місцем фактичної реєстрації працівника. Цей крок стає все більш

актуальним через значну кількість релокалізованих підприємств та внутрішньо переміщених осіб, які працевлаштовані у місцях тимчасового проживання.

Більш того, на етапі відновлення після війни, велика кількість людей з різних регіонів України будуть працювати на відбудові пошкоджених міст і тимчасово проживати на цих територіях. Тому логічно було б, щоб ПДФО також сплачувалася до місцевих бюджетів за місцем фактичного проживання (або тимчасової реєстрації) працівників. Якщо ж цього не буде зроблено, і ПДФО продовжить зараховуватися до місцевих бюджетів за місцем реєстрації підприємств, то це може призвести до нерівномірного розподілу цього податку. Така ситуація спотворює сутність ПДФО.

2) З місцевих бюджетів доцільно зняти частину видатків, які зумовлені перекладанням на органи місцевого самоврядування частини невластивих їм функцій.

На попередніх етапах адміністративно-територіальної реформи вони отримали неправомірно надані послуги, зокрема, компенсацію витрат за надані послуги пільговим категоріям споживачів, таких як громадський транспорт та житлово-комунальні послуги, а також соціальні виплати та доплати. Також, з урахуванням завданих війною збитків навчально-освітнім закладам та від'їзду багатьох школярів та учителів з рідних громад, до невластивих видатків місцевих бюджетів належить фінансування освітньої сфери, яке потрібно здійснювати як під час війни, так і на повоєнному етапі розвитку.

Отже, для забезпечення ефективного фінансування освіти на повоєнному етапі, необхідно повністю передати освітню сферу до компетенції держави та забезпечувати її фінансування з державного бюджету. Водночас, варто відмовитися від механізму освітніх субвенцій, який вже не зможе компенсувати неспроможність місцевих органів самоврядування фінансувати шкільну освіту в умовах війни. Використання субвенцій може привести до значних диспропорцій між громадами, які постраждали від війни та тими, які не мали значних руйнувань освітньої інфраструктури.

3) Важливим напрямом підвищення адміністративної та фінансової спроможності територіальних громад має стати оптимізація наявної системи міжбюджетних трансферів.

Зокрема, можна досягти значного зменшення трансакційних витрат шляхом використання "двоканального" механізму збору та адміністрування податків. Крім того, ліквідація зайвих ланок у системі місцевого самоврядування, наприклад, районних рад, також може допомогти у зменшенні витрат.

Для досягнення максимальної ефективності, необхідно впорядкувати функції та розробити алгоритм ефективної взаємодії між обласними державними адміністраціями, субрегіональними органами державної влади та органами місцевого самоврядування територіальних громад.

Отже, у сучасних умовах воєнного стану принципи, які були в основі проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, повинні не просто зберегтися, але й розвиватися з метою створення передумов для реальної децентралізації влади на наступному етапі після закінчення воєнного стану.

Оскільки самоорганізація населення показала свій потенціал навіть під час критичного періоду війни, включаючи території, що опинилися у зоні бойових дій, її потенціал може бути використаний як запорука швидкої відбудови економіки нашої держави після закінчення воєнного стану. Крім того, вона може стати фактором для подальшої інтеграції України до групи цивілізованих держав світу, включаючи вступ до ЄС..

Висновки до розділу 3.

На етапі відновлення після війни, велика кількість людей з різних регіонів України будуть працювати на відбудові пошкоджених міст і тимчасово проживати на цих територіях. Для досягнення максимальної ефективності, необхідно впорядкувати функції та розробити алгоритм ефективної взаємодії між обласними державними адміністраціями, субрегіональними органами державної влади та органами місцевого самоврядування територіальних громад

ВИСНОВКИ

У роботі досліджено правові засади та практики органів місцевого самоврядування, а також опрацьовано теоретичні основи функціонування діяльності Житомирської обласної ради у умовах воєнного стану, проаналізовано виклики для територіальних громад в умовах воєнного стану та дано рекомендації щодо посилення ролі місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та подолання кризових ситуацій.

Реформа децентралізації відіграла вирішальну роль у протистоянні російській агресії, оскільки саме територіальні громади прифронтових областей зазнали найбільших ударів війни. Нині всі територіальні громади в Україні адаптуються до нових викликів та організовують свою роботу відповідно до них.

Станом на сьогодні основними напрями за якими здійснюється робота органів місцевого самоврядування є безпекові питання, гуманітарна місія, реєстрація та забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб тощо.

Можна зробити висновок, що виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» є ключовим у встановленні воєнного стану в Україні, і що воєнний стан передбачає утворення тимчасових державних органів - військових адміністрацій, які діють паралельно з органами місцевого самоврядування, але змінюють їх повноваження у певних сферах, таких як виконання бюджетів та надання соціальної допомоги.

