

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА ІМЕНІ
ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ

Кафедра публічного управління та адміністрування

БАКАЛАВРСЬКА РОБОТА

на тему:

«Зв'язки з громадськістю під час воєнного стану»

Виконала: студентка 4 курсу за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
заочної форми навчання

Чумак Єлизавета

(прізвище та ім'я)

Керівник: **к.е.н. Сем'янчук П.М.**

(науковий ступінь, вчене звання, прізвище
та ініціали)

Рецензент: **к.е.н. Хитра О.В.**

(науковий ступінь, вчене звання, прізвище
та ініціали)

Чумак Є.Р. Зв'язки з громадськістю під час воєнного стану: Бакалаврська робота (281 «Публічне управління та адміністрування») / Є.Р. Чумак/ Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова. Кафедра публічного управління та адміністрування; Кер.: к.е.н. Сем'янчук П.М. – Хмельницький; ХУУП, 2023. – 65 с.

АНОТАЦІЯ

У даній роботі представлені правові основи та практика виконання функцій місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та аналіз особливостей зв'язків з громадськістю під час воєнного стану (на прикладі Хмельницької РВА). Проаналізовано виклики, з якими стикаються територіальні громади в умовах воєнного стану. Були надані рекомендації щодо роботи з громадськістю під час воєнного стану. Запропоновані шляхи подолання кризових ситуацій для органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Ключові слова: воєнний стан, місцеве самоврядування, територіальні громади, військові адміністрації, повноваження, зв'язки з громадськістю

ABSTRACT

This work presents the legal foundations and practice of performing the functions of local self-government in the conditions of martial law and analysis of the features of relationship with the public during martial law (on the example of Khmelnytskyi RVA). The challenges faced by territorial communities in the conditions of martial law are analyzed. Recommendations serenade for working with the public during martial law. Proposed ways to overcome crisis situations for local self-government bodies under martial law.

Keywords: martial law, local self-government, territorial communities, military administrations, authorities, public relations

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	6
1.1. Нормативно-правові засади функціонування органів місцевого самоврядування за умов воєнного стану	6
1.2. Основні законодавчі новації та їх вплив на діяльність органів місцевого самоврядування	14
Висновки до розділу 1	16
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЗА УМОВ ВОЄННОГО СТАНУ	17
2.1. Виклики місцевої влади за умов бойових дій	17
2.2. Зв'язки з громадськістю під час воєнного стану (на прикладі Хмельницької області)	26
2.3. Проблема законодавчого статусу тимчасово окупованих територіальних громад	34
Висновки до розділу 2	45
РОЗДІЛ 3. ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЗА УМОВ ВОЄННОГО СТАНУ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПОСИЛЕННЯ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	46
3.1. Особливості функціонування зв'язків з громадськістю в органах державної влади	46
3.2. Шляхи подолання кризових ситуацій	50
Висновки до 3 розділу	53
ВИСНОВКИ	55
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	58

ВСТУП

Актуальність бакалаврської роботи полягає в дослідженні актуальних питань для реалізації ефективної політики у сфері державного управління, особливо зв'язків з громадськістю.

24 лютого 2022 року Московія почала повномасштабне вторгнення на територію України. Того ж дня в Україні оголосили воєнний стан, внаслідок якого були запроваджені деякі обмеження Конституційних прав і свобод громадян, а також в рамках дії Закону України “Про правовий режим воєнного стану” наявні процедурні зміни, які зокрема, але не виключно обмежили взаємодію органів місцевого самоврядування з громадськістю

Перед органами місцевого самоврядування постали нові завдання та проблеми, важлива роль була приділена для достовірного інформування громадян. Територіальні громади по всій території України розпочали організовувати свою роботу відповідно до нових завдань.

Проблеми зв'язків з громадськістю органів державної влади вивчали зарубіжні вчені, а саме: І.Альшиної, С. В. Колосок, С.Блека, І.Вікент'єва, Д.Дороті, Ф.Джефкінса, П.Джексона, Д.Грунінга, С.Катліпа, У.Юрі та багатьох інших. Роботи наведених авторів стосуються розгляду теоретичних та практичних проблем зв'язків з громадськістю.

В Україні цей напрямок розглядали такі вчені, як: В.Бебика, В.Королька, Н.Нижник, В.Олуйко, Г.Почепцова, І.Слісаренко, М.Свіріна, Є.Тихомирової, С.Чукут, В.Малиновського та інших.

Об'єктом дослідження є процес здійснення зв'язків органів державного управління та місцевого самоврядування з громадськістю.

Предметом дослідження є особливості здійснення влади державними органами за умов воєнного стану та їх взаємодія з громадськістю.

Мета бакалаврської роботи – науково-методичні основи вдосконалення законодавчих норм діяльності державних органів щодо покращення взаємовідносин органів влади та територіальних громад з громадськістю в умов воєнного стану.

Завдання, які ставить перед собою бакалаврська робота:

- визначення чинної правової основи діяльності державних органів у період воєнного стану;
- визначення теоретико-методологічних підходів до визначення сутності суспільних відносин;
- визначення особливостей здійснення органами покладених на них повноважень у період воєнного стану;
- аналіз проблем і викликів, які постали перед державними установами після початку військової агресії;
- аналіз особливості взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з громадянськістю в умовах воєнного режиму;
- окреслення законодавчих питань щодо повноважень державних органів на окупованих територіях або територіях, де велися бойові дії;
- пропозиції щодо вдосконалення законодавчих положень, що регламентують діяльність державних органів у період воєнного стану;
- здійснити аналіз особливостей зв'язків з громадянськістю під час воєнного стану (на прикладі Хмельницького району).
- пропозиції щодо вдосконалення роботи державних органів з громадянськістю у період воєнного стану;

Методи дослідження. Теоретико-методологічною основою дослідження є праці провідних вітчизняних та зарубіжних учених у галузі дослідження взаємовідносин державної влади та місцевого самоврядування з народом. На різних етапах дослідження використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи: аналіз і синтез, порівняння та узагальнення, джерелознавство та аналіз змісту найважливіших публікацій з теми дослідження.

РОЗДІЛ 1. ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

1.1. Нормативно-правові засади функціонування органів місцевого самоврядування за умов воєнного стану

Наявність налагоджених відносин з громадськістю є невід'ємною частиною сучасного і демократичного стилю державного управління та місцевого самоврядування.[1] Наразі можна спостерігати наступні зміни в таких сферах публічної комунікації в державних структурах:

- формування громадської думки та позитивного іміджу держави як всередині країни, так і за кордоном;
- активне висвітлення діяльності влади та органів місцевого самоврядування;
- впливати на внутрішню політику (розвиток промисловості, фінанси, торгівля тощо) та міжнародні відносини;

Термін "зв'язки з громадськістю" має багато різних значень. Серед них можна виділити: "зв'язки з громадськістю", « public relations», «громадські зв'язки», "комунікація з громадськістю", "комунікаційний менеджмент", "PR-комунікації". Загалом зараз існує близько 500 різних визначень цього терміну[49].

Зв'язки з громадськістю — це наука й мистецтво керування процесом спілкування між організацією та її цільовою групою з метою формування громадської думки в потрібному для організації напрямку за допомогою засобів масової інформації.[13]

Аналіз наукової літератури показує, що поки немає спеціального дослідження публік релейшнз як державного управління. Це спонукає до глибшого вивчення даної проблеми, яка особливо актуальна в період суспільно-політичних та соціально-економічних перетворень українського суспільства. Незважаючи на відсутність конкретних праць за темою роботи, заслуговують на увагу значні творчі здобутки вітчизняних учених у висвітленні окремих аспектів своїх досліджень. Зокрема, слід відзначити праці І.Альшиної,

С.Блека, І.Вікент'єва, Д.Дороті, Ф.Джефкінса, П.Джексона, Д.Грунінга, С.Катліпа, У.Юрі та ін.

В Енциклопедії державного управління термін «зв'язки з громадськістю» визначається так: 1) діяльність, спрямована на досягнення взаєморозуміння між організаціями (державними структурами, бізнесом, політичними партіями, органами державної влади) та громадськістю; 2) наука, яка обґрунтовує необхідність цієї діяльності та її технологічного розвитку.[19]

Залучення зв'язків із громадськістю до державного управління можна охарактеризувати як допомогу державі в розв'язанні об'єктивних протиріч між плюралізмом політичної сфери суспільства та єдністю державної влади[48]. У рамках реформи місцевого самоврядування 12 Червня 2020 року Кабмін затвердив нову систему базового адміністративного поділу. Відповідно до розпорядження, по всій Україні було створено 1469 територіальних громад.

Це стало важливим досягненням реформи децентралізації, посилення ролі органів місцевого самоврядування шляхом запровадження субсидіарності. 25 Жовтня 2020 року вперше відбулися місцеві вибори до рад територіальних громад на новій адміністративно-територіальній основі. 24 Лютого 2022 року Московія почала повномасштабне військове вторгнення на територію України.

Зокрема, ця подія змінила нормальне функціонування системи державного устрою та місцевого самоврядування. Далі буде проаналізовано правові основи функціонування державних органів під час воєнного стану.

Нормативно-правові акти, що регулюють відносини у сфері воєнного стану, включають Конституцію України, відповідні закони та нормативно-правові акти України (укази Президента та розпорядження Центральної виконавчої влади). Відповідно до частини 19 статті 92 Конституції України, виключно законами України визначається правовий порядок воєнного стану.

На виконання цього положення Верховна Рада України прийняла Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII «Про правову систему воєнного стану». Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану»

[2] воєнний стан визначається як особливий правовий режим, який встановлюється у разі загрози національній безпеці. Військове вторгнення до Москви дійсно є прямою загрозою. Тому Указом Президента України №64/2022 від 24 лютого 2022 року з 05:30 24 лютого 2022 року запроваджено воєнний стан на 30 діб. Указом Президента України від 14 березня 2022 року № 133/2022 термін дії воєнного стану в Україні з 05:30 26 березня 2022 року продовжено на 30 діб. Тоді Указом Президента України № 259/2022 від 18 квітня 2022 року воєнний стан в Україні продовжено з 05:30 25 квітня 2022 року до 25 травня 2022 року на 30 діб. Зрештою, Указом Президента №341/2022 від 17 травня 2022 року воєнний стан продовжено на 90 днів з 05:30 25 травня 2022 року до 25 серпня 2022 року[40].

Воєнний стан як особлива правова система має свої особливості для органів місцевого самоврядування. Водночас саме місцева громада стала точкою опору московській навалі. Таким чином, режим воєнного стану суттєво вплинув на функції місцевого самоврядування в період з 24 лютого 2022 року[41].

Перш за все, згідно зі статтею 2 зазначеного Указу Президента України № 64/2022, органи місцевого самоврядування покладаються на здійснення та здійснення заходів і повноважень, передбачених законодавством України. Про правову систему «воєнного стану», необхідного для забезпечення оборони України, безпеки її громадян та інтересів держави.

Водночас, відповідно до статті 4 Закону України «Про правове регулювання воєнного стану» [2] на територіях, де введено воєнний стан, забезпечується застосування Конституції та законів України. Разом з військовим управлінням забезпечує воєнний стан, оборону країни, цивільну оборону, громадський порядок і безпеку, охорону прав, свобод, законних інтересів громадян, запровадження та реалізацію правових режимів тимчасових державних установ – військові адміністрації.

Рішення про утворення військових адміністрацій приймає Президент України за поданням обласного державного уряду або військового командування.

Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 утворено 24 обласних військових адміністрації[43]. У зв'язку з утворенням військових адміністрацій, обласні, Київська міська державна адміністрації і головам цих адміністрацій надавався статус відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій.

Тому на деяких територіях, де бойові дії не велися, вже склалася ситуація, коли військові адміністрації та органи місцевого самоврядування працюють пліч-о-пліч. Слід підкреслити, що створення військових адміністрацій не позбавляє місцеве самоврядування повноважень. Але згідно з пунктом 6 згаданого Указу Президента України № 64/2022 органи місцевого самоврядування мають утворювати ради оборони для сприяння керівництву військами у введенні та реалізації заходів режиму воєнного стану[43].

