



Міністерство розвитку
громад та територій
України

РАДА
"ДО"
КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ,
МІСЦЕВОГО САМОВРІДКУВАННЯ,
РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТА МІСТОБУДУВАННЯ



ПОЛІСІ-БРІФ

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ НА ТЕРИТОРІЯХ ЗАПОРІЗЬКОЇ, ХАРКІВСЬКОЇ, ХЕРСОНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ

ОЛЕКСАНДР БОВШ

Дослідження проведене в рамках проекту "Формування концептуальних та правових засад ефективного повоєнного відновлення деокупованих територій України", який підтримується Міжнародним фондом "Відродження". Проект реалізується у співпраці ВГО "Асоціація сприяння самоорганізації населення", ГО "Центр політико-правових реформ", ГО "Громадська ініціатива Луганщини" та ГО "Асоціація "Відродження та Розвиток".





ВСТУП

У цьому полісі-бріфі стисло описано особливості публічного управління у Запорізькій, Харківській, Херсонській областях, починаючи з початку повномасштабного вторгнення та введення правового режиму воєнного стану, а також подано рекомендації щодо його вдосконалення.

Важливо зауважити, що окремі території України, які входять до складу Запорізької, Харківської та Херсонської областей є окупованими РФ, починаючи з лютого 2022 року. Значну частину територій в Харківській та Херсонській областях у ході бойових дій було деокуповано, крім того, є території, які взагалі не віднесено до зони бойових дій. Залежно від статусу територій, публічне управління на них здійснюється із певними особливостями.

ВИЗНАЧЕННЯ СТАТУСУ ТЕРИТОРІЙ

Усі території України в досліджуваних областях можна поділити на три категорії: тимчасово окуповані; території бойових дій; території, які не знаходяться під тимчасовою окупацією та не знаходяться в зоні бойових дій.

При цьому території бойових дій поділяються на:

- території можливих бойових дій (межують з територіями активних бойових дій або з тимчасово окупованими РФ територіями; межують з державним кордоном держави-агресора),
- території активних бойових дій;
- території активних бойових дій, на яких функціонують державні електронні інформаційні ресурси (наявний доступ громадян до адміністративних послуг).

Проаналізувавши законодавчо визначений статус територій територіальних громад у досліджуваних областях, можемо зазначити таке:

У **ЗАПОРІЗЬКІЙ ОБЛАСТІ** **42** територіальні громади із **67** є повністю окупованими (усі населені пункти громад знаходяться під тимчасовою окупацією), **4** територіальні громади є частково окупованими (частина населених пунктів громад знаходяться під тимчасовою окупацією). **Жодну** територіальну громаду не було повністю деокуповано, **2** територіальні громади було частково деокуповано. **2** територіальні громади є повністю зоною активних бойових дій де функціонують державні електронні інформаційні ресурси, жодна територіальна громада не є частково зоною активних бойових дій де функціонують державні електронні інформаційні ресурси. **16** територіальних громад повністю є зоною можливих бойових дій, жодна територіальна громада не є частково зоною можливих бойових дій.

У **ХАРКІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ** жодна з **56** територіальних громад не є повністю окупованою, **2** територіальні громади є частково окупованими. **15** територіальних громад було повністю деокуповано, **10** територіальних громад було частково деокуповано. **Жодна** територіальна громада не є зоною активних бойових дій повністю, **2** територіальні громади є зоною активних бойових дій частково. **5** територіальних громад повністю є зоною активних бойових дій де функціонують державні електронні інформаційні ресурси, **2** територіальні громади частково є зоною активних бойових дій де функціонують державні електронні інформаційні ресурси. **42** територіальні громади повністю є зоною можливих бойових дій, **жодна** територіальна громада не є частково зоною можливих бойових дій. У Берестинському (Красноградському) районі Харківської області всі **6** територіальних громад, починаючи з 09 червня 2023 року не знаходяться в зоні бойових дій (до цього була зоною можливих бойових дій з 24.02.2022)