Умови воєнного стану вимагають змін у функціонуванні органів місцевого самоврядування. Наприклад, зміни стосуються виконання бюджетів та перерозподілу видатків, зокрема на оборону. Крім того, місцеві бюджети в громадах, що приймають внутрішньо переміщених осіб, потребують додаткових зусиль для забезпечення їм гуманітарної та соціальної допомоги.

Дослідження, проведене у дипломній роботі, виявило проблеми, з якими зіштовхнулися органи місцевого самоврядування Житомирської області під час воєнної агресії. Недосконалість законодавчих положень та їх неоднакове застосування є важливими викликами. До того ж, деякі військові адміністрації

перевищують свої повноваження та втручаються у діяльність територіальних громад, що потребує єдиної законодавчої політики щодо розмежування територіальних громад, що знаходяться під окупацією чи в зоні бойових дій, для ефективної організації роботи.

Тому, в умовах воєнного стану, органи місцевого самоврядування Житомирщини, і інших областей, потребують чіткого законодавчого регулювання, щоб забезпечити ефективну взаємодію з військовими адміністраціями та надання послуг громадам у цих умовах.

Під час воєнного стану найскладнішим завданням для Житомирської обласної ради стала реалізація нових повноважень, зокрема забезпечення національної безпеки та оборони на місцевому рівні, які раніше не входили до їхніх компетенцій. У зв'язку з відсутністю відповідного досвіду та недостатньою кваліфікацією працівників військових адміністрацій, виникали ситуації, коли підрозділи територіальної оборони формувалися лише через 2-3 місяці після початку воєнних дій.

У третьому розділі було розглянуто пропозиції щодо покращення законодавчого регулювання діяльності органів місцевого самоврядування Житомирщини в умовах воєнного стану. На основі цих пропозицій була запропонована Дорожня карта, яка має на меті розмежування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, збільшення ролі останніх та підвищення їх здатності протистояти воєнній агресії.

Органи місцевого самоврядування Житомирщини під час воєнного стану повинні керуватися дорожньою картою, яка включає три ключові мети:

- ✓ Розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування під час дії воєнного стану.
- ✓ Посилення ролі місцевого самоврядування під час дії воєнного стану.
- ✓ Підвищення здатності органів місцевого самоврядування до протидії воєнній агресії.

Отже, воєнний стан вимагає більш якісної та спрямованої на результат співпраці між органами місцевого самоврядування та військовими

адміністраціями, щоб забезпечити ефективне надання послуг та забезпечення функціонування громад у нових умовах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 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.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Парламентські процедури. Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад / Василь Кашевський (упоряд.). Рівне, 2008. 134 с. URL: <http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web2.pdf> (дата звернення 25.04.2023).
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР/ Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 27.04.2023).
5. Історія та теорія місцевого самоврядування: навч. посібн. / О. М. Руденко та ін. Київ: Кондор-Видавництво, 2016. 226 с.
6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#n13> (дата звернення: 27.04.2023)
7. Андрес Родрігез-Позе, Федеріко Барталуччі. «У пошуках «стратегій успіху» в післявоєнній Україні». – Вокс Україна. URL: <https://voxukraine.org/uposhukah-strategij-uspihu-v-pislyavoyennij-ukrayini> (дата звернення 02.04.2022)
8. Офіційний сайт Житомирської обласної ради. URL: <https://oda.zht.gov.ua/> (дата звернення: 03.05.2023)
9. На Житомирщині стартував проєкт з підтримки малого та середнього бізнесу у чотирьох громадах / Офіційний сайт Житомирської обласної ради. URL: <https://oda.zht.gov.ua/news/na-zhytomyrshhyni-startuvav-proyekt-z-pidtrymky-malogo-ta-serednogo-biznesu-u-chotyroh-gromadah/> (дата звернення: 03.05.2023)

10. Віталій Бунечко: В умовах воєнного стану територіальні громади Житомирщини продемонстрували неабияку злагодженість / Офіційний сайт Житомирської обласної ради. URL: <https://oda.zht.gov.ua/news/vitalij-bunechko-v-umovah-voyennogo-stanu-terytorialni-gromady-zhytomyrshhyny-prodemonstruvaly-neabyaku-zlagodzhenist/> (дата звернення: 03.05.2023)

11. Війна. Громади. Децентралізація. Як налагодити ефективне управління громадами в сучасних геополітичних реаліях? URL: <https://uplan.org.ua/analytics/viina-hromady-detsentralizatsiia-iak-nalahodyty-efektyvne-upravlinnia-hromadamy-v-suchasnykh-heopolitychnykh-realiiakh/> (дата звернення: 03.05.2023)