При цьому в одному або кількох населених пунктах (селах, селищах, містах) утворюється військова адміністрація населених пунктів відповідно до частини третьої статті 4 Закону України «Про правову систему воєнного стану» [6]. Якщо сільські, селищні, міські ради та/або їх виконавчі органи не здійснюють повноважень, наданих Конституцією та законодавством України. Це включає наслідки фактичного саморозпуску або самопозбавлення від здійснення влади. Фактичне невиконання закону або припинення повноважень.

Таким чином, закон визначає досить широкий перелік випадків, коли в одному або кількох населених пунктах може бути створено військове управління, невиконання якого також є підставою для створення військової адміністрації. Водночас перший нормативно-правовий акт, який визначає перелік громад у зоні ведення бойових дій або тимчасової окупації, було прийнято лише 25 квітня 2022 року. Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України.

Важливим аспектом є фінансове забезпечення діяльності військових адміністрацій, оскільки в період воєнного стану утворилися нові структури. Постановою Ради Міністрів України від 1 квітня 2022 року № 397 затверджено Порядок фінансового забезпечення діяльності установи, згідно з яким

здійснюється фінансування діяльності установи у населених пунктах. Відповідні місцеві бюджети територіальних утворень, в яких утворено військове управління, а за рахунок обласних і районних військових управлінь – за рахунок коштів державного бюджету та відповідних районних і районних бюджетів [12].

Оскільки ця ситуація безпосередньо пов'язана з виконанням місцевих бюджетів, необхідна співпраця між органами місцевого самоврядування та військовою адміністрацією.

Кошти обласних та районних бюджетів на потреби обласних та районних військових адміністрацій при здійсненні повноважень обласних та районних рад закріплюються до таких бюджетів за окремим кодом типової програмної класифікації видатків, що забезпечується шляхом визначення та зарахування до місцевого бюджету в наступний формат: Субвенції з місцевого бюджету розпорядникам коштів державного бюджету. Також, відповідно до згаданої постанови Ради міністрів України № 397, структуру військового управління та особовий склад населених пунктів затверджує Верховний Головнокомандувач Збройних Сил за поданням голови відповідних військових адміністрацій за погодженням з головами обласних військових адміністрацій.

Водночас Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, визнаючи необхідність врегулювання статусу нині окупованих територій, наказом № 75 від 25 квітня 2022 року врегулювало суб'єкти територій, розташованих на території України. Воєнні (бойові) дії в українських регіонах або тимчасово окупованих оточеннях (блоках) [16]. До переліку увійшли територіальні громади Січеславська (2 громади), Херсонська (49 громад), Харківська (51 громада), Миколаївська (15 громад), Донецька (66 громад – усі), Луганська (37 громад – усі), Одеська (1 громада) та Запорізька область (49 громад)[21].

Зазначений перелік формується за погодженням з Міністерством оборони України на підставі пропозицій відповідних обласних та міських військових

адміністрації міста Києва. Три критерії, використані в рішенні, є вирішальними.

- тимчасово окупована територія;
- закрита (заблокована) територія;
- райони активних бойових дій.

Тому затвердження цього списку органів місцевого самоврядування є важливим. Це дозволить нам чітко визначити сфери, де наразі неможливо виконувати державні чи місцеві обов'язки.

У сільських, селищних, міських та інших муніципальних установах, які перебувають у режимі воєнного стану, встановлено особливості виконання бюджетів. Основними рекомендаціями та характеристиками органів місцевого самоврядування є:

- а) рішення сільських, селищних і міських рад про термінове збільшення обсягу резервів шляхом попереднього виділення резервам безоплатних кредитів або інших витрат[7].
- б) за умов воєнного стану органи місцевого самоврядування мають повноваження збільшувати резервний фонд до необхідного обсягу (понад 1% видатків загального фонду);
- в) у разі необхідності виконавчий комітет міської ради може скоротити строк розгляду заперечень, їх підготовки та прийняття рішення про виділення коштів з резерву бюджету[12].
- г) за умов воєнного стану може не відповідати вимогам статті 55 Закону про бюджет України (щодо статей захисту бюджету).
- г) засідання міської ради, виконавчого комітету та підкомісії можуть проводитися дистанційно. У разі відсутності в статуті ради порядку проведення телеконференцій такий порядок може встановлюватися сільським, селищним, міським головою (або особою, яка здійснює ці повноваження або головує на засіданнях міської ради).

Також відбулися зміни у повноваженнях органів місцевого самоврядування у сфері оподаткування. Верховна Рада України прийняла Закон України від 24

березня 2022 року № 2142-IX «Про внесення змін до Податкового кодексу та інших законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства під час воєнного стану». Закон про воєнний чи надзвичайний стан надає місцевим радам повноваження приймати рішення щодо нарахування місцевих податків та/або зборів та податкових пільг зі сплати місцевих податків та/або зборів. «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», встановлені законом України[44].

Тимчасово, за податкові (звітні) 2021 та 2022 роки, податок на нерухоме майно (частка) не нараховується та не сплачується, в тому числі їх частки, що розташовані на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або на територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями Московії та за об'єкти житлової нерухомості, що стали непридатними для проживання у зв'язку зі збройною агресією Московії[27].

Тимчасово, на період з 1 березня 2022 року по 31 грудня року, в якому припиняється або скасовується дія воєнного стану, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, не справляється з об'єктів нежитлової нерухомості (у тому числі часток). Вони розташовані в районах, де ведуться (були) бойові дії або тимчасово окупованих збройними формуваннями Московії. Перелік територій, де ведуться бойові дії або тимчасово окупованих збройними формуваннями Московії, визначає Кабінет Міністрів України. Порядок визнання житлового фонду непридатним для проживання у зв'язку зі збройною агресією Московії також визначається Кабінетом Міністрів України.

У сфері надання соціальних послуг також є зміни щодо порядку надання послуг. Зокрема, 14 квітня 2022 року набрав чинності Закон України № 2193-IX «Про внесення змін до низки законів України щодо надання соціальних послуг у разі запровадження в Україні надзвичайного чи воєнного стану або окремих її місцевості» прийнято.[31] Цей закон розширює повноваження військових адміністрацій щодо визначення деталей порядку надання соціальних послуг на територіальному (або регіональному) рівні відповідного

адміністративно-районного суб'єкта у період дії воєнного стану. Таким чином, закон наділяє виконавчі органи сільських, селищних і міських рад повноваженнями визначати особливості надання соціальних послуг в умовах воєнного стану на відповідній території [8]. Законом передбачено право місцевих структурних підрозділів приймати рішення про надання екстрених соціальних послуг (надзвичайних ситуацій) у разі виникнення загрози життю чи здоров'ю, пов'язаної з війною, з питань соціального захисту населення. Ці послуги включають консультування, житло, довгостроковий догляд, проживання з підтримкою, короткострокове житло, допомогу в натуральній формі та транспортні послуги.

У зв'язку з необхідністю врегулювання деталей діяльності органів місцевого самоврядування за умов воєнного стану депутати Верховної Ради України ініціювали розробку відповідних законопроектів. 12 травня 2022 року оприлюднено проект Закону від 09 квітня 2022 року № 7269 «Про внесення змін до Закону України «Про правову систему воєнного стану» щодо функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану» прийнято в цілому. Закон передбачає низку суттєвих змін, спрямованих на врегулювання проблемних питань, що виникають у місцевому самоврядуванні.[9]

Метою цього закону є, зокрема, забезпечення належної та безперервної діяльності органів місцевого самоврядування. Необхідність оперативного прийняття рішень, які безпосередньо впливають як на життєздатність територіальної громади (здатність якісно протистояти викликам війни), так і на обороноздатність і безпеку територіальної громади та держави. Таким чином, закон має на меті прискорити ухвалення адміністративних рішень воєнного часу та забезпечити безперервність функціонування державних установ, у тому числі економічного сектору органів місцевого самоврядування на всіх рівнях.

1.2. Основні законодавчі новації та їх вплив на діяльність органів місцевого самоврядування

Основні зміни до закону України від 12 травня 2022 року № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності державних службовців та місцевого самоврядування під час воєнного стану» посилюють повноваження керівників. Місцева рада держави, в якій не велися військові дії. Це є позитивним результатом, оскільки не ускладнює прийняття рішень та гарантує надання адміністративних послуг на території кожної громади. Таким чином, основні зміни, запропоновані вищезазначеним законом [9], включають:

- а) сільські, селищні голови або органи місцевого самоврядування в районах, де не велися бойові дії та не приймалися рішення про утворення військових адміністрацій в умовах воєнного стану, прав, зокрема воєнних дій; після обов'язкового повідомлення голови; військової адміністрації відповідного регіону для прийняття ряду важливих рішень, таких як обстеження пошкоджених внаслідок цього будівель і споруд;
- б) аналогічно за умов воєнного стану сільські, селищні чи міські голови можуть самостійно приймати рішення, зокрема про перерахування відповідних коштів, лише на виконання заходів правопорядку ЗСУ. Місцеві бюджети на потреби та/або місцеві бюджети на забезпечення заходів правового режиму воєнного стану.[31]
- в) у разі затвердження тимчасової структури місцевого самоврядування головою села, селища чи міста працівники, посади яких не входять до тимчасової структури, оголошуються простій (або за згодою переміщуються) на рівню чи нижчу посаду. позиція). Цим працівникам дозволяється займатися іншими видами діяльності, в тому числі підприємницькою, на період діяльності тимчасових організацій місцевого самоврядування, які можуть діяти протягом 30 днів після припинення або скасування воєнного стану.
- г) за умов воєнного стану голови адміністративних органів сіл, селищ, міст і органів місцевого самоврядування мають право призначати осіб на посади

керівників муніципальних органів, спільних підприємств, установ і організацій, поданих заяв, закладів. В адміністративній сфері компетентности повноваження органу місцевого самоврядування, відповідне законодавство посади;

г) протягом періоду дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування повноваження обласних (у разі тимчасової окупації чи блокади обласних адміністративних центрів) і районних рад здійснюють відповідні області та райони. військовий режим;

д) Обласна військова адміністрація за погодженням з начальником Генерального штабу Збройних Сил України визначає територіальні громади, райони ведення бойових дій, обложені населені пункти [9].

Водночас спрощення процедури прийому на посади в органах місцевого самоврядування без конкурсу означає, що потреба у кваліфікованих кадрах покриватиметься швидше, але водночас на певних засадах.

Отже, оскільки термін дії воєнного стану не встановлений, можна тривалий час обіймати відповідні посади в органах місцевого самоврядування без проходження необхідних формальностей.

Зазначеним Законом також передбачено, що [24] у разі створення військового управління в населеному пункті Верховна Рада України за поданням Президента України може приймати рішення протягом строку повноважень військового 30 днів після дії Закону та його припинення чи скасування:

1) головний військовий керівник:

а) здійснювати повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного та старости, крім повноважень, наданих законом;

б) може затверджувати тимчасові склади виконавчих органів сільських, селищних та міських рад (працівники, посади яких не включені до списку тимчасових працівників, можуть бути простій або переведені на посади рівного чи нижчого рівня);

2) сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі комітети, інші органи виконавчої влади (з урахуванням абзацу третього речення першого цієї частини), відповідні спільні підприємства, установи та організації місцевого самоврядування уповноважені головою; відповідного військового режиму[24].

Якщо створення військових адміністрацій відбувається лише під час окупації окремих населених пунктів, то це позитивна зміна. Водночас у разі звільнення населеного пункту від окупації велике значення має співвідношення сил військової адміністрації та міської ради.

Таким чином, цей законопроект є спробою вирішити проблеми, що виникають у взаємодії між військовим урядом і органами місцевого самоврядування, проаналізованими в розділі 2.

Висновки до розділу 1

У першому розділі бакалаврської роботи було визначено що таке зв'язок з громадськістю та її зв'язок з органами державної влади, також було визначено правові основи діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

До основних нормативно-правових актів належать Конституція України, Закони України, Укази Президента України та акти Центрального органу виконавчої влади. Основним нормативно-правовим актом у рамках воєнного стану є Закон України «Про правову систему воєнного стану». Для його реалізації указом Президента України введено та продовжено воєнний стан.

