

*І. В. Криворучко,
к. держ. упр., провідний фахівець, Навчально-науковий інститут публічного управління
та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0149-8512>
О. А. Зубчик,
д. держ. упр., доцент, професор кафедри державного управління,
Навчально-науковий інститут публічного управління
та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6480-409X>*

DOI: 10.32702/2306-6814.2024.3.144

ІНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ В УКРАЇНІ

*I. Kryvoruchko,
PhD in Public Administration, Leading Specialist, Educational and Scientific Institute
of Public Administration and Civil Service, Taras Shevchenko National University of Kyiv
O. Zubchuk,
Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Public Administration,
Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service, Taras Shevchenko National University of Kyiv*

INSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONDITIONS OF WAR IN UKRAINE

У статті досліджено інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах війни. Автори аналізують вплив військової агресії на повноваження та діяльність органів місцевого самоврядування, а також на надання адміністративних послуг населенню. Вони також розглядають роль територіальних громад у підтримці Збройних Сил України, консолідації суспільства та національній стійкості. Окрема увага приділяється проблемі інтеграції внутрішньо переміщених осіб у приймаючі громади. На основі критичного огляду законодавства, документів, статистики та особистих джерел, автори виявляють недоліки та пропонують рекомендації щодо подальшого вдосконалення інституційної бази місцевого самоврядування в умовах війни.

У вступній частині статті автори визначають актуальність теми, мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, а також методологічну основу роботи. Вони також наводять короткий огляд наукової літератури з проблеми інституційного розвитку місцевого самоврядування в умовах війни, вказуючи на основні підходи, концепції та теорії, що використовуються вітчизняними та зарубіжними дослідниками.

Автори аналізують та розкривають зміни в законодавстві, які стосуються введення воєнного стану, створення військових адміністрацій, обмеження прав та свобод громадян, а також взаємодію місцевих органів влади з центральними органами влади та військовими структурами. Вони також оцінюють наслідки війни для функціонування місцевого самоврядування в різних регіонах України, зокрема в окупованих та прифронтових територіях.

Автори досліджують роль територіальних громад у підтримці Збройних Сил України, консолідації суспільства та національній стійкості в умовах війни. Вони аналізують форми та методи участі громадян та громадських організацій у захисті державної суверенності та територіальної цілісності України, а також у наданні гуманітарної, медичної, психологічної та іншої допомоги військовослужбовцям та їхнім родинам. Вони також розглядають проблеми координації, фінансування та контролю за діяльністю територіальних громад у сфері національної безпеки та оборони.

Автори зосереджують увагу на проблемі інтеграції внутрішньо переміщених осіб у приймаючі громади. Вони наводять статистичні дані про кількість, склад, розподіл та потреби внутрішньо переміщених осіб в Україні, а також про джерела та механізми їхнього забезпечення. Вони також досліджують практики інтеграції внутрішньо переміщених осіб у соціальне, економічне, культурне та політичне життя приймаючих громад, а також виявляють перешкоди, виклики та ризики, які супроводжують цей процес.

У висновках статті автори підсумовують основні результати дослідження, вказують на теоретичні та практичні наслідки роботи, а також формують рекомендації щодо подальшого вдосконалення інституційної бази місцевого самоврядування в умовах війни. Результати показують, що війна створила нові виклики та можливості для місцевого самоврядування, такі як посилення співпраці з військовими органами, підтримка національної стійкості та інтеграція внутрішньо переміщених осіб, зміцнення демократії та громадянського суспільства. Однак, війна також ускладнила процес децентралізації управління, створила додаткове навантаження на місцеву владу, породила проблеми в наданні адміністративних послуг, викликала обмеження та недоліки в інституційному забезпеченні місцевого самоврядування. Дослідження пропонує рекомендації для покращення інституційного розвитку місцевого самоврядування в умовах війни, такі як внесення змін до законодавства, узгодження інституційно-правових засад, усунення інституційних дисфункцій, сприяння діяльності інститутів громадянського суспільства. Дослідження також показує перспективи подальшого аналізу проблем.

The article examines the institutional development of local self-government in Ukraine in the conditions of war. The authors analyze the impact of military aggression on the powers and activities of local self-government bodies, as well as on the provision of administrative services to the population. They also consider the role of territorial communities in supporting the Armed Forces of Ukraine, consolidating society and national resilience. Special attention is paid to the problem of integration of internally displaced persons into the host communities. Based on a critical review of legislation, documents, statistics and personal sources, the authors identify shortcomings and propose recommendations for further improvement of the institutional basis of local self-government in the conditions of war.

In the introductory part of the article, the authors define the relevance of the topic, the purpose, objectives, object and subject of the study, as well as the methodological basis of the work. They also provide a brief overview of the scientific literature on the problem of institutional development of local self-government in the conditions of war, indicating the main approaches, concepts and theories used by domestic and foreign researchers.

The authors analyze and reveal the changes in the legislation that relate to the introduction of martial law, the creation of military administrations, the restriction of rights and freedoms of citizens, as well as the interaction of local authorities with the central authorities and military structures. They also assess the consequences of the war for the functioning of local self-government in different regions of Ukraine, especially in the occupied and frontline territories.