12. Українська Гельсінська спілка з прав людини. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/304-dniv-povnomasshtabnoi-viyny-u-m-zhytomyri-ta-zhytomyrskiy-oblasti-uzahalnennia-podiy/> (дата звернення: 03.05.2023)

13. Органам місцевого самоврядування радять закрити інформацію на час війни. URL: Офіційний сайт реформи децентралізації влади – URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14615> (дата звернення: 03.05.2023)

14. Указ Президента України від 18.04.2022 № 259/2022 «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2592022-42237> (дата звернення: 03.05.2023)

15. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2022 № 397 «Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.05.2023)

16. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2022 № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-formuvannya-ta-vikonannyamiscevih-byudzhativ-u-period-voyennogo-stanu-252> (дата звернення: 03.05.2023)

17. Закон України від 12.05.2022 № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 03.05.2023)

18. 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

19. Калашнікова О., Крупник А. Проблеми проведення реформування місцевого самоврядування та розвитку місцевої демократії в умовах нової системи державного управління, 2018. URL: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Analiz-problem-reformuvannya-na-mistsevomu-rivni-ta-zabezpechennya-demokratiyi-uchasti-.pdf>

20. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 20.12.19 №157-VIII. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/157-19>

21.Макаренко Л. П. Проблеми комунікативної взаємодії держави та громадянського суспільства. Гілея: історичні науки, філософські науки, політичні науки. 2020. Вип. 106 (3). С. 334–338.

22.Мельничук Л. Розвиток діалогової комунікації як стратегічний пріоритет політики соціального згуртування: ініціативи ради Європи. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством: матеріали наук.-практ. конф. м. Одеса, 28 квіт. 2016 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 88–91.

23.Міжнародна практика заходів, спрямованих на зміцнення довіри між державою та організаціями громадянського суспільства: Дослідження, проект на замовлення Координатора проектів ОБСЄ в Україні. URL: <https://www.osce.org/uk/ukraine/75885>.

24. Кіреєва О. Перспективи краудсорсингу як інструменту співпраці органів влади та громадськості в контексті розвитку публічного управління. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2. С. 97–104

- 25.Кирилюк Ф.О. Медісон Джеймс. Політична енциклопедія. К.: Парламентське видавництво, 2015. 435 с.
- 26.Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL : <http://ufpp.gov.ua/content/PDF/zakonodavstvo/>
27. Ковалевіч І. Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики. Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 2. С. 135–140. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2009_2_22
- 28.Ковбасюк Ю.В. Краудсорсинг як інструмент публічної влади. Актуальні проблеми економіки. 2016. № 4 (178). С. 349–357.
- 29.Князєв В. Держава і громадянське суспільство: еволюція стосунків та їх осмислення. Формування громадянського суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи К.: Б.в., 2015. 252 с.
- 30.Кропочева Н.М. Краудсорсинг як інноваційний інструмент створення реферативної інформації: перспективи застосування. Наукові праці Державної науково-педагогічної бібліотеки України імені В.О. Сухомлинського. 2016. Вип. 5. С. 146–152.
- 31.Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження № 1035-р від 21.11.2007 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80>
- 32.Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: Указ Президента України № 212/2012 від 24.03.2012 р. URL : <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>
- 33.Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2017. 56 с.
- 34.Постанова «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» (ВВР), 1994, N 6, ст. 30 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12#Text>

35. Ушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44(1). С. 53-63

36. Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні: посіб. К. : Ленвіт, 2012 . 64 с

37. Успішні стратегії розроблені за участю громадськості (досвід Австралії, Канади та США)
<https://www.oporaua.org/news/samovriaduvannia/partysypatsiia/19663-uspishni-strategiyirozrobleni-za-uchastiu-gromadskosti-dosvid-avstraliyi-kanadi-ta-ssha>

38. Халецький А.В. Зарубіжний досвід взаємодії органів державної влади з громадянським суспільством. Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: VII міжнар. наук.-практ. конф., Полтава, 28 листопада 2012 р. Ч. II. Полтава: Полтавський нац. техн. ун-т імені Юрія Кондратюка, 2012. С. 57–60.

39. Шуміло О. Фінансування екологічних проєктів шляхом краудфандингу: правові аспекти та практика застосування : практ. посіб. Львів : Видавництво «Компанія «Манускрипт», 2020. 108 с.

40. A national framework for greater citizen engagement. A discussion paper, July 2008, Ministry of Justice, UK. 24 p. URL: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.justice.gov.uk/docs/citizen_engagement.pdf.

41. Brabham D.C. Crowdsourcing. A model for leveraging online communities. The Participatory Cultures Handbook. Routledge, 2012. 193 p

42. Effective Communication and Public Participation: 2019 MRSC of Washington. All rights reserved. Privacy & Terms. URL : <http://mrsc.org/Home/ExploreTopics/Governance/Citizen-Participationand-Engagement/Ef>