Характерною рисою правової системи воєнного стану є утворення тимчасових державних установ — військових адміністрацій. Військове управління функціонує паралельно з органами місцевого самоврядування, і його формування не означає автоматичного припинення повноважень органів місцевого самоврядування. У період воєнного стану він зазнав певних змін. Особливо у сфері виконання бюджету та надання соціальної допомоги.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЗА УМОВ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. Виклики місцевої влади за умов бойових дій

Після початку широкомасштабного військового вторгнення Московії, місцева влада зіткнулася з багатьма викликами, на які швидко відреагувала.

Одним із таких викликів є однаковий підхід до обмеження повноважень місцевих рад як у районах бойових дій, так і в районах, де такої діяльності немає. Використання такого єдиного підходу не відповідає потребам окупованих територій та ускладнює проведення операцій додатковими обмеженнями місцевих рад, які не знаходяться в зоні бойових дій.[31]

Зокрема, наразі всі територіальні громади України можна поділити на три типи.

Перший – територіальна громада, на території якої не відбуватимуться бойові дії.

Другий – територіальні громади, які були окуповані і де велися бойові дії, але які зараз звільнені від окупації.

Третій – територіальна громада, на території якої ведуться бойові дії та окуповані.

З огляду на різні умови у вищезазначених регіонах, очевидно, що політика щодо їхньої діяльності під час воєнного стану повинна враховувати ці характеристики.

На цьому етапі військової агресії законодавець не зміг врегулювати функціонування мішано-державних громад. Зокрема, прийняті українські закони «Про внесення змін до законів України щодо діяльності органів місцевого самоврядування під час воєнного стану» та «Про правову систему воєнного стану» не містять положень, які б вказували на відмінності. Між місцевими органами влади, які діють у районах бойових дій або під окупацією, та місцевими органами влади, де бойові дії не ведуться.

Щоб проаналізувати питання місцевої влади, важливо проаналізувати, які сторони є зацікавленими. Серед ключових зацікавлених сторін:

- а) Президент України та Офіс Президента України;
- б) Кабінет Міністрів України;
- в) Генеральний штаб Збройних Сил України;
- г) військова адміністрація;
- г) обласні та районні ради;
- д) сільські, селищні та селищні ради;
- е) мешканці органів місцевого самоврядування.
- є) внутрішньо переміщені особи.[34]

В таблиця 2.1 показано співвідношення між повноваженнями Президента, Кабінету Міністрів і Головнокомандувача Збройних Сил згідно із Законом України «Про правову систему воєнного стану».

Цікавим моментом у наведеній таблиці є розбіжності щодо влади між окремими групами інтересів і конфлікт навколо сфер впливу під час війни, про які йдеться нижче.

Водночас виникла ситуація, коли в режимі воєнного стану, відповідно до Закону України від 05.12.2015 № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану», тимчасові органи виконавчої влади юридичні – військові органи управління, створені указом Президента України – діють спільно з органами місцевого самоврядування від 24.02.2022 № 68/2022.[35]

Військові адміністрації, залежно від території, на якій вони діють, поділяються на:

- 1) обласні;
- 2) районні;
- 3) населений пункт (один або кілька населених пунктів (село, селище, місто).

Звідси випливає, що статус військової адміністрації міста Києва, встановлений Указом Президента України № 68/2022, виглядає суперечливим.

Співвідношення між повноваженнями Президента, Кабінету Міністрів і
Головнокомандувача ЗСУ

Повноваження Президента України	Повноваження Кабінету Міністрів України	Повноваження Генерального штабу Збройних сил України
1) за умов воєнного стану здійснює загальне керівництво запровадженням та виконанням заходів правового режиму воєнного стану;	1) працює відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України за умов воєнного стану;	1) бере участь у підготовці проекту типового плану запровадження та забезпечення правового режиму воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях;
2) приймає за пропозицією Ради національної безпеки та оборони України рішення щодо залучення Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану;	2) розробляє та вводить в дію План запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в окремих місцевостях України з урахуванням загроз та особливостей конкретної ситуації, яка склалася;	2) організовує підготовку та здійснює керівництво Збройними Силами України, з'єднаннями, частинами та органами інших військових формувань і правоохоронних органів під час виконання ними заходів правового режиму воєнного стану;
3) здійснює стратегічне керівництво Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами через Генеральний штаб Збройних Сил України;	3) організовує та здійснює керівництво центральними та іншими органами виконавчої влади за умов військового стану.	3) організовує діяльність військових адміністрацій, командувань видів Збройних Сил України, управлінь оперативних командувань, командувань військових з'єднань та частин Збройних Сил України на території, на якій введено воєнний стан;
4) визначає порядок проходження військової служби.		4) розробляє та вносить на розгляд Ради національної безпеки і оборони України пропозиції щодо залучення інших військових формувань та правоохоронних органів до здійснення заходів правового режиму воєнного стану.

Примітка: Створено авторкою на основі Джерела [31]

Місто Київ як столиця України має особливий статус, визначений Конституцією України та Законом України від 15.01.1999 р. № 401-XIV «Про

столицю України – місто-герой Київ» [28] Закон України № 389-VIII не виділяє місто Київ як окрему територіальну одиницю від областей і районів, у яких може бути створена військова хунта для здійснення керівництва у сфері оборони, безпеки та громадського порядку.

Отже, можна припустити, що військова адміністрація міста Києва може бути створена лише як військова адміністрація густо населеного пункту, тобто у випадку, якщо Київська міська рада та/або виконавча влада Києва не вдається (Київської міської державної адміністрації) від повноважень, наданих їм Конституцією та законами України (у тому числі шляхом саморозпуску чи припинення повноважень), здійснення ними своїх повноважень або неефективний їх виконання, або припинення повноважень. як того вимагає закон). Київська міська рада продовжує здійснювати свої повноваження на сьогодні, а виконавчий орган Київської міської ради (Київське міське місто) до набуття статусу Київської військової адміністрації здійснювала свої повноваження, встановлені Конституцією та законодавством України та формування Київської міської адміністрації вважається юридично проблематичним. [29]

Що стосується повноважень військової адміністрації, які вони здійснюють на територіях, де не ведуться бойові дії, то тут теж може бути конфлікт. По-перше, до повноважень усіх органів військового управління вживати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану, передбачені статтею 8 Закону № 389-VIII, спільно з військовим управлінням самостійно або за участю органів виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування. Ці заходи включають, наприклад:

- а) запровадження примусової праці для працездатних осіб, які не зайняті на роботах у сфері оборони та у сфері життєзабезпечення населення і не залучаються на підприємства, в установи та організації на період воєнного стану;
- б) використання потужностей і трудових ресурсів підприємств, установ і організацій усіх форм власності для оборонних потреб, зміни режиму праці,

внесення інших змін у виробничу діяльність і зміну умов праці відповідно до законодавства про працю;

в) обов'язкове майно, що належить до земель приватної чи комунальної власності для потреб держави, на умовах правового режиму воєнного стану, у встановленому законом порядку з видачею відповідних документів встановленого зразка; .

г) огляд майна, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень і житлових будинків у разі необхідності, крім обмежень, встановлених Конституцією України;

г) регулювання діяльності підприємств, установ і організацій у порядку, встановленому Радою Міністрів України;

д) порушення вимог або невиконання заходів законодавства про воєнний стан – конфіскація всіх форм власності, засобів електронного зв'язку, телевізійної, відео- та аудіотехніки, комп'ютерів та інших технічних засобів зв'язку в разі необхідності;

е) встановлення систем призову фізичних та юридичних осіб для затримання військовослужбовців, співробітників правоохоронних органів, персоналу служби цивільного захисту, переміщених осіб та військових частин, частин, установ тощо.[2]

По-друге, районні та обласні військові адміністрації здійснюють повноваження місцевих державних адміністрацій. Місцеві правоохоронні органи для кожного регіону.

По-третє, згідно із Законом № 389-VIII, у разі нескликання окружних і обласних рад у строк, встановлений Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», утворилося повітове та обласне військово-управління. також використовувати додаткові права щодо:

а) готує і затверджує відповідно районний і обласний бюджети, вносить зміни, затверджує звіти про їх виконання; розподіляти передані з державного бюджету кошти у вигляді відповідних асигнувань між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ і міст району;

- б) здійснює управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, районів у містах, що перебувають у віданні районних, обласних рад (крім угод з питань передачі, у тому числі шляхом приватизації, цих об'єктів); призначення та звільнення керівників;
- в) вирішення земельних питань регулювання відповідно до закону (крім вирішення питань продажу земельних ділянок комунальної власності).
- г) законодавче вирішення питання про видачу дозволів на спеціальне використання важливих природних ресурсів провінцій області та анулювання таких дозволів;
- г) встановлення правил користування водозабірними системами для питних, господарсько-побутових та інших потреб населення, санітарної охорони водних джерел, обмеження чи заборони використання підприємствами питної води для промислових потреб;
- д) приймає рішення щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями та хворобами тварин у межах, передбачених законодавством;
- е) посилення охорони важливих об'єктів народного господарства та тих, що забезпечують життєдіяльність людей;
- є) рішення про звернення до суду щодо визнання протиправними актів, що обмежують права органів місцевого самоврядування у сфері спільних інтересів місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ та організацій;
- ж) заслуховувати інформацію прокурора та керівників органів національної поліції про правову ситуацію, боротьбу зі злочинністю, охорону громадської безпеки та порядку та результати діяльності у відповідних сферах;
- з) встановлює тарифи на житлово-комунальні послуги в порядку та межах, визначених законодавством;

і) Прийняти постанови про заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, алкогольними напоями та речовинами на основі спирту [2].

Зазначені вище повноваження також виконуються органами державного управління відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування».

Відповідно, це означає, що підпорядковані їм районні та обласні ради продовжували збиратися та здійснювати свої законодавчі повноваження, навіть якщо встановлені законом строки скликання сесій не були дотримані, може призвести до ситуації двовладдя. Продовжує самостійно реалізовувати додаткові повноваження, встановлені частиною третьою статті 15 Закону № 389-VIII.

По-четверте, військова адміністрація населених пунктів має власну юрисдикцію з повноваженнями щодо заходів правового режиму воєнного стану, перелік яких передбачено частиною другою статті 15 Закону № 389-VIII.

При визначенні статусу військових адміністрацій та обсягу її повноважень важливо враховувати досвід регулювання військово-цивільних адміністрацій, що діють на території Донецької та Луганської областей з 2015 року. Їх статус і повноваження визначено Законом України «Про військово-цивільну адміністрацію» від 02.03.2015 № 141-VIII, та державних органів у сфері протидії збройній агресії Московії, особливо у сфері бойових дій[32]. У поясненні до законопроекту передбачається, що мета його ухвалення така ж, як і у нинішньої військової адміністрації. Зокрема, законопроект передбачає сприяння забезпеченню існування відповідних органів місцевого самоврядування, вирішенню важливих питань місцевого значення шляхом встановлення особливого порядку здійснення виключних повноважень органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських рад, їх виконавчі органи, обласні ради, районні) у сфері ведення бойових дій у разі невиконання органом місцевого самоврядування цих повноважень або самоусунення від їх виконання.

Як наслідок, з 19 лютого 2022 року в Донецькій та Луганській областях утворено та функціонує 19 військово-цивільних адміністрацій. Водночас їхня присутність у двох згаданих регіонах протягом зазначеного періоду призвела до фактичного усунення місцевого самоврядування від здійснення влади. Зокрема, відповідно до постанови № 161 від 8 серпня 2020 року Центральна виборча комісія визначила неможливість проведення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад Донецької та Луганської областей та сіл, селищ і міст відповідно. Керівники міста 25 жовтня 2020 року визначають свій список. Центральна виборча комісія прийняла своє рішення [17] на основі положень пункту 7 частини першої статті 205 Виборчого кодексу України, пункту 1 частини третьої статті 4 Закону України «Про військово-цивільну адміністрацію», та на підставі висновків Донецької обласної державної адміністрації – ОДА (лист від 05 серпня 2020 року № 0.1/20-4177/4-20) та Управління держуправління Луганської області – ВО – Цивільне управління (Лист від 6 Серпня 2020 року №1/01.01-09-3409)[33].