У **ХЕРСОНСЬКІЙ ОБЛАСТІ** **31** територіальна громада із **49** є повністю окупованою, **1** територіальна громада є частково окупованою. **17** територіальних громад було повністю деокуповано, **1** територіальну громаду було частково деокуповано. **Жодна** територіальна громада не є зоною активних бойових дій повністю або частково. **3** територіальні громади повністю є зоною активних бойових дій де функціонують державні електронні інформаційні ресурси, **9** територіальних громад частково є зоною активних бойових дій де функціонують державні електронні інформаційні ресурси. **6** територіальних громад повністю є зоною можливих бойових дій, **8** територіальних громада частково є зоною можливих бойових дій.

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА ОБЛАСНОМУ ТА РАЙОННОМУ РІВНЯХ

Після широкомасштабного вторгнення РФ та введення правового режиму воєнного стану на всій території України – на регіональному та субрегіональному рівнях – було утворено тимчасові державні органи – військові адміністрації.

Обласні військові адміністрації (ОВА) створено шляхом набуття статусу “військових” обласними державними адміністраціями (ОДА). Районні військові адміністрації (РВА) створено на базі існуючих районних державних адміністрацій (РДА). Самі РДА набули статусу РВА, а голови цих адміністрацій набули статусу начальників військових адміністрацій.

Районна, обласна військові адміністрації здійснюють на відповідній території повноваження що стосуються впровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Крім того, повноваження ОВА та РВА може бути суттєво розширено на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування.

ІЗ ТРЬОХ ДОСЛІДЖУВАНИХ ОБЛАСТЕЙ, ПОВНОВАЖЕННЯ ОВА ЗА РІШЕННЯМ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ БУЛО РОЗШИРЕНО ЛИШЕ В ЗАПОРІЗЬКІЙ ОБЛАСТІ. Більше того, це єдиний випадок в Україні. Відповідно до чинного законодавства, Запорізька ОВА може функціонувати, здійснюючи всі повноваження обласної ради, до закінчення 30-денного строку після припинення або скасування воєнного стану.

Важливо зазначити, що на відміну від Запоріжжя, Херсон (Херсонська міська територіальна громада) знаходився під тимчасовою окупацією від 01.03.2022 до 11.11.2022. При цьому Херсонська обласна рада наразі функціонує та продовжує здійснювати свої повноваження (19 сесія відбулась 27.02.2025). Більше того, у період тимчасової окупації 12.03.2022 відбулась 13-та позачергова сесія Херсонської обласної ради, на якій було прийнято **5 рішень**.

ВРУ за поданням президента не приймалось рішення про розширення повноважень також Харківської ОВА, облрада продовжує функціонувати і виконувати свої повноваження.

Проаналізувавши відомості що стосуються всіх 17 районів трьох досліджуваних областей, можемо зауважити, що ВРУ не було прийнято жодної постанови про здійснення РВА або їхніми начальниками повноважень, передбачених частиною третьою статті 10 та частиною третьою статті 15 Закону України "Про правовий режим воєнного стану" (розширення повноважень).

Отже в усіх районах продовжують de jure функціонувати та здійснювати свої повноваження районні ради. Відповідно до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, ради всіх районів досліджуваних областей зареєстровані як органи місцевого самоврядування та не перебувають в процесі припинення.

Проаналізувавши відомості про сесійну діяльність районних рад у тимчасово окупованих Мелітопольському, Бердянському районах Запорізької області, можемо зауважити, що вони не здійснюють своїх повноважень після повномасштабного вторгнення. Така ж ситуація у Скадовському, Генічеському, Каховському районах Херсонської області.

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА ТЕРИТОРІЯХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Окрім ОВА та РВА, було створено ВА НП, які функціонують на всій території окремих територіальних громад. З моменту утворення ВА НП – припиняються основні повноваження ОМС, з моменту розширення повноважень начальників ВА НП за рішенням ВРУ а поданням ПУ – припиняються повноваження всіх ОМС. ВА НП можуть функціонувати і паралельно з ОМС, розділивши їхні повноваження, і як єдині органи публічної влади в громаді, в ситуації, при якій всі повноваження ОМС здійснюють начальники ВА НП. Варто зазначити, що в досліджуваних областях у випадку утворення ВА НП – у 100% випадків розширюються повноваження її начальника. При цьому далеко не у всіх територіальних громадах досліджуваних областей утворено ВА НП.