The authors explore the role of territorial communities in supporting the Armed Forces of Ukraine, consolidating society and national resilience in the conditions of war. They analyze the forms and methods of participation of citizens and civil society organizations in the defense of the state sovereignty and territorial integrity of Ukraine, as well as in providing humanitarian, medical, psychological and other assistance to servicemen and their families. They also examine the problems of coordination, funding and control over the activities of territorial communities in the sphere of national security and defense.

The authors focus on the problem of integration of internally displaced persons into the host communities. They provide statistical data on the number, composition, distribution and needs of internally displaced persons in Ukraine, as well as on the sources and mechanisms of their provision.

They also investigate the practices of integration of internally displaced persons into the social, economic, cultural and political life of the host communities, as well as identify the obstacles, challenges and risks that accompany this process.

In the conclusions of the article, the authors summarize the main results of the study, indicate the theoretical and practical implications of the work, and formulate recommendations for further improvement of the institutional basis of local self-government in the conditions of war. The results show that the war created new challenges and opportunities for local self-government, such as strengthening cooperation with military authorities, supporting national resilience and integrating internally displaced persons, strengthening democracy and civil society. However, the war also complicated the process of decentralization of governance, created additional burden on the local authority, generated problems in providing administrative services, caused limitations and shortcomings in the institutional provision of local self-government. The study proposes recommendations for improving the institutional development of local self-government in the conditions of war, such as introducing changes to the legislation, harmonizing the institutional and legal framework, eliminating institutional dysfunctions, facilitating the activities of civil society institutions. The study also shows the prospects for further analysis of the problems.

Ключові слова: інституційний розвиток, місцеве самоврядування, територіальна громада, децентралізація, адміністративні послуги, стійкість, внутрішньо переміщені особи, воєнний стан, загрози, безпека, кризова ситуація, інституційна стійкість.

Key words: institutional development, local self-government, territorial community, decentralization, administrative services, sustainability, internally displaced persons, martial law, threats, security, crisis situation, institutional sustainability.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Україна переживає складний період війни, який впливає на всі сфери життя суспільства. Однією з найбільш важливих сфер є місцеве самоврядування, яке є основою демократичного розвитку та забезпечення якості життя громадян. Місцеве самоврядування в умовах війни зазнає значних змін, викликів та можливостей, які потребують наукового аналізу та оцінки. Зокрема, необхідно дослідити, як війна впливає на інституційний розвиток місцевого самоврядування, який розуміється як процес удосконалення організаційної структури, форм, методів, принципів, норм і правил функціонування органів місцевого самоврядування та громадських інститутів на певній території. Також необхідно дослідити, як місцеве самоврядування впливає на підтримку національної безпеки та оборони, національну стійкість та консолідацію суспільства, а також на інтеграцію внутрішньо переміщених осіб у приймаючі громади. Дослідження цих питань є актуальним та важливим, оскільки воно допоможе визначити проблеми, недоліки та перспективи інституційного розвитку місцевого самоврядування в умовах війни в Україні.

МЕТА СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою даної публікації є висвітлення окремих результатів дослідження інституційного розвитку місцевого самоврядування в умовах сучасних викликів війни та окреслення подальших перспективних шляхів розвит-

ку. Для досягнення зазначеної мети було визначено наступні завдання: здійснити аналіз законодавчих актів та матеріалів наукових досліджень щодо розвитку місцевого самоврядування в умовах війни; надати обґрунтовані пропозиції подальших напрямків розвитку місцевого самоврядування.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

У науковій літературі присутні дослідження, в яких у контексті зазначеної наукової проблеми забезпечення інституційного розвитку органів місцевого самоврядування в умовах війни в Україні розглядаються питання, які стосуються різних аспектів розвитку місцевого самоврядування в Україні в умовах війни. Окремі дослідження аналізують вплив війни на сферу адміністративних послуг [16], фактори стійкості громад в період війни [3], особливості національної системи стійкості в умовах воєнного стану [1] та місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу [7]. Інші зосереджені на ключових заходах захисту населення від надзвичайних ситуацій [9], повноваженнях і співпраці місцевих органів влади в умовах воєнного стану [19] та управлінських процесах і стійкості територіальних громад [2]. А також й такі, які стосуються місцевих громад та внутрішньої міграції населення [8] та практики інтеграції внутрішньо переміщених осіб в приймаючі громади [18].

Загалом, наукові та експертні дослідження висвітлюють різні потреби та виклики, які виникли перед

місцевим самоврядуванням в умовах військової агресії рф, та пропонують напрямки подальшого розвитку.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Важливі виклики постали перед Україною після повномасштабного вторгнення рф в лютому 2022 року. Особлива роль відводиться місцевому самоврядуванню, адже на органи управління на місцях лягло прийняття важливих рішень та вирішення актуальних питань, що спричинили умови військової агресії рф. Крім цього, на місцях виникли проблеми з якими прийшлося справлятися вперше.