Експерти зазначають, що така ситуація вплинула на спроможність органів місцевого самоврядування двох регіонів [21]. Усі ці сектори, в яких діяла військово-цивільна адміністрація, були позбавлені можливості брати участь у процесі децентралізації та пов'язаних з нею реформах. І хоча повноваження військово-цивільної адміністрації майже ідеально збігалися з повноваженнями органів місцевого самоврядування, розбіжності все ж існують.

По-перше, органи військово-цивільної влади є органами виконавчої влади, а тому підзвітні Президенту України як їх засновнику. Водночас органи місцевого самоврядування представляють інтереси мешканців відповідних територій і тому є ближчими до спілкування з людьми. Інструменти місцевої демократії не повинні використовуватися за наявності військово-цивільної влади, тому що це не потрібно. З питань діяльності органів місцевого самоврядування рішення приймаються колегіально депутатами обласної, міської, селищної чи сільської ради[21]. Коли діє військово-цивільна

адміністрація, рішення приймає одноосібно її лідер, таким чином ігноруючи думку більшості.

По-друге, є певні відмінності в управлінні майном і землею. Військово-цивільна адміністрація не має права відчужувати, передавати в іншу власність або продавати майно та землю територіальної громади, а може лише передати їх в оренду на строк не більше п'яти років, і це може робити тільки відомство та виборний орган місцевої ради.

Однак одним із найактуальніших питань залишається врегулювання відносин між військовою адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Керівники окремих військових адміністрацій вирішили, що з першого ж дня повномасштабної війни своїми першими розпорядчими документами вони вирішили "припинити повноваження рад, районів, виконавчого апарату, посадових осіб і місцевого самоврядування" посадова особа, яка працює в його органі» (наприклад: Наказ начальника військової адміністрації Червоноградського району № 1 від 24 лютого 2022 року [19]).

Військові адміністрації в інших районах вирішили, що мають право припинити свої повноваження через деякий час після введення воєнного стану [20], але вказали, що повноваження районних рад завершуються з 24 лютого 2022 року. На сьогодні в судах перебувають справи про самовільне припинення такої місцевої автономії[30]. Це правильний підхід, оскільки ситуація, коли тимчасові органи державної влади припиняють повноваження органів місцевого самоврядування, прямо суперечить статті 19 Конституції України.

Так, з 00:00 20 травня 2022 року набув чинності вищезазначений український Закон № 7269 і практика його застосування вже підтвердила, що районні та місцеві ради продовжують здійснювати свої повноваження.

У перший же день набрання чинності змін до Закону України «Про Правовий режим воєнного стану» районні та обласні ради проводили свої сесії.

Так, 20 травня 2022 року депутати 12 сесії Рівненської обласної ради затвердили звіт про виконання обласного бюджету в Рівненській області у

2021 році погоджено ліміти на спеціальне використання лісових ресурсів при здійсненні побічних лісових користувань, заготівлі другорядних лісових матеріалів[36]; врегульовано питання сільськогосподарських підприємств області, що здійснюють господарську діяльність на поліських територіях; передано матеріальні цінності у зв'язку з воєнним станом; вирішено орендні питання, тощо.

2.2. Зв'язки з громадськістю під час воєнного стану (на прикладі Хмельницької області)

У сучасних умовах правової реформи, її застосування за стандартами європейського права, а в сучасних умовах все більшої актуальності набуває проблема громадського контролю за діяльністю служб безпеки. Громадський контроль є важливою формою демократії, оскільки дає громадянам можливість брати участь в державному управлінні, прийнятті державних рішень і громадських справах, позитивно впливати на діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, особливо під час війни. У державних органах створено громадські ради, їх діяльність висвітлюється в ЗМІ та соціальних мережах, діють гарячі лінії, створені чат-боти, встановлено цілодобове відеоспостереження в приміщеннях та на територіях підрозділів Нацполіція та інші спецслужби, патрульні поліцейські за допомогою нагрудних відеокамер, проте актуальним залишається питання публічного контролю за діяльністю спецслужб[38].

З 2014 року розпочато та активізовано впровадження демократичних реформ в Україні прийняти різні практики залучення громадськості. Так почали застосовувати партиципаторний бюджет, електронні петиції, консультації з розвитку громадських просторів, наглядові ради в комунальних підприємствах, антикорупційні інструменти, громадський контроль плюс сотні варіантів просвітницької діяльності, практику прозорої роботи місцевих рад з'являються в спільнотах[50].

Але в реаліях України сьогодні, починаючи з 24 лютого цього року і по теперішній час, триває військова агресія Російської Федерації проти України, що стало підставою для застосування техніки воєнний стан з 05:30 24 лютого 2022 року строком на 30 діб, згідно з Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022, внаслідок чого введені деякі обмеження конституційних прав і свобод громадян, а також процесуальні зміни до закону України «Про правовий режим воєнного стану» наявні процедурні зміни, які зокрема, але не виключно обмежили взаємодію органів місцевого самоврядування з громадськістю[30]:

- згідно з новою ч. 10 статті 9 Закону України “Про правовий режим воєнного стану”, у період дії воєнного стану на акти органів місцевого самоврядування, військово цивільних адміністрацій та військових адміністрацій, а також їх посадових осіб не поширюються вимоги у частині оприлюднення проектів актів.
- внесені зміни до Регламенту місцевих рад, що призвело до роботи постійних депутатських комісій та сесій місцевих рад без урахування відкритості та гласності;
- відповідно до дії Закону України “Про правовий режим воєнного стану” та відповідно до частини 6 статті 22 Закону України “Про доступ до публічної інформації”, місцеві ради та їх виконавчі органи призупинили надання відповідей на звернення підприємств, установ, організацій, звернення громадян посилаючись на обставини непереборної сили незалежно від того, чи ведуться безпосередньої бойові дії на території громади.

Також інші нормативно-правові акти, зумовлені дією воєнного стану:

- відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2022 року № 263 “Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану”, органам місцевого самоврядування рекомендувалося зупиняти, обмежувати роботу інформаційних, інформаційно - комунікаційних та електронних

комунікаційних систем, а також публічних електронних реєстрів, що призвело до обмеження в отриманні інформації громадян. Також на підставі цієї Постанови, а також керуючись рекомендаціями Асоціації міст України, деякі органи місцевого самоврядування зовсім зробили недоступною для перегляду свою офіційну веб сторінку місцевої ради на період від 24 лютого 2022 року до травня 2022 року[50].

Фактором, який суттєво зменшує залученість обох сторін, на нашу думку, є також часткове або повне закриття міських сайтів, яке стало одним із заходів інформаційної безпеки персональних даних депутатів місцевого самоврядування та публічних даних місцевого самоврядування, прийняття рішень і громадський контроль за діяльністю органів воєнного часу.

Другим чинником зміни громадської участі став той факт, що деякі представники громадських інституцій переїхали в Україну та за її межі як мешканці окупованих територій чи районів бойових дій. Ймовірно, що частина з них змінили профіль своєї діяльності на волонтерську допомогу для забезпечення гуманітарних потреб ВПО та ЗСУ, або припинили своє функціонування. Зокрема, серед представників органів місцевого самоврядування та комунальних установ також відбулась релокація у період лютий-березень, що спричинило зниження їх взаємодії з громадянським суспільством[39].

Громадяни України беруть широку участь у заходах, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності держави, запобігання і відсічі агресії та завданню ворогу неприпустимих втрат з метою припинення збройної агресії проти України.

Рух опору — система військових, інформаційних і спеціальних заходів, організації, планування, підготовки та сприяння, що здійснюються з метою відновлення державного суверенітету і територіальної цілісності у процесі відсічі збройній агресії проти України[30].

Оборона території базується на принципах територіальної оборони, комплексності, мінімального часу розгортання та наявності підрозділів

територіальної оборони, єдиноначальності, централізації управління та поділу території, рівня, самоконтролю за застосуванням сил та засоби оборони території, діяльність, рішучість і безперервність у веденні територіальної оборони, наполегливість у реалізації мети територіальної оборони, злагодженість і спільне застосування сил і засобів, залучених до ведення оборони території, безперервна взаємодія сил і засобів оборони території, всебічне врахування і повне використання чинників духу і менталітету[39].

Він включає військову, цивільну та військово-цивільну складові. Військова складова територіальної оборони включає органи військового управління, військові частини Сил територіальної оборони Збройних Сил України, інші сили і засоби силових структур. завдання.

До цивільної складової територіальної оборони входять державні органи та територіальні громади, залучені до територіальної оборони.

Військово-цивільна складова територіальної оборони включає штаби зон (районів) територіальної оборони та добровільні формування територіальних громад, які здійснюють територіальну оборону.

Контролювати дії протестного руху під час воєнного стану можуть волонтери, громадські організації тощо. Фіксувати порушення та надсилайте їх на гарячі лінії, тайм-ботів, офіційні сторінки державних органів. Відповідальність за порушення може настати відразу за «законом війни» або після припинення бойових дій на території України[29].

Воєнний збройний конфлікт (війна) характеризується не тільки втратами противника, розбитою і захопленою технікою, кількістю загиблих або полонених, а також обсягом руйнувань. Війна передбачає прийняття тактичних і стратегічних рішень військовим командуванням, службами безпеки та керівниками військово-цивільного управління, тобто логістику гуманітарної допомоги, допомогу, психологічну підтримку жертв конфліктів, політику держави в міжнародному контексті. Йдеться про забезпечення та захист прав військовослужбовців та державних службовців, легітимності прийняття ними рішень у воєнний час на основі інформації та аналізу поточної

ситуації, невідкладно, незважаючи на ризики. потенційні правові ризики прийнятих рішень, навіть якщо збитки вже були понесені. Зокрема, прийнято низку законів України.

15 березня 2022 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо встановлення обставин, що виключають протиправність». 21 березня 2022 року Закон набув чинності та передбачає внесення змін до Кримінального кодексу України, Закону України «Про оборону України», який фактично визначає поняття бойової недоторканності та Закону України «Про правовий режим». воєнного стану» [24].

На сьогодні в Україні основним документом, що регулює питання демократичного контролю, є Закон «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року, який прийшов на зміну Закону «Демократичний цивільний контроль над військовими організаціями та військовими формуваннями». державні правоохоронні органи» 21 червня 2018 року. 2018. 19 червня 2003. Але воєнний стан, який зараз діє на території України, по суті, є особливим правовим режимом. У частині застосування воєнного стану в Україні конституційні права і свободи людини і громадянина, закріплені у статтях 30-34, 38, 39, 41-44, 53 Конституції України, можуть бути тимчасово обмежені протягом період дії воєнного стану, а також встановлювати тимчасові обмеження законних прав та інтересів юридичної особи в обсязі та обсягах, необхідних для забезпечення можливості вжиття та застосування заходів воєнного стану. закону, який передбачений частиною першою статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»[28].

З метою реалізації та забезпечення права на звернення, передбаченого Конституцією України, необхідний об'єктивний, всебічний та своєчасний розгляд звернень громадян відповідно до вимог законодавства України, особливо Закон про громадянство. України «Про звернення громадян», Указ Президента України від 2 липня 2008 року № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права

на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (Урядом проведено важливу роботу щодо покращення стану розгляду звернень, клопотань і скарг громадян та вирішення поставлених у них проблем[5].

В апараті, управліннях та відділах (секторах) адміністрації, сільських, селищній радах забезпечується належний облік за проходженням заяв та звернень громадян, організовано особистий прийом громадян, ведеться робота по вирішенню піднятих у зверненнях питань, аналізу та усуненню причин, що породжують скарги.[3]

З початку 2022 року відповідальною особою за роботу із зверненнями громадян адміністрації здійснювався контроль та при необхідності надавалась методична допомога структурним підрозділом адміністрації, сільським, селищній радам щодо повного, об'єктивного і кваліфікованого розгляду звернень громадян, термінів їх розгляду, зверталася увага на неприпустимість надання неконкретних, неповних або неточних відповідей та щодо перебування звернень на розгляді тривалий час, що в свою чергу може породжувати зростання кількості повторних звернень та звернень до вищих органів влади. Наголошено на виконання вимог Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, у засобах масової інформації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 348 (зі змінами) та використання Класифікатору звернень громадян, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 858 (зі змінами).

В зв'язку з установленням карантину з метою запобігання поширенню на території гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 та з теперішньою ситуацією в нашій країні тимчасово призупинено проведення керівництвом районної державної адміністрації особистих прийомів громадян в районній державної

адміністрації, виїзду робочих груп по прийому громадян Хмельницького району за місцем проживання та засідань постійно діючої комісії з питань розгляду звернень громадян.