У **ЗАПОРІЗЬКІЙ ОБЛАСТІ** можна виокремити тергромади Запорізького району, які набули статусу території бойових дій лише в лютому 2023 року. Наразі всі вони, окрім Таврійської сільської є територією можливих бойових дій, у всіх тергромадах району продовжують функціонувати ОМС, ВА НП не створювались. Загалом ОМС продовжують функціонувати в **19 з 67 ТГ** (17 у Запорізькому районі; Воздвижівська ТГ Пологівського району, Мелітопольська ТГ)

ергромади області, незалежно від статусу територій, мають офіційні сайти (за деякими виключеннями), через які здійснюється комунікація та забезпе-чується можливість подати звернення.

У випадку утворення ВА НП – бюджет своїм розпорядженням затверджує начальник ВА НП. Якщо ж ВА НП не створено – бюджет затверджують ради, відповідно до своїх повноважень. Втім, є випадки коли рада неспроможна здійснювати свої повноваження – тоді бюджет затверджується виконкомом (напр. Таврійська сільська тергромада). У значній кількості тергромад, де утворено ВА НП – на посади їхніх начальників призначаються обрані голови громад.

Окремо варто звернути увагу на **МЕЛІТОПОЛЬСКУ МІСЬКУ ТЕРИТОРІАЛЬНУ ГРОМАДУ** – єдину територіальну громаду з трьох досліджуваних областей і наразі єдину в Україні, яка знаходиться під тимчасовою окупацією (починаючи з 25.02.2022), і в якій при цьому досі функціонують та виконують свої повноваження ОМС, а ВА НП не утворено. При цьому міського голову Мелітополя 02.02.2024 було призначено начальником Запорізької ОДА. У разі, якщо не було здійснено дострокове припинення його повноважень як міського голови – це може вважатися сумісництвом/суміщенням посад і суперечити законодавству про запобігання корупції. У Законі України “Про правовий режим воєнного стану” наявна норма про те, що начальником ВА НП може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова, однак відсутня норма про те, що міський голова територіальної громади може бути призначеним на посаду начальника ОДА.

ХАРКІВЩИНУ вирізняє те, що жодна тергромада області не знаходиться під окупацією повністю, а всі 6 Берестинського району взагалі не є зоною бойових дій, у них можлива стабільна життєдіяльність. У **29 з 56** тергромад досі виконують свої повноваження ОМС, **24 з них** функціонують в зоні бойових дій – здебільшого це території можливих бойових дій, на яких можлива відносно стабільна життєдіяльність, **ще 5** функціонують на територіях, які взагалі не є зоною бойових дій.

Варто зауважити, що значну кількість територіальних громад на Харківщині було деокуповано, після чого вони повністю або частково неодноразово змінювали свій статус: з території активних бойових дій до території можливих бойових дій і навпаки. Є громада, чю територію було частково окуповано повторно (Петропавлівська). Є громади, які після деокупації мають статус території можливих бойових дій.

Є кореляція між статусом територіальної громади як зони можливих/активних бойових дій і виконанням повноважень ОМС. ОМС продовжують здійснювати свої повноваження здебільшого на територіях можливих бойових дій, на яких можлива відносно стабільна життєдіяльність і які не перебували під тимчасовою окупацією. На територіях активних бойових дій і в тергромадах, які перебували під окупацією – функціонують ВА НП з розширеними повноваженнями їхніх начальників. При цьому, на відміну від обласного рівня, наразі відсутній законодавчий механізм відновлення місцевого самоврядування в територіальних громадах, в яких було створено ВА НП. Навіть якщо ці громади не знаходяться в зоні бойових дій.

Усі досліджені тергромади області, незалежно від статусу територій, мають офіційні сайти, через які здійснюється комунікація та забезпечується можливість подати звернення. Комунікація також здійснюється найчастіше через соцмережу Facebook та месенджер Telegram.