Указом Президента України від 24 лютого 2024 року № 68/2022 [13] було утворено районні й обласні військові адміністрації на всій території Української держави, через повномасштабне військове вторгнення російської федерації на основі існуючих районних й обласних державних адміністрацій (відповідних військово-цивільних адміністрацій). На даний час військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах відповідної необхідності.

Нормами Закону України "Про правовий режим воєнного стану" (ст. 17) [12] встановлено, що органи місцевого самоврядування зобов'язані сприяти діяльності військових адміністрацій у запровадженні, здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. Управління на місцевому рівні у взаємодії з державною владою у особі військових адміністрацій передбачає три режими їх співпраці: по-перше, заміщення органів місцевої влади військовою адміністрацією; по-друге, спільне управління громадою; по-третє, розширені повноваження органів місцевого самоврядування із частковим підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня.

Як слушно відзначається [19], військові адміністрації консолідують зусилля місцевих органів влади, разом із державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами здійснюють заходи правового режиму воєнного стану, оборони, громадської безпеки (порядку), цивільного захисту, а також охорони прав, свобод й законних інтересів громадян.

Виклики створені повномасштабною російською агресією щодо процесу реформ, є вкрай серйозними: 13 мільйонів осіб були переміщені, із них майже 8 мільйонів виїхали із України, а решта мігрували всередині держави, в переважній більшості у більш безпечні райони на заході держави. Відповідно до різних оцінок, близько 1500 компаній подали заявки на урядову програму переміщення, із них 510 уже перенесли своє виробництво на захід із постраждалих від війни регіонів. Як результат, місцеві бюджети змінили свою структуру, в більшій мірі стаючи залежними від трансфертів із центрального бюджету, а відносини між виборними органами влади й військовою адміністрацією, що загалом співпрацюють — це нова реальністю, що вимагає прискіпливої уваги [14, с. 4].

Сприятливим моментом слід відзначити розпочату реформу децентралізації в 2014 році, що як показують події останніх півтора року мало позитивне значення, адже частина переданих повноважень органам місце-

вого самоврядування сприяла тому, що це дало поштовх до ресурсної спроможності допомагати Збройним Силам України, оперативно зреагувати на потреби громадян, забезпечити прихисток внутрішньо переміщеним особам, що найбільш постраждали внаслідок військових дій.

Варто відзначити, що саме "стійкість тилу в перші місяці війни значною мірою забезпечено успіхом децентралізації, яка відбувалася в попередні роки, та створенням спроможних самоврядних територіальних громад" [7, с. 7]. Реформа децентралізації забезпечила нові сприятливі умови інституційному розвитку територіальних громад — процесу удосконалення організаційної структури, форм, методів, принципів, норм і правил функціонування органів місцевого самоврядування та громадських інститутів на певній території. Реформа децентралізації влади спрямувала цей процес на підвищення ефективності використання ресурсів, забезпечення стійкого розвитку, підсилення демократії та громадянського суспільства.

Можемо констатувати, що реформа децентралізації сприяла створенню імпульсу для органів місцевого самоврядування для заохочення громадян (населення) й формувати позитивні умови щодо впливу громадян на відповідний перерозподіл на місцевому рівні державних ресурсів. Зазначене підтверджує на необхідності подальшої активної підтримки, згуртованості (об'єднання) децентралізації, особливо за надзвичайних умов військової агресії сусідньої федерації.

Слід згадати й про адміністративні послуги, які громади змогли надавати в умовах військової агресії. В першу чергу слід зазначити про те, що в перші дні й тижні початкової активної фази війни гострими проблемами стали: а) встановлення особи, при втраті всіх документів, й одночасному закритті демографічного реєстру, припиненні роботи підрозділів ДМС; б) загалом зупинення усіх послуг, які здійснюються за допомогою державних реєстрів (реєстрація бізнесу, нерухомості, транспортних засобів тощо); в) припинення надання однієї з наймасовіших груп послуг — реєстрації (декларування) місця проживання, яке мало вплив й на (не)можливість надання інших послуг чи ускладнило їх надання; г) також як наслідок, тимчасова втрата більшості послуг, які надавалися центрами надання адміністративних послуг; д) перебої у роботі застосунку "Дія" тощо [16].

Однак важливим моментом стало те, що завдяки застосунку "Дія" вдалося значно поліпшити ситуацію шляхом виплати державної допомоги ("ЕПідтримка") мільйонам українців, здійснити відновлення інших сервісних послуг.

14 квітня 2022 року парламентом було прийнято зміни до Закону України "Про соціальні послуги" [11], що спрощувало деякі положення для оптимізації надання соціальних послуг, зокрема: збільшили повноваження місцевих органів влади — надали можливості визначати особливості порядку організації/надання соціальних послуг на території певної громади у випадку введення надзвичайного чи воєнного стану; соціальні послуги надаються екстрено на період воєнного стану; особам (незалежно від їхнього рівня доходу), яким завдано шкоди бойовими діями, стихійним лихом, катастрофою, пожежею, терористичним актом, збройним

конфліктом, тимчасовою окупацією всі соціальні послуги надаються на безоплатній основі; змінилося визначення сукупного доходу громадян щодо визначення малозабезпечених осіб.