До моменту встановлення карантину та військової агресії з боку Російської Федерації з метою якісного рівня організації розгляду звернень громадян, що упереджує виникнення повторних звернень і звернень до центральних органів влади та для уникнення суспільного резонансу і дестабілізації загальної ситуації у районі, відповідно до розпорядження голови адміністрації від 27.04.2011 року № 682/2011-р «Про затвердження Положення та оновленого складу постійно діючої комісії з питань розгляду звернень громадян при райдержадміністрації» (зі змінами) проведено 2 засідання постійно діючої комісії з питань розгляду звернень громадян, на яких розглянуто найбільш актуальні звернення громадян.[46]

Для оперативного та якісного рівня розгляду звернень громадян станом на 13.08. 2022 року, значна їх кількість розглянута за участі представників сільських рад, спеціалістів адміністрації відповідно до порушених у зверненнях питань з виїздом на місце проживання та у присутності заявників: звернення громадян щодо вирішення житлового питання; щодо питань, пов'язаних з орендою ставка; щодо надання матеріальної допомоги тощо (п.1 Указу).[47]

Особлива увага приділяється вирішенню проблем, з якими звертаються громадяни, які постраждали внаслідок російської агресії, ветерани війни, особи з інвалідністю, громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, багатодітні сім'ї, одинокі матері, особи, які мають особливі заслуги перед Україною та інші громадяни, які потребують соціального захисту та підтримки. З 2022 року до адміністрації надійшло 57 звернення вказаних категорій громадян.

Налагоджена ефективна співпраця адміністрації з органами місцевого самоврядування задля оперативного вирішення нагальних проблем порушених жителями району для зменшення кількості звернень, в тому числі

звернень до вищих органів влади. Так, протягом звітнього періоду відповідно до розпоряджень голови адміністрації від 20.12.2019 № 314/2019-р (зі змінами) та від 26.06.2020 № 155/2020-р затверджені склади груп та графіки виїзду робочих груп по прийому громадян Хмельницького району за місцем проживання, прямих «гарячих» телефонних ліній та функціонування «телефону довіри».

Керівництвом адміністрації з урахуванням оптимізації структури та встановлення граничної чисельності працівників районної державної адміністрації (з 21.02.2020 року скорочено посаду заступника голови адміністрації) та звільнення з 27.03.2020 року першого заступника голови адміністрації здійснено прийоми громадян у 12 населених пунктах, прийнято 21 громадянина.[46]

Станом на 13.08.2022 року керівництвом адміністрації із залученням фахівців апарату та структурних підрозділів адміністрації у відповідності до тематики піднятого заявником питання здійснювалися особисті прийоми громадян. За цей період проведено 8 особистих прийомів (10 прийомів за 2021р), до керівництва адміністрації під час їх проведення звернулося 25 громадян (19 громадян - за 2021р). На порушені у зверненнях питання надано обґрунтовані роз'яснення.[46]

Із встановленням карантину та нинішньої ситуації в країні, слід зазначити про підвищення ефективності використання прямих «гарячих» телефонних ліній. Проведено 26 «гарячих» телефонних ліній (23 лінії за 2021р), під час яких до керівництва адміністрації протягом 2022 року звернулося 42 громадян (48 громадян – за 2021р). «Телефоном довіри» скористалося 14 громадян (12 громадян – за 2021р). Заявниками отримані вичерпні роз'яснення з піднятих ними питань. У разі відмови у задоволенні вимог, при розгляді звернень громадян, письмово (усно) доводилися до відома обґрунтовані мотиви відмови з посиланням на закон та роз'яснювався порядок оскарження прийнятого рішення.(див. таблиця 2.2)

Звернення громадян шляхом використання прямих «гарячих» телефонних ліній

Рік	Прийоми	Звернулося громадян	Гарячі лінії	Звернулося громадян	Звернулося на Телефон довіри
2022	8	25	26	42	14
2021	10	19	23	48	12

Джерело: Складено авторкою на основі звітних матеріалів[47]

Інформація щодо організації роботи зі зверненнями громадян розміщується на офіційному веб-сайті адміністрації. Графіки прийомів громадян керівництвом обласної та районної державних адміністрацій розіслані для оприлюднення в сільські (селищну) ради та в структурні підрозділи адміністрації.

Адміністрацією проводиться щомісячний моніторинг звернень громадян з подальшим висвітленням його на офіційному веб-сайті адміністрації. З найбільш проблемних та гострих питань, що турбують громадян, проводиться роз'яснювальна робота на сторінках газети «Прибузька зоря» в рубриках: «Офіційно», «Важливо», «На часі», «Актуально», «Оголошення», «Юридична консультація» та інші [4].

2.3. Проблема законодавчого статусу тимчасово окупованих територіальних громад

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що засідання ради проводяться в міру необхідності, але не рідше одного разу на квартал. Тому найближчим часом відбудуться десятки засідань районних та обласних рад, щоб підтвердити вищезазначену позицію. Законопроект No7269 від районної чи обласної ради про встановлення воєнного стану та формування військового уряду.

Водночас, за результатами експертних інтерв'ю, про які йдеться далі в тексті, респонденти відзначили, що найбільшою проблемою є правова невизначеність щодо обсягу повноважень органів місцевого самоврядування та їх статусу. Нарешті, це стосується можливості прийняття важливих рішень у перші дні після початку бойових дій.

Наразі залишається неврегульованим статус тих територіальних громад, які перебувають під московитською окупацією. Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України періодично публікує перелік територіальних утворень, розташованих на територіях, де ведуться воєнні (бойові) дії або які перебувають в тимчасовій окупації чи оточенні (блокаді) Я тут. Такі відомчі накази видаються з метою виплати внутрішньо переміщеним особам. Водночас правовий статус тимчасово окупованих територій не визначений. Тому складається ситуація, коли очільники згаданих громад не мають чітких інструкцій, як діяти в умовах окупації. Інтерв'ю з керівниками територіальних громад, де тривають бойові дії та які перебувають у переліку Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, свідчать, що внесення громад до списків не впливає на зміну влади чи статусу. Першочергова мета – дати можливість мешканцям цих громад стати на облік переселенцями та отримати відповідні виплати.[26]

Ця ситуація виглядає потенційно небезпечною. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного часу», у разі неспроможності місцевої ради виконувати свої обов'язки, у певному муніципалітеті зі списку може бути створено військовий уряд. Натомість наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій не є достатнім нормативно-правовим актом, який має регулювати статус територій.

Тому такий статус належить до повноважень уряду і має вирішуватися Радою Міністрів України. Правильною процедурою було б, щоб Рада міністрів України перевірила різний статус територіальних громад на період воєнного стану залежно від того, чи ведуться там бойові дії. На основі таких зображень Міністерство реінтеграції тимчасово окупованих територій опублікує та оновить перелік таких громад[27].

Відповідно, такий статус є повноваженням уряду і має вирішуватися Радою Міністрів України. Правильно було б, щоб Рада міністрів України на час воєнного стану встановлювала різні статуси залежно від того, чи ведуться там

бойові дії. На основі таких зображень Міністерство реінтеграції тимчасово окупованих територій опублікує та оновить перелік таких громад.

Варто зазначити, що у квітні та травні 2022 року указом Президента України було створено лише три військові адміністрації населених пунктів. Загалом, питання створення військового уряду в конкретній громаді потребує детального дослідження та аналізу з боку місцевого військового уряду[45].

З метою вивчення основних проблем, з якими зараз стикаються українські територіальні громади, Міністерство розвитку та розвитку територій України спільно з проектом USAID «Говерла» провело опитування міст, щоб визначити питання, які потребують першочергового вирішення на рівні державної виконавчої влади.

Опитування тривало з 6 по 12 Травня. У ньому взяли участь 537 респондентів із 23 регіонів України. У 431, серед опитаних територіальних громад, військові дії не відбувалися; у 68 – велись військові дії або громади перебували в окупації, у 26 громадах ведуться на сьогоднішній день бойові дії або вони перебувають в тимчасовій окупації. Також було здійснено опитування серед респондентів, з якими проблемами вони стикнулися після введення воєнного режиму на території України. Результати опитування подано в таблиці 2.3.

Таблиця 2.3

Проблеми використання громадських засобів участі під час воєнного стану

№	Проблема	%	Що саме турбує
1	проблеми з інформацією та комунікацією	62%	Омс не відповідають на запити, сайт зачинений, звітування немає тобто відсутня прозорість взагалі», «Міністерства і відомства закриті для листування», «Відсутність ефективної взаємодії з органами місцевого самоврядування, відстороненість місцевої влади від потреб громади», «Блокування (приховування) інформації», «Закритість засідань ради та постійних депутатських комісій. Відсутність порядку денного.

			Відсутність поіменного голосування, прямої ютуб трансляції, не зрозумілість, які рішення приймаються. Не відповідають на офіційні запити»
2	проблеми використання інструментів громадської участі	34%	<p>«Неможливість зібрання», «проблемна робота державних реєстрів, проблеми у проведенні масових заходів», «не діє програма "Бюджет участі", немає компенсаторних механізмів помилок при 13 реалізації проектів цієї програми у період дії гарантійних зобов'язань. Відкладено програму благоустрою території мікрорайону згідно з прийнятими ДМР рішеннями про реконструкцію», «Зупинка ГБ», «Закриті реєстри, відсутні прийоми, відсутність громадського бюджету», «призупинення проектів Громадського бюджету», «Доступ до публічної інформації», «Закриті засідання сесій, недопуск громадян і журналістів на комісії, закритий доступ до омс», «Відсутність комунікації з представниками громадського сектору і ОМС»</p>
3	проблеми взаємодії з ОМС	28%	<p>«Не функціонує міська рада, відсутній громадський контроль, чинять перепони волонтерам, не працює низка законів», «Омс не відповідають на запити, сайт зачинений, звітування немає тобто відсутня прозорість взагалі», «...громада <...> залишилася сама. Голова не допомагає зовсім, в основному деякі депутати, що залишилися...», «Керівництво громади лишили напризволяще громаду», «Органи місцевого самоврядування пишуть різні відписки», «Закриті засідання сесій, недопуск громадян і журналістів на комісії, закритий доступ до омс», «Небажання міського голови скликати засідання міської ради», «КМДА і Київрада зачинені вже більше двох років, війна лише погіршила роботу цих органів», «Відмови чиновників та представників Червоного хреста надавати допомогу</p>

			громадянам, які належать до пільгових категорій населення», «сілрада з молодих депутатів не збирається»
4	проблеми безпосередньо самої інституції громадянського суспільства	18%	«Зруйнувались одні плани, треба було будувати інші плани», «Фінансові труднощі, обмеження мобільності», «Намагалися знайти допомогу західних партнерів в отриманні ліків <...> для поранених, але керівники медичних закладів бояться підписувати такі запити, хоча потреба актуальна», «Перебої з транспортом, зростання цін на товари першої необхідності та продукти харчування», «З перевезеннями та гуманітарною допомогою», «Не можемо достучатися до командування частини, вмовити їх подати заявку на укомплектування або хоча б контакт з нами», «Підготовка документів щодо передачі допомоги військовим у зоні бойових дій

Джерело: складено автором на основі використаних джерел [50].

Серед найпоширеніших проблем функціонування органів місцевого самоврядування першого рівня в умовах воєнного стану – проблеми наповнення місцевих бюджетів та їх видатків, у тому числі пов’язаних із соціальними потребами внутрішньо переміщених осіб.

Для подальшого визначення основних викликів, з якими стикаються територіальні громади в різних регіонах України, були проведені експертні інтерв’ю. Цільовими групами опитування були представники місцевого самоврядування, голови громад та заступники голів громади. Всього в дослідженні взяли участь 6 осіб[20].

Слід зазначити, що така велика кількість учасників призводить до високого відсотка відмов. Зокрема, більшість запрошених до участі в дослідженні керівників місцевого самоврядування відмовилися або не відповіли на запити. Одним із припущень може бути висока зайнятість лідерів громади за поточних умов, оскільки виклики, перелічені нижче, вимагають повної участі та організації роботи в громаді. Ще однією гіпотезою може бути страх перед

розголошенням секретної інформації, оскільки сьогодні одним із пріоритетів громади є заходи безпеки та оборони на місцевому рівні.