У випадку утворення ВА НП – бюджет своїм розпорядженням затверджує начальник ВА НП. Якщо ж ВА НП не створено – бюджет затверджують ради, відповідно до своїх повноважень. Втім, є випадки коли рада неспроможна здійснювати свої повноваження – тоді бюджет затверджується виконкомом (напр. Мереф'янська міська тергромада). У значній кількості тергромад, де утворено ВА НП – на посади їхніх начальників призначаються обрані голови громад.

Окремо варто звернути увагу на ситуацію в **НАТАЛИНСЬКІЙ СІЛЬСЬКІЙ ТЕРИТОРІАЛЬНІЙ ГРОМАДІ**. Попри те, що територія громади взагалі не є територією бойових дій, 06 червня 2023 року там було утворено ВА НП. В жовтні 2023 було призначено начальника ВА НП, згодом в листопаді, було розширено його повноваження. Варто зауважити, що 19 січня 2023 року за підозрою у передачі російським загарбникам розвідувальної інформації затримали обрану в 2020 році сільську голову тергромади. Саме це могло стати фактичною підставою для утворення ВА НП. Чи достатня це підстава для фактичної зупинки функціонування місцевого самоврядування в громаді – питання дискусійне.

У **ХЕРСОНСЬКІЙ ОБЛАСТІ** наразі **всі 49** територіальних громад області є територією бойових дій або ж знаходяться під тимчасовою окупацією у всіх них створені ВА НП, а повноваження їхніх начальників розширено, тобто ОМС не здійснюють своїх повноважень.

Характерно, що **лише декілька** територіальних громад області повністю знаходяться в зоні можливих, а не активних бойових дій, і там можлива відносно стабільна життєдіяльність. Virізняє Херсонщину те, що Бериславський район – єдиний серед інших у досліджуваних областях який знаходився повністю під тимчасовою окупацією, а згодом був деокупований.

Усі досліджені тергромади області, незалежно від статусу територій, мають офіційні сайти, через які здійснюється комунікація та забезпечується можливість подати звернення. Комунікація також здійснюється найчастіше через соцмережу Facebook та месенджер Telegram, і, що характерно для Херсонщини, – подекуди через WhatsApp.

У **ВСІХ ТЕРГРОМАДАХ ОБЛАСТІ БЮДЖЕТИ СВОЇМИ РОЗПОРЯДЖЕННЯМИ ЗАТВЕРДЖУЮТЬ НАЧАЛЬНИКИ ВА НП**. У значній кількості тергромад на посади їхніх начальників було призначено обраних голів громад, однак наразі в області існує тенденція, коли обраного голову громади звільняють з посади начальника ВА НП, призначаючи при цьому іншу особу (Дар'ївська сільська, Тягинська сільська, Бериславська міська тощо).

ОКРЕМО ВАРТО ЗВЕРНУТИ УВАГУ НА ХЕРСОНСЬКУ МІСЬКУ ТЕРИТОРІАЛЬНУ ГРОМАДУ. Її особливістю серед усіх інших у трьох досліджуваних областях є те, що Херсон – єдине місто, в якому було створено районні в місті ради. Навіть після утворення ВА НП у Херсонській територіальній громаді, а також після розширення повноважень її начальника – районні в місті Херсоні ради продовжують функціонувати та здійснювати свої повноваження.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЗАХОДІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