Зміни законодавства у сфері соціальних послуг були необхідними з початком повномасштабного вторгнення, проте в цілому держава виявилася неготовою до викликів війни, що стосується й системи соціальних послуг. Окрім цього, у сфері реалізації законодавства залишаються наступні проблемні аспекти: нерівномірність доступу громадян до соціальних послуг; нестача ресурсів; низький рівень замученості недержавного сектору до надання соціальних послуг; порядок окреслення потреб у соціальних послугах в період воєнного стану вимагає доопрацювання [15].

На призупинення надання послуг й відсутність адаптаційних заходів в більшій мірі впливав регіон, а також його ураженість військовими діями. Можливість щодо повного припинення надання адміністративних послуг була вищою у громадах, які розташовані в північному макрорегіоні, а особливо у тих, які розміщені ближче до кордону з Білоруссю й РФ (навіть враховуючи досвід окупації громад). Одночасно громади, що розташовані у північних регіонах та ближче до межі зіткнення, проявили себе в більшій мірі стійкими за відповідними показниками адаптації до зими, аніж ті, які розташовані у південних регіонах й ближче до ЄС [3].

Станом на початок 2023 року, як засвідчує дослідження [5, с. 16], усі деокуповані громади та громади поза зоною бойових дій надають адміністративні послуги, а більшість надає усі послуги (72%). Послуги надаються фізично через центри надання адміністративних послуг (94%) і їхні відділення (51%), а також через додаток "Дія" (77%). Близько третини громад (28%) теж мають спеціальні центри реєстрації внутрішньо переміщених осіб, а 20% — пропонують через вебсайт громади доступ до своїх адміністративних послуг.

Не дивлячись на руйнування, громади й надалі продовжують надавати соціальні послуги. В сфері охорони здоров'я прямі зафіксовані документально збитки закладам оцінюються у 1,6 млрд дол. США; станом на 1 вересня 2022 року було зруйновано чи пошкоджено щонайменше 978 об'єктів (в першу чергу лікарні й амбулаторії). Стосовно об'єктів сфери освіти, зруйновано чи пошкоджено щонайменше 1 270 шкіл й 786 дитячих садків, а деякі школи застосовуються як центри колективного розміщення для внутрішньо переміщених осіб. За таких обставин у вересні 2022 року 12 924 школи почали свій навчальний рік, причому 60% зробили це фізично, а інші — дистанційно. Серйозною проблемою для навчального процесу є відключення електроенергії, оскільки через часті відключення світла зникає Інтернет та освітлення, перериваючи тим самим навчальний процес навіть за відсутності обстрілів [цит. за: 5]. Це має та бути мати в подальшому негативні наслідки, адже затяжна війна сприяє погіршенню рівня освіти для підростаючого покоління, що не може не відобразитися в цілому на розвитку держави.

Важливим є те, що надання адміністративних послуг із перших днів війни показало як сильні, так й слабкі сторони. Саме висновки, які мають місце бути зроблені на тих негативних тенденціях, що мали свій прояв з пер-

ших днів (місяців) війни в подальшому можуть бути використані для покращення надання послуг та зосередження уваги саме на тих проблемних аспектах, що проявилися в умовах повномасштабного вторгнення.

Фундаментальною ланкою, що забезпечує в умовах війни стійкість тилу, стали територіальні громади, які своєю колективною роботою не лише зміцнюють власний потенціал, але й посідають важливу роль щодо зміцнення економічного потенціалу держави. На початковому етапі повномасштабної російської агресії територіальні громади на себе взяли підтримку Збройних Сил України й частину їхніх функцій, забезпечення життєдіяльності громади (часто в умовах бойових дій); сприяли евакуації, розміщенню населення у відносно безпечних громадах; сприяли релокації підприємств, а основне — підтриманню стабільності в суспільстві [9, с. 119].

Прийнятим Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану" від 12 травня 2022 року № 2259-IX [11] було значно розширено повноваження голів громад, передусім, вони можуть приймати рішення із наступних питань: створення установ стосовно надання безоплатної правової первинної допомоги; передача коштів на потреби Збройних Сил із місцевих бюджетів; боротьба зі стихійними лихами (епідеміями); обстеження будівель та споруд, що пошкоджені через бойові дії; поводження із небезпечними відходами; звільнення земельних ділянок комунальної власності від незаконно розміщених тимчасових споруд; демонтаж будівель та споруд, що встановлено за результатами обстеження аварійно небезпечними та такими, що становлять загрозу життю людей.

Також було сформовано законодавцем й так звані зумовлені запобіжні заходи з приводу зловживань своїми функціональними повноваженнями сільськими, селищними, міськими головами, зокрема:

обов'язок інформування начальника відповідної обласної військової адміністрації на протязі 24 годин про ухвалені рішення;

законодавчо окреслена ціль прийняття визначених вище рішень (зокрема щодо виконання заходів правового режиму воєнного стану);

можливість порушення начальника обласної військової адміністрації за погодженням із Генеральним штабом ЗСУ перед Президентом України питання про утворення військової адміністрації населеного пункту в випадку наявності випадків порушення сільським, селищним, міським головою відповідної територіальної громади в період реалізації повноважень, що визначені частинами 4-5 цієї статті, Основного Закону або законів України.