Одна з громад, залучених до розслідування, розташована поблизу зони конфлікту, а інші – у районах, вільних від бойових дій. Це зумовлює певні особливості в організації роботи в громадах. У той час як гуманітарна допомога та відновлення інфраструктури були пріоритетними для окупованих громад, громади зіткнулися з проблемами в отриманні та організації допомоги для внутрішньо переміщених осіб.

Одним із викликів, з якими стикаються всі громади з початку військових дій, є складність надання соціальних послуг своїм мешканцям. Співробітники багатьох відділів втекли до інших громад, рятуючись від військового вторгнення. При цьому були закриті всі реєстри, через що неможливо було прописати чи змінити місце проживання жителів та гостей. Через це соціальні служби були недоступні з 24 лютого, але зараз соціальні консультації відновили роботу. Крім того, проблемою для громад, які приймають ВПО, є надання соціальних послуг у більшому масштабі, оскільки населення громади зростає[20].

Також важливо, що органи місцевого самоврядування тепер можуть проводити засідання виконкомів дистанційно. Це одна з найкорисніших норм у воєнний час. Крім того, дозволивши вирішувати бюджетні питання не міській раді, а виконавчому комітету, процес пришвидшився, а бюджетні кошти міста можна швидко перерозподіляти. Інші спільноти проводять регулярні сесії віч-на-віч. Перевагою органів місцевого самоврядування в нинішній ситуації є те, що вони можуть самостійно визначати кількість і періодичність таких зустрічей, а отже, можуть швидко реагувати на зміни.

Громади також відзначили, що їхня взаємодія з військовим урядом здебільшого стосувалася питань гуманітарної допомоги громаді. Такі взаємодії ефективно вибудовуються, дозволяючи жителям громади отримати все необхідне. Водночас є ситуації, які має вирішувати військове управління.

Зокрема, у першому переліку громад, розташованих у районах ведення військових (бойових) дій або тимчасово окупованих, хоча деякі громади розташовані у прифронтовій зоні, оточених (блокованих), затвердженому Міністерством реінтеграції тимчасово окупованих територій, громада була відсутня. Відповідно, жителі громади не могли отримати виплати як внутрішньо переміщені особи. У зв'язку з цим керівники громади звернулися до військового уряду для роз'яснення питання, яке згодом було з'ясовано. Тому в цій ситуації військова адміністрація не має повної та достатньої інформації про територіальні утворення в цьому регіоні. Це свідчить про необхідність більш тісної співпраці між вищезазначеними установами.

Відсутність досвіду військового уряду також було підтверджено в якісних інтерв'ю з експертами. Наприклад, у деяких регіонах накази військових адміністрацій вимагали від місцевих органів влади здійснення певних заходів, що суперечать фінансовим положенням. Зокрема, поховання учасників бойових дій за кошти бюджетів місцевого самоврядування регулюється статтею 90 Закону про бюджет України, якою це покладено на місцеві бюджети.

Некомпетентність посадових осіб військового управління підтвердили й експерти в якісних інтерв'ю. Наприклад, у деяких регіонах накази військових адміністрацій змусили органи місцевого самоврядування вжити певних заходів, які суперечать Бюджетному кодексу. Зокрема, поховання бійців здійснюється за рахунок коштів місцевого самоврядування, а статтею 90 Бюджетного кодексу України це віднесено до повноважень обласного бюджету[24].

Крім того, взаємодія військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування відбувається переважно з питань громадської безпеки та оборони. Окрім того, взаємодія з органами місцевого самоврядування відбувалася у першу чергу стосовно питань, що пов'язані із забезпеченням безпеки та оборони у громаді. Органи місцевого самоврядування продовжують виконувати свої «звичайні» функції, у секторі безпеки ці функції

для них є новими. Особливо це актуально для створення підрозділів територіальної оборони, фортифікаційного будівництва, патрулювання тощо. Зокрема, гострим питанням для органів місцевого самоврядування стала відсутність чіткої законодавчої бази та механізму тимчасового використання спільного майна для потреб військових частин. Розміщення військових частин надається за договором тимчасового користування з поверненням комунальних послуг, але Закон України «Про правовий режим воєнного стану» такої необхідності не передбачає.

Загалом причиною цього також є низька забезпеченість спорудами цивільного захисту для укриття населення, що свідчить про те, наскільки органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження в регіоні. Більшість попередніх договорів оренди, укладених у минулому, не враховували особливості оренди охоронних споруд. Значна частина захисних споруд уже встановлена силами народу, державних службовців та працівників соціальної сфери, частину приміщень наразі доводиться повертати під цільове призначення через суд. Найбільш проблемною є приватна власність, оскільки її власники не визнають своїх зобов'язань щодо забезпечення доступу населення та забезпечення готовності до охорони.

Під час інтерв'ю експерт також зазначив, що важко спілкуватися з військовими адміністраціями, оскільки витрати на оборону перекладаються на органи місцевого самоврядування, власне будівництво фортифікаційних споруд у рамках заходів територіальної оборони. Такі повноваження мають надати воєнізовані організації, які належним чином оформили землю, якою користуються. Водночас варто нагадати, що ще у 2015 році виникли проблеми координації між військовими та адміністрацією на будівництві фортеці, про що було журналістське розслідування.

Тому територіальні громади, особливо ті, що знаходяться на території бойових дій та на окупованих територіях, мають потреби, які в деяких ситуаціях не можуть вирішити самостійно і повинні покладатися на відповідну військову адміністрацію. Це спостереження може свідчити про тенденцію до

децентралізації органів місцевого самоврядування, коли проблеми потрібно вирішувати на вищому рівні.

Організація навчального процесу, робота з міжнародними гуманітарними організаціями щодо надання гуманітарної допомоги та будівництво притулків для внутрішньо переміщених осіб з вересня 2022 року залишалися ключовим викликом для громади.

Окремо варто виділити громади через невизначеність законодавчого статусу, як приклад Станіславської територіальної громади Херсонської області. Згідно з розпорядженням міністра № 92 про возз'єднання тимчасово окупованих територій України від 14 травня 2022 року, усі районні громади Херсонської області включені до переліку комун військової (бойової) території, тимчасово окупована, облога (блокада). Таким чином, громада Станіславської області також є тимчасово окупованою і тому внесена до списку. Продовжує працювати сільська рада, яка надає послуги жителям громади та видає довідки та документи [22]. Водночас залишається незрозумілим, чи має сільська рада повноваження за таких обставин, чи збиратиметься на сесію для прийняття рішення.

Навіть за умов досконалості залишається сумнівною правова природа рішення сільради. Крім того, відкритим залишається питання взаємодії з окупаційною владою. Тому, якщо між міською радою та тимчасовою окупаційною владою виникає спір щодо управління комунальним майном окупованої території, наразі немає вказівок чи інструкцій щодо його вирішення. Водночас незрозумілими є проблеми комунікації голів окупованих міст, сіл та сільських громад з окупаційною владою.

Згідно з проведеним дослідженням, однією з найбільших проблем є документування пошкодження та знищення майна. Доступ до речей може бути складним у громадах, де ведуться військові дії або тимчасово окуповані, тому цю проблему потрібно вирішити. Натомість мешканці громади мають отримати належну компенсацію за знищене чи пошкоджене майно. Водночас у Станіславській громаді не створено жодних добровольчих формувань для

відбиття можливого нападу ворога [22]. Враховуючи необхідність захисту громад від військової агресії, такі дії ставлять питання про небажання громад чинити опір.

Подібні проблеми виникають і щодо інших громад, розташованих біля кордонів Росії та Білорусі. Ці громади виявилися неготовими до опору через відсутність формувань добровольчих загонів територіальної оборони.

Децентралізація та реформи місцевого самоврядування дали можливість органам місцевого самоврядування самостійно розпоряджатися своїми фінансовими ресурсами, тобто видатками місцевих бюджетів. Відповідно до Закону України «Про засади національного спротиву» територіальна громада може створити на своїй території декілька громадських організацій, враховуючи ресурси та людські можливості [10].

Волонтерство формується через збори ініціативних груп жителів територіальної громади. І якщо в ньому беруть участь не менше 5 осіб, вони вважаються дієздатними. Так само командири військових частин Сил територіальної оборони Збройних Сил України та представники органів місцевого самоврядування відповідних територій. Тож загалом 5 людей можуть почати формувати спонтанне формування місцевої громади [10]. Це законодавчо спрощує процедуру створення такого фонду.

Загальна чисельність та місце дислокації ДФТГ визначається Командуванням ЗСУ за участю відповідних сільських, селищних та міських рад та за погодженням з Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил. Україна. Закон не містить жодних обов'язків будь-якої реєстрації таких суб'єктів господарювання та надання їм статусу юридичної особи. Це також спрощує процедуру формування таких підрозділів.

Що стосується фінансування ДФТГ, то відповідно до статті 23 Закону України «Про основи національного спротиву» фінансування та матеріально-технічне забезпечення державного опору здійснюватиметься за кошти та в межах державного бюджету. з України, місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством України [6]. Водночас статтею 91 Закону про

бюджет України передбачено, що з усіх місцевих бюджетів можуть фінансуватися заходи та заходи, пов'язані з місцевою критичною територіальною обороною та мобілізаційною підготовкою. Тому є можливість фінансувати заходи та проекти, пов'язані з територіальною обороною, з місцевого бюджету.

Для цього органи місцевого самоврядування мають прийняти вступну постанову про внесення змін до рішень про місцеві бюджети на 2022 рік. У зв'язку з «окремими питаннями щодо формування та виконання місцевих бюджетів під час воєнного стану» виконком міг прийняти таке бюджетне рішення, яке в нинішній ситуації не потребувало б засідання та могло б бути зроблено дистанційно.[10].

Тому зрозуміло, що в умовах воєнного стану однією з головних вимог місцевого населення до органів місцевого самоврядування є створення чи не створення ДФТГ. Водночас відповіді експертів свідчать, що це одне з найскладніших питань для органів місцевого самоврядування, мені не вистачало знань, як це робити, і власного бюджетного повноваження. Через багаторічні зміни в деяких територіальних громадах ці програми вдалося реалізувати лише через кілька місяців.

Водночас витрати на здійснення національного спротиву мають таємний характер і в більшості випадків не можуть бути покладені на плечі громади, тому органи місцевого самоврядування відмовляються передавати трансферти, які навіть погоджуються підірвати виконання своїх власні делеговані повноваження. Тому необхідні подальші законодавчі дії для реалізації повноважень у поточних пріоритетних сферах.

Водночас викликає занепокоєння Закон України «Про правовий режим воєнного часу», тобто правові норми, передбачені ч.3 ст.9. «В умовах воєнного стану жодна особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не несе жодної відповідальності, у тому числі кримінальної, за будь-яке рішення, дію чи бездіяльність, що призвела до непередбачуваних негативних наслідків. Наслідки, спричинені правомірними

ризиками, покриваються в тій мірі, в якій ці дії (бездіяльність) необхідні для відбиття збройного нападу на Україну або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту [33]. Насправді на даний момент закон чітко не визначає, що вважається необхідною дією чи бездіяльністю для протидії збройному нападу, а поняття негативних наслідків і виправданих ризиків є загальними та підлягають тлумаченню. Це важливо з огляду на те, що сільські, селищні та міські керівники усвідомлюють межі своїх повноважень і необхідність брати відповідальність за забезпечення безпеки своїх громад.

Висновки до розділу 2

У другому розділі дипломної роботи проаналізовано лазівки в Регламенті діяльності місцевого самоврядування. Крім того, були проведені експертні опитування щодо виявлення проблем та викликів, з якими стикаються органи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Недоліки правового регулювання стосуються, серед іншого, не чіткого розподілу повноважень між військовим управлінням та органами місцевого самоврядування. За результатами опитувань експертів також було зазначено, що в окремих випадках військові адміністрації перевищує свої повноваження, зокрема позбавляє повноважень місцевих рад. Крім того, хоча це не передбачено відповідними законами, військові адміністрації також покладається на місцеві бюджети для фінансування певних мандатів, тобто забезпечення заходів національної безпеки та оборони на місцевому рівні.