1. Переглянути визначені в Законі України «Про правовий режим воєнного стану» підстави для утворення ВА НП, залишивши лише “нездійснення сільськими, селищними, міськими радами покладених на них Конституцією та законами України повноважень”.
2. Дослідити доцільність функціонування ВА НП з розширеними повноваженнями у територіальних громадах, які не знаходяться в зоні бойових дій, або знаходяться в зоні можливих бойових дій, а також можливість відновлення функціонування поточних ОМС в громаді. У разі встановлення можливості відновлення функціонування ОМС – переглянути норми Закону України «Про правовий режим воєнного стану», створивши законодавчий механізм відновлення місцевого самоврядування в територіальних громадах, у яких було створено ВА НП під час дії правового режиму воєнного стану.
3. Внести зміни до ст 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», згідно з якими: повноваження органів місцевого самоврядування передаються військовим адміністраціям як єдиноначальним державним органам, а не безпосередньо їхнім начальникам, а начальникам військових адміністрацій населених пунктів можуть передаватися окремі повноваження ОМС, зокрема, щодо можливості затвердження тимчасової структури виконавчих органів сільської, селищної, міської ради.
4. Внести зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», якими визначити, що спрямування, координацію та контроль за діяльністю військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснюють: Генеральний штаб ЗСУ щодо ОВА; ОВА щодо РВА, ВА НП; РВА за дорученням ОВА щодо ВА НП. Спрямування, координацію та контроль за діяльністю військових адміністрацій з питань, які не стосуються забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, здійснюють: Кабінет Міністрів України щодо ОВА і РВА; ОВА у межах своїх повноважень щодо: РВА, ВА НП; РВА за дорученням ОВА щодо ВА НП.
5. Утворити Мелітопольську військову адміністрацію населеного пункту, призначити її керівника та у визначеному законом порядку передати ВА НП повноваження ОМС.
6. Щоб припинити ситуацію, яка може вважатися сумісництвом/суміщенням посад, доцільно скористатись рекомендацією попереднього пункту. При цьому необхідно уникнути призначення міського голови Мелітополя на посаду начальника ВА НП Мелітопольської територіальної громади. Лише у випадку розширення повноважень начальника ВА НП–іншої особи за рішенням Верховної ради, ОМС та міський голова фактично припинять здійснювати свої повноваження які перейдуть до начальника ВА НП. На наш погляд, з цього моменту суміщення/сумісництво буде неможливим, а поточний міський голова Мелітополя почне виконувати виключно повноваження начальника ОД(В)А. Альтернативним рішенням може бути розробка та прийняття відповідних змін до чинного законодавства України, які б унеможливили сумісництво/суміщення за таких умов.
7. На основі Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією розробити та заповнити окремий інформаційний портал з сукупністю відомостей про те, які конкретні населені пункти, територіальні громади, райони, області знаходяться в зоні бойових дій: можливих, активних, активних із доступом до державних електронних ресурсів. Важливим є відображати, чи можливо отримувати в конкретній громаді адміністративні послуги. На порталі повинна бути мапа, створена на основі офіційних відомостей; відповідні інфографіки; роз’яснення відмінностей в різних статусах територій; належна система пошуку для миттєвого доступу до необхідної інформації, що стосується визначення окремої території окупованою територією, територією можливих, активних бойових дій тощо.

ПРО ПРОЄКТ

Проєкт “Формування концептуальних та правових засад для ефективного відновлення деокупованих територій України” підтримується Міжнародним фондом “Відродження”. Усі заходи проєкту реалізуються у співпраці ВГО “Асоціація сприяння самоорганізації населення”, ГО “Центр політико-правових реформ”, ГО “Громадська ініціатива Луганщини” та ГО “Асоціація “Відродження та Розвиток”

Проєкт покликаний сприяти розбудові інституційної спроможності місцевої публічної адміністрації забезпечувати ефективне повоєнне відновлення деокупованих територій України.

Ця мета досягатиметься через:

- переосмислення комплексу викликів для інституційного відновлення на деокупованих територіях (шляхом масштабування проведених раніше аналітичних досліджень щодо Донеччини й Луганщини на інші регіони України);
- розробку та адвокатування чіткої моделі (або кількох моделей) перехідного врядування на деокупованих територіях;
- сприяння залученню громадського суспільства до процесів відновлення та реінтеграції цих територій.

Для того, щоб дізнатись більше про дослідження та ознайомитись із його повною версією перейдіть за QR кодом або ж відвідайте сайт

<https://www.future-east.org>



Для зворотного зв'язку чи коментарів просимо звертатися на e-mail - samoorg@ukr.net.