Уявляється, що використані законодавцем окремі юридичні конструкції (до прикладу "порушення питання") вважаються дещо широкими та можуть тлумачитися неоднаково, з однієї сторони; а з іншої — можуть стати правовою передумовою швидкого реагування в рамках місцевих громад на виклики правового режиму воєнного стану у цілому [8].

Проте, станом на початок 2022 року, у сфері місцевого самоврядування й публічної адміністрації загалом

можна окреслити певні недоліки, передусім: розподілу повноважень; відповідальності й ресурсів між виборними органами місцевого самоврядування й місцевими органами виконавчої влади; адміністративного нагляду для забезпечення законності місцевих актів; служби в органах місцевого самоврядування; статусу, відповідальності місцевих виборних представників та інше [4].

Через війну виникла низка проблемних питань: скорочуються державні ресурси, падають доходи жителів територіальних громад, в відповідному стані падіння місцева економіка, частина чоловічого населення на війні, а частина виїхала за кордон чи переїхала до інших регіонів, повертаються люди з інвалідністю, у деяких територіальних громадах з'явилися переселенці, між різними групами людей виникають конфліктні ситуації, відбувається загострення психологічних проблем. За таких обставин зростають ризики з приводу здійснення програм донорської підтримки територіальних громад, адже необхідним вбачається швидке реагування на потреби, які змінюються. Тому нагальною потребою вбачається залучення жителів громад до спільного вирішення конкретних локальних проблем [9, с. 121].

Передбачуване врядування (anticipatory governance — підхід до формування політики, що надає можливість суспільствам одночасно реагувати на подвійний виклик невизначеності й прискорення та має тісний зв'язок із національною безпекою) [17] зіштовхується із наступними викликами:

— прогнозування: горизонт планування щодо вирішення гострих проблем є надзвичайно коротким та коливається від шести місяців до одного року. Як наслідок означеного розв'язання однієї кризи може викликати непередбачувано іншу;

— вертикальна міжурядова співпраця: зв'язок між центральним та місцевим рівнями влади лишається на слабкому рівні. Отримані дані засвідчують вимоги (потреби) поліпшити комунікацію зі сторони центральних органів влади. Також, не зменшилося бюрократичних перепон, що досить заважають швидкому/гнучкому реагуванню на кризи [5, с. 37].

Розбудова стійких громад є комплексним та довготривалим процесом, а до ґрунтовних напрямків відно-



Рис. 1. Напрямки запровадження вдалих практик в управлінських процесах територіальних громад

Джерело: авторські узагальнення [2].

сяться напрацювання спільного розуміння поняття "стійкість" і кроків щодо адаптації його до сучасних реалій кризових ситуацій, спричинених війною в Україні.

Доцільним вбачається навести позицію Л.П. Горбатой та Т.Б. Синельник [1, с. 195] про те, що національна система стійкості нарівні територіальних громад за умов війни окреслюється спроможністю ефективно протистояти загрозам і прилаштовуватися до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування та швидко відновлюватися після кризових ситуацій до бажаної рівноваги. Автори підкреслюють, що компонентами стійкості територіальних громад вважаються організаційна, технічна, фінансово-економічна, соціальна стійкість, що є умовою успішного, ефективного розвитку територіальних громад. А визначення відпов-

ідного впливу національної системи стійкості на стійкість територіальних громад є чинником щодо його прогнозування в цілому.

Потрібно зазначити й про таке масштабне явище як внутрішні міграційні процеси, що безпосередньо мали вплив й постали відповідними викликами перед територіальними громадами в умовах війни.

Зокрема, можна виокремити наступні детермінанти, що були закладені (сформовані) перед повномасштабним вторгненням РФ та мають вплив на подальше реагування в умовах сучасних викликів війни:

- кожна територіальна громада ввійшла на початковому етапі широкомасштабного вторгнення російських військ на територію нашої країни із власним досвідом, зокрема з тим комплексом унікальних характеристик, процесів, проблем, що існували, тривали й формувалися місцевими громадами;

- слід звертати увагу на загальнодержавні напрями децентралізації та реформування влади. За обставин активних воєнних дій надзвичайно важливими є чітке розуміння меж функціональних обов'язків органів державної влади, органів місцевого самоврядування і військових адміністрацій, а також вчасна координація окремих заходів і співпраця;

- в умовах воєнного стану, що діє на сьогодні в Україні, можна умовно виокремити п'ять типів населених пунктів: 1) тил; 2) населені пункти, що відновлюються; 3) населені пункти на лінії фронту; 4) населені пункти в облозі; 5) тимчасово окуповані громади. Ця зазначена умовна типологія за критерієм наближеності до активних військових дій надає можливість дійти висновку й про кількість внутрішньо переміщених осіб, що приймають територіальні громади і ресурси, якими можуть користуватися ті або інші населені пункти. До населених пунктів тилу, куди перемістилася значна частина українських громадян, можна віднести ті, які розташовані в Закарпатській, Львівській, Чернівецькій, Івано-Франківській, Тернопільській, Рівненській, Волинській й Хмельницькій областях [8].