Однією з найбільших проблем є нерегулярний розподіл окупованих або зруйнованих війною територіальних громад, що ускладнює організацію ефективної роботи. Такі громади мають інші пріоритети, ніж небоєздатні громади, тому розмежування різних типів територіальних громад є актуальною справою.

РОЗДІЛ 3. ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЗА УМОВ ВОЄННОГО СТАНУ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПОСИЛЕННЯ РОБОТИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1 Особливості функціонування зв'язків з громадськістю в органах державної влади

Країни, які порівняно недавно звільнилися від авторитарних або тоталітарних форм правління, дійшли висновку, що відкрите суспільство та верховенство права не можуть існувати без свободи слова, вільної преси та вільних ЗМІ. Вільний обмін інформацією, ідеями та думками є дуже важливим елементом громадянського суспільства, оскільки демократія передбачає вільне обговорення та відкриті процеси прийняття рішень у суспільстві з різних питань. Електронні та друковані засоби масової інформації (ЗМІ) служать і як дискусійний форум, і як джерело інформації для прийняття певних ділових рішень.[3]

Побудова громадянського суспільства – це дуже складне завдання. Це відмінна риса різниці між демократичною та тоталітарною системами в наданні інформації громадськості. «У диктатурі пропаганда повинна використовуватися, щоб довести правоту уряду. У демократії функція інформування громадськості полягає не лише в поширенні фактів, а й у стимулюванні широкої громадськості брати участь у публічних дебатах щодо проблем».

Для того, щоб нові демократії могли підтримувати та розширювати свою свободу, вони повинні створити інституції як у державному, так і в приватному секторах, які відображатимуть і підтримуватимуть вільний обмін інформацією. Ці нові інститути можуть покласти більшу відповідальність як на політиків, так і на представників ЗМІ.[4]

Виходячи з цих принципів, у більшості країн, які обрали шлях демократії, включно з Україною, державним адміністраціям дуже необхідно сформулювати та систематично застосовувати політику для покращення

стосунків зі своїми громадянами. Адже жодна організація в процесі своєї діяльності не може обійтися без ефективних зв'язків з громадськістю.

Сьогодні особливо актуальною є потреба не лише вивчення соціального середовища, а й впливу на свідомість громадян шляхом інформування через усталені канали комунікації. Гострим і актуальним стає питання побудови ефективних взаємовідносин із суспільством, у тому числі чесних, відкритих і дбайливих відносин між органами влади та громадянами. Тут виникає відносно нова функція державного управління: зв'язки з громадськістю, оскільки влада ефективна лише тоді, коли її підтримує громадськість. Керівні органи повинні звітувати та нести відповідальність перед громадськістю.

Створення відділів зв'язків з громадськістю в державних установах і підприємствах економічного розвитку України розпочалося на початку 1990-х років як необхідність суспільних змін у напрямку формування організацій. економічних і політичних інститутів демократії». Але це було лише після запровадження президентської системи (1992 р.), коли в структурі президентської адміністрації було створено прес-службу глави держави, в Україні розпочинається реальний процес становлення фундаменту суспільних відносин у державному управлінні.[3]

Головною метою зв'язків з громадськістю державних адміністрацій є вплив на створення успішного іміджевого внутрішньо- та зовнішньополітичного та соціально-психологічного середовища та забезпечення бажаної поведінки цього середовища щодо самих органів влади.

Для досягнення взаєморозуміння, дружби та співпраці між державними адміністраціями та громадянами необхідно дотримуватись таких вимог:

- надавати всебічну та актуальну інформацію як громадськості в цілому, так і окремим суспільним групам;
- організувати ефективний «зворотний зв'язок» з громадськістю;
- залучати громадськість до процесу обговорення та прийняття рішень.

Практика взаємовідносин органів управління з тими, на кого вони впливають, насамперед для того, щоб дати загальне уявлення про їхню діяльність,

реалізацію планів і пов'язаних з ними проблем, що вирішуються, а також для інформування громадськості.[5]

Для досягнення цієї мети державні органи використовують такі основні типи каналів зв'язку:

- пряма комунікація – з одного боку безпосередній контакт представників влади та громадян (громадянське суспільство) – з іншого боку;
- спілкування шляхом спілкування (телефон, різні форми особистого спілкування);
- Непряме спілкування через засоби масової інформації (преса, телебачення, радіо, комп'ютерні мережі, чутки тощо).

Найкраще враження про той чи інший державний орган громадяни можуть скласти, особисто спілкуючись із посадовими особами та працівниками цього органу.

З повсякденної практики відомо, що відносини між адміністрацією та громадськістю будуються саме на враженні громадянина про роботу місцевої служби та ефективну роботу чиновників різного рангу.[16]Протягом робочого дня чиновники спілкуються з відвідувачами, просячи їх допомогти з певними проблемами. Також працівники можуть мати наступні варіанти:

- а) взятися за вирішення даної проблеми;
- б) інформування громадян про повноваження посадової особи чи установи, які можуть займатися їхньою проблемою;
- в) пояснити, чому організація не може вирішити проблему[13].

У свою чергу громадяни мають цінувати робочий час своїх працівників, адже люди, які також зайняті щоденною роботою, часто забувають про нього.

З метою полегшення спілкування з громадянами державні адміністрації повинні запровадити методи ознайомлення з інформацією фактичного характеру, які дозволять відвідувачам обґрунтовано обґрунтувати свої претензії щодо державних послуг. Цю інформацію можна поширювати у друкованому вигляді (видавати брошури, розміщувати довідки для

відвідувачів, розклеювати афіші тощо), готувати до теле- та радіопередач, мовлення знімати відеоролики, організувати виставки та відвідувати.[17]

Важливу роль у регулюванні відносин між громадянами та владою відіграє прийом громадян уповноваженими посадовими особами та прийом громадян. Це положення закріплене в статті 40 Конституції України: «Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк».[18]

Інформування громадськості про роботу органів влади здійснюється відповідно до Конституції України, Закону України «Про інформацію», «Про порядок звітування про діяльність державних органів та органів держави". урядування в Україні засобами масової інформації» та інші нормативно-правові акти. Ці нормативно-правові акти встановлюють форми і порядок інформування та звітування про роботу органів державного управління засобами аудіовізуальних і друкованих засобів масової інформації, відповідальність за порушення[14].

Розуміння важливості функції публік релейшнз у демократичному суспільстві призвело до створення спеціальних підрозділів, відповідальних за здійснення відповідної діяльності. Якщо на початку становлення інституту державної служби в Україні зв'язки з громадськістю в основному зводилися до роботи прес-аташе керівника державного органу, то на сучасному етапі ці функції виконуються низкою структурних підрозділів. - інформаційні послуги. Відповідно до ст. 1 Закону «Про порядок звітності...» управління інформації органів державної влади є структурною частиною цих органів, яка виконує функції інформування, аналізу та забезпечення зв'язку з громадськістю, ЗМІ та громадськістю. До них належать: інформаційні управління, управління внутрішньої політики, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління й центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом[3].

Функція зв'язків з громадськістю є надзвичайно важливою та відповідальною сферою діяльності органів державного управління. Адже ефективна робота будь-якого адміністративного органу без чесних, відкритих і доброзичливих стосунків між народом і людьми стає проблематичною. Тому нині надзвичайно важливо, щоб керівники державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування визнали важливість діяльності спеціальних підрозділів – інформаційних служб.[14]

3.2. Шляхи подолання кризових ситуацій

Режим воєнного стану впливає на всі сфери суспільного життя, включно з функціонуванням органів місцевого самоврядування. З огляду на виклики, з якими стикаються органи місцевого самоврядування у своїй діяльності, як пояснюється в Розділі 2, з метою врегулювання законодавчих колізій та створення правової бази для безперебійного функціонування місцевого самоврядування.

Унікальна ініціатива пропонує підхід, спрямований на відображення нової реальності воєнної ситуації та повоєнної України. Зокрема, підкомітетом з питань адміністративно-територіального устрою Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування було прийнято рішення про перегляд регіональної політики та розмежування таких типів територій [28]:

- тимчасово окупована територія;
- райони ведення бойових дій;
- райони підтримки – спокійне, але в той же час надання першої допомоги у ворожих районах. Яскравим прикладом таких відносин є зараз Одеса-Миколаїв, Одеса цілеспрямовано щодня завантажує гуманітарну допомогу в Миколаїв. Житомирську і Січеславську області також можна назвати опорними.
- території глибоко тилу – найбезпечніші райони, куди переміщується більшість населення та переміщуються підприємства. Це регіони, які зараз

складають основу нашої економіки і мають стати базою для нашого економічного стрибка.

Ця типологія є результатом спільної роботи Міністерства розвитку громад та територій України та Спільки міст України. Тому щонайменше у трьох звільнених від окупантів областях (Київській, Чернігівській, Сумській) може знадобитися зміна міської структури. Така ситуація вже ймовірно повториться в інших районах, де зараз ведуться бойові дії.

Така ініціатива, безсумнівно, потребуватиме подальшого правового супроводу. Зокрема, Рада Міністрів України затвердила перелік територіальних громад, після чого на базі нової адміністративної території відбулися місцеві вибори. Тому питання проведення виборів є дуже актуальним, особливо з огляду на останні ініціативи щодо заборони діяльності окремих політичних партій.

Однією з проблем окупованих Сумської, Київської та Чернігівської областей певний період була неготовність місцевої влади до початку бойових дій у своїх населених пунктах. Тому до питання стратегічного планування в територіальних громадах слід підходити інакше[27]. Зокрема, потрібне стратегічне планування.

- на випадок абсолютно мирного плану;
- на випадок повторення загострення;
- та на випадок нового повномасштабного вторгнення [28].

З огляду на таку позицію, ми пропонуємо, щоб цей метод використовувався всіма органами місцевого самоврядування, навіть тими, які будуть віднесені до фону. Ситуація під час воєнного стану є надзвичайно динамічною і найближчим часом можуть бути окуповані території, на яких останнім часом не велися бойові дії. Стратегічне планування, яке враховуватиме особливості території, наявність кількох стратегічних об'єктів, які завдають шкоди, має бути розроблено для різних ситуацій, як зазначено вище. Це дозволить місцевим і регіональним органам влади краще підготуватися до потенційних викликів і мати план дій у разі загострення ситуації чи початку бойових дій.

У цьому сенсі видається слушним припущення про те, що навіть у післявоєнний період загроза вторгнення, як зазначено вище, зберігатиметься протягом тривалого історичного періоду. Тому поділ території України на зони за ступенем ризику пошкодження є придатним для цілей планування територіального розвитку [29].

Зокрема, пропонується виділити такі типи територій:

- з низьким рівнем ризику ураження – західні області;
- з середнім рівнем ризику ураження – середні області;
- з високим рівнем ризику ураження – прифронтові території [29].

Для зруйнованих війною або окупованих територій стратегії відновлення та реконструкції часто є складними. Пост конфліктні регіони часто стикаються з дуже специфічними проблемами [27], зокрема:

- потреба в координації між різноманітними місцевими, національними та міжнародними акторами;
- високий ступінь терміновості, що вимагає швидкої реакції зацікавлених сторін;
- брак ресурсів, які необхідно ефективно використовувати;

Вирішувати такі питання складно через складність та динамічність ситуації на постраждалих територіях. Тому іноземні експерти рекомендують такий підхід до відновлення територій:

1. Оцінка місцевих умов, що включатиме:

- розуміння політичного підґрунтя та існуючих інституційних механізмів;
- оцінка відтоку персоналу та потреб внутрішньо переміщених осіб (ВПО).
- відображення внутрішніх партнерів та їхніх можливостей.
- оцінка ступеня руйнування інфраструктури та виробничих галузей;
- аналіз контекстуальних ризиків, включаючи безпеку, економічні та соціальні ризики [27].

2. Забезпечення підтримки з боку місцевих та регіональних зацікавлених сторін. Вважається, що найкращі практики відновлення після стихійних лих у різних країнах світу демонструють важливість визначення потреб і пріоритетів

постраждалих громад. Для цього нам потрібно застосувати такі інструменти, як розробка процесів участі, які допомагають залучати громади до прийняття рішень, надання послуг та відновлення [27].

3. Інвестиції в розвиток потенціалу. Уряд також відіграє певну роль у забезпеченні міцного місцевого управління. Діяльність уряду буде більш ефективною за умови моніторингу та координації в цій сфері. Державні установи та міжнародні організації можуть допомогти органам місцевого самоврядування, яким бракує інституційної спроможності для реалізації складних проєктів[28].

Відновлення включає різноманітні заходи. Успішні зусилля з відновлення потребують хорошої міжгалузевої координації на різних рівнях управління. У надзвичайних і постконфліктних ситуаціях центральний уряд зберігає роль у сприянні координації зусиль з відновлення на місцевому рівні та збільшенні спроможності місцевих лідерів працювати з національними та відповідними міністерствами та міжнародними партнерами [28]. З цією метою можуть бути створені спеціалізовані органи для сприяння вертикальній і горизонтальній координації [29].

Досвід Хорватії показує, що місцева влада працює в умовах воєнного стану. Під час військових дій виникали ситуації, коли інститути адміністративної системи залишається без уваги. З одного боку, ця тенденція призвела до посилення централізаційних зусиль. У результаті інтереси місцевої влади були проігноровані[31]. Такі тенденції спостерігаються в деяких регіонах України, про що згадувалося в розділі 2. Тому зараз дуже важливо посилити роль органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем на місцевому рівні. Це також зобов'язання України за Європейською хартією місцевої автономії, тобто застосування допоміжного принципу.

Висновки до 3 розділу

Зв'язки з громадськістю – діяльність, спрямована на поліпшення відносин між організацією та різними громадськими групами, формування її сприятливого

іміджу. Основною функцією є збирання та аналіз інформації, розповсюдження необхідної інформації, забезпечення циклічності діяльності системи публік рилейшнз. Зв'язок з громадськістю є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь в державному управлінні, та впливати на їх рішення, особливо під час війни.

В попередньому розділі я розглянула зв'язок з громадськістю в умовах воєнного стану на Хмельниччині. Враховуючи яка зараз ситуація в нашій країні, Хмельницька РВА чудово виконує свою роботу в цілому.

Також провела аналіз стану роботи зі скаргами громадян та їх окремими зверненнями, який використовувався в процесі перевірки роботи підпорядкованих органів (підрозділів) поліції, відслідковувався та перевірявся на нарадах керівництва. Перевірка розгляду звернень громадян та їх індивідуальних звернень в органах внутрішніх справ (підрозділах) здійснюється в процесі перевірки або цільового тестування та перевірки.

Під час перевірки ретельно досліджується робота організації зі зверненнями громадян та їх особистим прийомом, виявляються недоліки та надається практична допомога щодо їх усунення. Не дозволяється робити висновки про стан цієї роботи, враховуючи лише статистичні показники. Оцінка службової діяльності поліції (підрозділів) надається з урахуванням стану їх роботи із зверненнями громадян та організації їх індивідуального прийом.

ВИСНОВКИ

Органи місцевого самоврядування в умовах воєнного стану зараз стикаються з багатьма проблемами. Тому тема бакалаврської роботи є дуже актуальною. Реформа децентралізації заклала основу для ефективної діяльності місцевого самоврядування. Але невиправдані військові атаки змінили нормальний ритм роботи як обласної, районної ради, так і місцевої влади. Дипломна робота розглядала фактори, які впливають на роботу місцевої влади та їх зв'язок з громадськістю під час воєнного стану.

Зокрема, правові основи діяльності державних органів були закладені на умовах законів війни. Основним нормативно-правовим актом, який регулює відносини під час воєнного стану, є Закон України «Про правовий режим воєнного стану». Для цього Президент України Указом від 24 лютого 2022 року № 64/2022 запровадив воєнний стан в Україні з 24 лютого 2022 року, продовжив його до грудня 2022 року та ввів у дію. Воєнний стан — це спеціальна правова система, створена для стримування збройної агресії та забезпечення національної безпеки, що впливає на адміністративні зміни на місцевому рівні.

Особливістю цієї правової системи є утворення тимчасових державних установ — військових адміністрацій. Вони працюють у парі з місцевими органами влади. Однак у деяких випадках військова адміністрація бере на себе повноваження місцевих органів влади. Законом передбачено, що військова адміністрація може бути утворена, якщо місцеві ради не збираються у встановлені терміни.

Органи місцевого самоврядування продовжують виконувати свої повноваження в умовах воєнного стану з певними особливостями. Зміни стосувалися, зокрема, виконання бюджету та перерозподілу видатків, особливо в оборонному секторі. Місцеві домогосподарства в громадах, які приймали внутрішньо переміщених осіб і тепер мають надавати гуманітарну та соціальну допомогу, також несуть тягар.

У своїй бакалаврській роботі на основі аналізу законодавчих актів та результатів інтерв'ю з експертами визначено проблеми та виклики, з якими зіткнулися органи місцевого самоврядування після початку московської військової агресії, також здійснила аналіз роботи Хмельницької РВА з громадськістю за умов воєнного стану. Враховуючи важливість звернень громадян, військові адміністрації зробили все для того щоб захистити їх. Для інформування своїх громадян, вона створила: чат-боти, де публікується вся інформація; збільшила години роботи «гарячих ліній»; збільшила години прийому громадян; кожного тижня проводиться роз'яснювальна робота на сторінках газети «Прибузька зоря» в рубриках: «Офіційно», «Важливо», «На часі», «Актуально», «Оголошення», «Юридична консультація»; щоденна інформація, яка публікується та оновлюється на основному сайті.

Таким чином, на основі наданої мною документації можна запропонувати такі шляхи вдосконалення роботи для військових адміністрацій:

- відновлення засідань міської ради чи виконавчого комітету рекомендується проводити у відкритому форматі, за необхідності поєднуючи із закритою частиною. У закритій частині засідання розглядаються проекти рішень щодо обороноздатності населеного пункту чи регіону, проекти рішень щодо бюджетних видатків на підтримку Збройних Сил України, чи інші проекти рішень, розголошення інформації з яких, може загрожувати безпеці того, кого вона стосується, або загрожувати безпеці регіону;
- публічна частина зборів має бути доступною для мешканців громади та уповноважених представників ЗМІ, завчасно оприлюднена та доведена до відома громадськості у відповідному розділ відповідного парламентського сайту.
- матеріали, протоколи та відеозаписи відкритих засідань місцевих рад, виконавчих комітетів та постійних заступників підлягають оприлюдненню згідно із законодавством, але оприлюднюються протягом семи днів з моменту проведення відповідних засідань та прийняття рішень;

- потрібно припинити практику закриття офіційних веб-сайтів ОМС у цілому, або у їх частинах, які стосуються рішень органів влади у минулому; вдосконалити головний сайт Хмельницької РВА, щоб людям було зручніше зайти на нього;
- збільшити кількість годин для отримання дзвінків від людей;
- збільшити кількість робочих днів гарячої лінії (2 рази/місяць);
- рекомендую дотримуватися Закону України “Про доступ до публічної інформації” та надавати відповіді на запити і звернення, інформація у яких не зашкодить безпеці населення, у передбачений законом термін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Агафонова Н.О. Сутність зв'язків з громадськістю в системі публічного управління. Публічне управління та регіональний розвиток. 2018. № 1.С.10-31 С.26
2. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
3. Закон України «Про друковані засоби масової інформації (преси) в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2782-12#Text>
4. Закон України «Про інформацію». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>
5. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80#Text>
6. Закон України 14.04.2022 № 2193-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text>
7. Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII «Про військово-цивільні адміністрації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
8. Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
9. 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>
10. Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX «Про основи національного спротиву». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1702-20>

11. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
12. Закон України від 24.03.22 № 2142-ІХ «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства на період дії воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2142-20#Text>
13. Заєць О.М. Теоретичні основи дослідження зв'язків з громадськістю як інструменту взаємодії політичних суб'єктів України. Молодий вчений. 2017. №12(52).С. 130-132
14. Зяйлик М.Ф. Роль та значення функцій зв'язків із громадськістю у системі публічного управління. URL: http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/32396/2/monograph_PU_2020_TNTU_Ziaailuk_M-The_role_and_value_of_public_33-49.pdf С,37
15. Інна Попович «Кому війна, кому мати рідна: фортифікації посипалися». – Економічна правда. – 27.07.2016. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2016/07/27/600446/>
16. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004
17. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-ВР> (дата звернення 02.11.2021).
18. Конституція України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
19. Загорский В.С., Телешун С.О. Енциклопедія державного управління. Львівській регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Т. 8., 2013. - 334с.
20. Романенко Є. Комунікативна взаємодія органів державної влади та громадськості: сутність та особливості її налагодження. Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 2 (21). С.190-201.

21. Наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій від 25.04.2022 № 75 «Про затвердження Переліку територіальних громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) станом на 25 квітня 2022 року». URL: <https://www.minre.gov.ua/doc/doc/66>
22. Наказ Стрийської районної військової адміністрації від 11.03.2022 №37 «Про припинення повноважень Стрийської районної ради». URL: <https://drive.google.com/file/d/1ktEZG8IjVGpuAdsURFjsFHjnp634q8hk/view>
23. 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>
24. 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-vikonannya-miscevih-byudzhativ-u-period-voyennogo-stanu-252>
25. Постанова Центральної виборчої комісії від 08.08.2020 № 161 «Про неможливість проведення перших виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької і Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0161359-20#Text>
26. Про внесення змін до частини сьомої статті 147 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" Закон України від 03 березня 2022 року № 2112-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2112-20#Tex>
27. Про внесення змін до частини сьомої статті 147 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" Закон України від 03 березня 2022 року № 2112-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2112-20#Text>
28. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня. 2015 р. №389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/389-19>

29. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
30. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015, № 28, ст.25. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
31. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015, № 28, ст.25. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
32. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII Відомості Верховної Ради України. 2015, 2016, № 31, ст.545). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
33. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII Відомості Верховної Ради України. 2015, 2016, № 31, ст.545). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
34. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року №68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>
35. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>
36. Рішення Рівненської обласної ради 8 скликання, прийняті 20.05.2022. URL: <https://ror.gov.ua/rishennya-oblasnoyi-radi-8-sklikannya>
37. Свірін М. “Паблік Рілейшнз” у місцевих органах державної влади: концептуальний аспект // Вісн. УАДУ. - 2019. - № 3. - С. 247.
38. Скоблик В.П. Громадські зв'язки органів місцевого самоврядування: Матеріали конф. - Ужгород, 2018. - С. 40-50
39. Стаскевич Ю.М. Взаємодія органів місцевого самоврядування і громадянина в умовах децентралізації влади URL: <http://oaji.net/articles/2014/797-1400183104.pdf>

40. Указ Президента України від 14.03.2022 № 133/2022 «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1332022-41737>
41. 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>
42. Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
43. Указ Президента України від 24.02.2022 №68/2022 «Про утворення військових адміністрацій». URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>
44. Україна 2.0: Віталій Безгін про те, як війна змінила регіональну політику в Україні. – Блог політичної партії «Слуга народу». – 18.04.2022. URL: <https://sluga-narodu.com/ukraina-2-0-vitaliy-bezghin-pro-te-iaк-viyna-zminyt-rehionalnu-polityku-v-ukraini/>
45. Фігель Ю.О. Обмеження прав людини в умовах воєнного стану / Ю.О. Фігель // Науковий вісник Львівської комерційної академії. Серія «Юридична». – 2015. – Вип. 2. – С. 222–230. URL: <http://nbuv.gov.ua>
46. Хмельницька районна військова адміністрація. URL: <http://km-rda.gov.ua>
47. Хмельницька РВА. URL: https://www.adm-km.gov.ua/?page_id=12
48. Королько В.Г., Некрасова О.В. Зв'язки із громадськістю Наукові основи, методика, практика: підручник. – К.: Вид.дім «Києво-Могилянська академія», 2009.-831с.
49. Почепцов Г. Г. Паблік рилейшнз: навч. посіб. – К. : Знання, 2006. – 327
50. «ВПЛИВ ВОЄННОГО СТАНУ НА ГРОМАДСЬКУ УЧАСТЬ В УКРАЇНІ». URL: <https://rm.coe.int/research-influence-of-martial-law-on-the-civil-participation-in-ukrain/1680a79d85>