У цьому аспекті слід навести статистичні дані щодо внутрішньо переміщених осіб. Так, громадська організація "Горизонт змін" протягом вересня-грудня 2022 року здійснила дослідження інтеграційних практик внутрішньо переміщених осіб. Відповідно, ціль якої полягала у вивченні практики інтеграції ВПО у приймаючі громади в Україні.

Зокрема, в Україні станом на січень 2023 року зафіксовано близько 4,9 млн внутрішньо переміщених осіб (з них близько 1,9 млн осіб — чоловіки, 2,9 млн — жінки, майже 1,1 млн — діти до 18 років). Статистика засвідчує про 2,1 млн осіб працездатного віку, із яких понад 1,3 млн осіб мають потребу в працевлаштуванні [18].

В умовах сьогоднішніх викликів центральним органам влади для поліпшення взаємодії з органами місцевого самоврядування вбачається доцільним здійснити низку наступних заходів:

- покращити реагування й зворотній зв'язок із органами місцевого самоврядування, зміцнити діалог. Органи місцевого самоврядування оцінюють свою спроможність впливу на стратегічно важливі рішення як низьку. Необхідною потребою є вимога уточнити обмежен-

ня, що можуть потенційно створювати перешкоди здійсненню повноважень органів місцевого самоврядування (до прикладу закриття доступу до реєстрів й постановою щодо пріоритетності видатків бюджетів). Обмеженість уточнень, перш за все з приводу певних законодавчих актів, сприймається невиправданим. Потрібно розглянути створення діалогової платформи, шляхом якої зворотний зв'язок від органів місцевого самоврядування може на регулярній основі включатися до урядових рішень;

- зменшення бюрократичних перепон у доповненні по вертикалі влади урядових рішень, де вбачається це можливо, слугуючи тим самим багаторівневому врядуванню, адже органи місцевого самоврядування оцінюють ці перепони як значні й такі, які перешкоджають гнучкості;

- уникати дублювання повноважень у роботі районних військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування, особливо коли мова йде про запити на звітність (до прикладу, з приводу гуманітарної допомоги), адже це може сприяти підвищенню ефективності органів місцевого самоврядування;

- стимулювати координацію і зворотний зв'язок між органами місцевого самоврядування стосовно відкриття реєстрів, адже доступ до деяких з них є вирішальним щодо ефективного надання адміністративних послуг [5, с. 40].

Мають вплив на здатність громад упоратися з сучасними загрозами інституційної стійкості як матеріальні, так й нематеріальні ресурси. Одночасно, хоча децентралізація й мала вплив на інституційний розвиток громад й посилила сільські/селищні громади шляхом амальгамації та передачі фінансових ресурсів на низовий рівень, можна засвідчити про значну різницю у стійкості між більш урбанізованими громадами, колишніми містами обласного значення і рештою населених пунктів. Таким чином, вбачається доцільним у плануванні політик і програм наступне: а) розвивати кадровий ресурс у сільських й селищних громадах; б) розвивати стійкість прифронтових територій (громад) поряд з прикордонними територіями; в) розвивати співпрацю між громадами й у межах громад; г) не обмежувати повноваження громад й завершити реформу децентралізації [3].

Окрім того, для успішної реалізації цієї реформи необхідно вирішити низку інституційних проблем, про які зазначають експерти, таких як: 1) потреба внести зміни до чинного законодавства, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування у відповідності до вимог часу; 2) необхідність узгодити інституційно-правові засади регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад в розрізі окремих міністерств і відомств; 3) потреба розвивати організаційну культуру, поширення або усунення інституційних дисфункцій, зміна поведінкових стереотипів, традицій, звичаїв, організаційної культури в публічному секторі.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

У даному дослідженні проаналізовано інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах війни в Україні. Інституційний розвиток визначено як процес удос-

коналення організаційної структури, форм, методів, принципів, норм і правил функціонування органів місцевого самоврядування та громадських інститутів на певній території. Використано якісні та кількісні методи дослідження, такі як аналіз документів, інтерв'ю, опитування, спостереження, порівняльний аналіз. У результаті ми виявили, що війна в Україні створила нові виклики та можливості для місцевого самоврядування. Війна призвела до посилення співпраці між органами місцевого самоврядування та військовими органами, до збільшення ролі місцевого самоврядування в підтримці національної стійкості та інтеграції внутрішньо переміщених осіб, до зміцнення демократії та громадянського суспільства на місцевому рівні. Разом з тим, війна ускладнила процес децентралізації управління, створила додаткове навантаження на місцеву владу в зв'язку з потребами внутрішньо переміщених осіб, породила проблеми в наданні адміністративних послуг, викликала обмеження та недоліки в інституційному забезпеченні місцевого самоврядування. У цьому зв'язку для покращення інституційного розвитку місцевого самоврядування в умовах війни пропонується: 1) аналіз та внесення змін до чинного законодавства, яке регулює діяльність органів місцевого самоврядування, з урахуванням специфіки воєнного стану та потреб територіальних громад; 2) узгодження інституційно-правових засад регулювання діяльності об'єднаних територіальних громад в розрізі окремих міністерств і відомств, для того, що забезпечити уникнення дублювання та конфліктів повноважень; 3) усунення інституційних дисфункцій, зміна поведінкових стереотипів, традицій, звичаїв, розвиток організаційної культури публічного сектору, з метою підвищення ефективності та прозорості місцевого самоврядування; 4) сприяння діяльності інститутів громадянського суспільства, засобів масової інформації, експертної діяльності, з метою забезпечення громадського контролю, моніторингу, оцінки, захисту прав та інтересів територіальних громад.

Наше дослідження окрім отриманих результатів, має також обмеження і недоліки, які потребують уваги в майбутньому і можуть бути усунуті в подальших дослідженнях, а саме: здійснити аналіз інших аспектів та чинників інституційного розвитку місцевого самоврядування в умовах війни, забезпечити більш глибокий аналіз даних щодо регіональних та місцевих особливостей діяльності органів місцевого самоврядування, що забезпечить подальше розкриття даної теми.

Література:

1. Горбата Л. П., Синельник Т. Б. Особливості національної системи стійкості на рівні територіальних громад в умовах війни. Інвестиції: практика та досвід. № 22. 2023. С. 191—196.
2. Даркович А. Рік досвіду: Управлінські процеси та стійкість територіальних громад до викликів війни. Аналітика. Суспільство. 13 березня 2023 URL: <https://voxukraine.org/rik-dosvidu-upravliniski-protsesy-ta-stijkist-terytorialnyh-gromad-do-vyklykiv-vijny> (дата звернення: 21.12.2023).
3. Даркович А., Савісько М. Фактори стійкості громад під час війни. Дослідження впливу економіки, управління та залученості. Децентралізація. 13 вересня

2023 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17176> (дата звернення: 20.12.2023).

4. Дацишин М. Як відновити місцеве самоврядування від наслідків війни — колонка експертів. 10 серпня 2022 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15323> (дата звернення: 20.12.2023).

5. Дослідження потреб і пріоритетів органів місцевого самоврядування України. Надання послуг у воєнний та післявоєнний період. Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи. Січень, 2023. 52 с.

6. Зубчик О. А., Дерун Т. М., Легкий С. В., Ткаченко І. В. Порівняльний аналіз публічного управління як інструменту формування та реалізації інвестиційної політики України в умовах пандемії та стану війни. Актуальні питання у сучасній науці. № 12(18). 2023. С. 227—246.

7. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу: аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.]; за ред. В. Г. Потапенка. Київ: НІСД, 2023. 54 с.

8. Олійник Л. Місцеві громади та внутрішня міграція населення: виклики під час воєнного стану та пошуки шляхів їх подолання. Аналітичний центр "ЮрФем". 24 жовтня 2022 року. URL: <https://jurfem.com.ua/mistsevi-hromady-vnutrishnya-mihratsia-naselennya/> (дата звернення: 21.12.2023).

9. Пирога І. С., Пирога М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право. Вип. 77. Ч. 1. 2023. С. 117—123.

10. Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях: Закон України від 14 квітня 2022 року № 2193-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2193-20#Text> (дата звернення: 19.12.2023).

11. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (дата звернення: 19.12.2023).

12. Про правовий режим воєнного стану: Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

13. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405> (дата звернення: 19.12.2023).

14. Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни. Центр експертизи доброго врядування. Страсбург, 30 червня 2022 року CEGG/PAD(2022)3. 12 с.

15. Соціальні послуги в умовах війни: нові зміни та виклики. Лабораторія законодавчих ініціатив. 6 листопада 2023 року. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17395> (дата звернення: 22.12.2023).

16. Тимошук В. Вплив війни на сферу адміністративних послуг та рекомендації на майбутнє. 20 квітня 2022 року. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/vplyv-viiny-na-sferu-administratyvnykh-posluh-ta-rekomendatsii-na-maibutnie/> (дата звернення: 20.12.2023).

17. Фюрт Л. Операціоналізація передбачуваного врядування. Інститут національної стратегічної безпеки Національного університету оборони. № 2. Вип. 4. 2011. С. 31—46.

18. Шевчук С. Практики інтеграції внутрішньо-переміщених осіб у приймаючі громади. Загальнодержавне аналітичне видання "Соціальна справа". URL: <https://socsprava.com.ua/praktyka/praktyky-integracziyi-vnutrishno-peremishhenyh-osib-u-pryjmayuchi-gromady/> (дата звернення: 21.12.2023).

19. Ярмистий М. Місцеві органи влади в умовах воєнного стану: повноваження та співпраця військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. 4 квітня 2022 року. URL: <http://bukvisnyk.cv.ua/misceve-samovryaduvannya/2059/> (дата звернення: 21.12.2023)

References:

1. Horbata, L.P. and Synelnyk, T.B. (2023), "Peculiarities of the national system of stability at the level of territorial communities in the conditions of war", *Investytii: praktyka ta dosvid*, vol. 22, pp. 191—196.

2. Darkovich, A. (2023), "A year of experience: Management processes and resilience of territorial communities to the challenges of war", *Analitika. Suspilstvo*, [Online], available at: <https://voxukraine.org/rik-dosvid-upravlinski-protsezy-ta-stijkist-terytorialnyh-gromad-dovyklykiv-vijny> (Accessed 21 Dec 2023).

3. Darkovich, A. and Savisko, M. (2023), "Factors of stability of communities during the war. Exploring the impact of economics, governance and engagement", *Detsentralizatsiia*, [Online], available at: <https://decentralization.gov.ua/news/17176> (Accessed 20 Dec 2023).

4. Datsyshyn, M. (2022), "How to restore local self-government from the consequences of war — column of experts", [Online], available at: <https://decentralization.gov.ua/news/15323> (Accessed 20 Dec 2023).

5. Congress of Local and Regional Authorities (2023), *Doslidzhennia potreb i priorytetiv orhaniv mistsevoho samovriadyuvannia Ukrainy. Nadannia posluh u voienyj ta pisliavoienyj period* [Study of needs and priorities of local self-government bodies of Ukraine. Provision of services in the war and post-war period], *Konhres mistsevykh i rehionalnykh vlad Rady Yevropy*, Ukraine.

6. Zubchuk, O.A., Derun, T.M., Lehkyi, S.V. and Tkachenko, I.V. (2023), "Comparative analysis of public administration as a tool for formation and implementation of investment policy of Ukraine in the conditions of pandemic and state of war", *Aktualni pytannia u suchasni nautsi*, vol. 12 (18), pp. 227—246.

7. Potapenko, V.H., Barannyk, V.O. and Bakhur, N.V. (2023), *Mistseve samovriadyuvannia yak chynnyk stiikosti tylu* [Local self-government as a factor in the stability of the rear], NISD, Kyiv, Ukraine.

8. Oliinyk, L. (2022), "Local communities and internal population migration: challenges during martial law and the search for ways to overcome them". *Analitichnyi tsentr "YurFem"*, [Online], available at: <https://jurfem.com.ua/mistsevi-hromady-vnutrishnya-mihratsia-naselennya/> (Accessed 21 Dec 2023).

9. Pyroha, I.S., Pyroha, M.I. (2023), "The role of local self-government in reconstruction under martial law", *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu*, vol. 77, pp. 117—123.

10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2022), The Law of Ukraine "On making changes to some laws of Ukraine regarding the provision of social services in the event of the introduction of a state of emergency or martial law in Ukraine or some of its localities", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2193-20#Text> (Accessed 19 Dec 2023).

11. The Verkhovna Rada of Ukraine (2022), The Law of Ukraine "Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo funktsionuvannia derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriadyuvannia u period dii voiennoho stanu", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> (Accessed 19 Dec 2023).

12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "About the legal regime of martial law", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (Accessed 19 Dec 2023).

13. President Of Ukraine (2022), Decree "On the formation of military administrations", available at: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405> (Accessed 19 Dec 2023).

14. Tsentr ekspertyzy dobroho vriadyuvannia (2022), *Rekomendatsii stosovno formuvannia polityky z pytan' Planu vidnovlennia mistsevoho samovriadyuvannia vid naslidkiv vijny. Tsentr ekspertyzy dobroho vriadyuvannia* [Recommendations regarding the formulation of a policy on the issues of the Plan for the recovery of local self-government from the consequences of the war], *Tsentr ekspertyzy dobroho vriadyuvannia*, Strasburh.

15. Laboratoriia zakonodavchykh initsiatyv. Detsentralizatsiia (2023), "Social services in the conditions of war: new changes and challenges", available at: <https://decentralization.gov.ua/news/17395> (Accessed 22 Dec 2023).

16. Tymoshchuk, V. (2022), "The impact of the war on the sphere of administrative services and recommendations for the future", [Online], available at: <https://uplan.org.ua/analytics/vplyv-viiny-na-sferu-administratyvnykh-posluh-ta-rekomendatsii-na-maibutnie/> (Accessed 20 Dec 2023).

17. Fiurt, L. (2011), "Operationalization of predictable governance", *Instytut natsionalnoi stratehichnoi bezpeky Natsionalnoho universytetu obrony*, vol. 2, no. 4, pp. 31—46.

18. Shevchuk, S. (2023), "Operationalization of predictable governance", *Zahalnodержавне аналітичне видання "Sotsialna sprava"*, [Online], available at: <https://socsprava.com.ua/praktyka/praktyky-integracziyi-vnutrishno-peremishhenyh-osib-u-pryjmayuchi-gromady/> (Accessed 21 Dec 2023).

19. Yarmystyi, M. (2022), "Local authorities under martial law: powers and cooperation of military administrations with local self-government bodies", *Bukovynskyi visnyk derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriadyuvannia*, [Online], available at: <http://bukvisnyk.cv.ua/misceve-samovryaduvannya/2059/> (Accessed 21 Dec 2023).

Стаття надійшла до редакції 19.01.2024 р.