

УДК: 352 : 342.3 : 342.25 (477)
DOI: 10.35432/tisb332025327343

Володимир Сівак

*доктор філософії в галузі права,
старший викладач кафедри публічного управління та регіоналістики
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»
<https://orcid.org/0009-0007-4854-1585>
e-mail: sivak.v.m@op.edu.ua*

Микола Попов

*кандидат наук з державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та регіоналістики
Навчально-наукового інституту публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»
<https://orcid.org/0000-0003-0204-1810>
e-mail: popov.m.p@op.edu.ua*

ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

У статті проаналізовано стан дотримання принципу верховенства права в органах місцевого самоврядування, вивчено як місцева влада в умовах сучасних викликів дотримується та забезпечує виконання верховенства права в Україні. Досліджено взаємодію органів місцевого самоврядування з військовими адміністраціями. Визначено основні проблеми які виникли в роботі місцевих рад в умовах збройної агресії РФ проти України, також вивчено наслідки проведеної в 2015 реформи «децентралізації». На основі даних соціологічних досліджень, аналізу економічної ситуації, політичного становища органів місцевого самоврядування, позиції науковців, запропоновано бачення подальшого розвитку органів влади на місцях, головним завданням яких є реалізація законних прав та інтересів громадян в умовах правового режиму воєнного стану. Особливу увагу приділено механізмам адаптації нормативно-правової бази до потреб воєнного часу, що дозволяє органам місцевого самоврядування оперативно приймати рішення в критичних ситуаціях. Також акцентовано на важливості цифровізації муніципальних послуг. Доведено, що стійкість системи місцевого самоврядування безпосередньо залежить від чіткого дотримання правових стандартів навіть у період екстремальних викликів.

Ключові слова: верховенство права, військові адміністрації, воєнний стан, держава, державне управління, місцеве самоврядування, місцеві ради, публічне управління, територіальні громади, публічне управління, антикорупційна політика, тіньова економіка, державна політика, державна політика протидії корупції, боротьба з корупцією в органах влади, правове регулювання, громадська участь, етичні цінності.

Volodymyr Sivak

*PhD in Law, Senior Lecturer of
the Department of Public Administration and Regionalism
the ESI of Public Service and Administration,
Odesa Polytechnic National University
<https://orcid.org/0009-0007-4854-1585>
e-mail: sivak.v.m@op.edu.ua*

Mykola Popov

*PhD in Public Administration, Professor, Professor of
the Department of Public Administration and Regionalism
the ESI of Public Service and Administration,
Odesa Polytechnic National University
<https://orcid.org/0000-0003-0204-1810>
e-mail: popov.m.p@op.edu.ua*

THE RULE OF LAW IN LOCAL GOVERNMENT BODIES IN UKRAINE: CURRENT STATUS AND DEVELOPMENT TRENDS UNDER MARTIAL LAW

The article analyzes the state of compliance with the principle of the rule of law in local self-government bodies and examines how local authorities adhere to and ensure the enforcement of the rule of law in Ukraine amidst contemporary challenges. The interaction between local self-government bodies and military administrations is investigated. The study identifies the key problems arising in the work of local councils under the conditions of the Russian Federation's armed aggression against Ukraine and examines the consequences of the "decentralization" reform initiated in 2015. Based on sociological research data, analysis of the economic situation, the political status of local self-government bodies, and scholarly perspectives, a vision for the further development of local authorities is proposed, whose primary task is the realization of the legal rights and interests of citizens under the legal regime of martial law. Particular attention is paid to the mechanisms for adapting the regulatory framework to wartime needs, which allows local self-government bodies to make prompt decisions in critical situations. The importance of the digitalization of municipal services is also emphasized. It is proved that the resilience of the local self-government system directly depends on strict compliance with legal standards, even during periods of extreme challenges.

Keywords: rule of law, military administrations, local self-government, martial law, state, public administration, local councils, public administration, territorial communities, anti-corruption policy, shadow economy, public policy, legal regulation, public participation, ethical values.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. В умовах збройної агресії РФ проти України дотримання принципу верховенства права в органах місцевого самоврядування потребує не тільки ґрунтовного аналізу, який апіорі передбачає собою написання наукової статті, але й визначення концептуально-засадничих пропозицій які окреслять вектор розвитку принципу верховенства права на місцевому та регіональному рівнях влади в Україні. Введення в дію правового режиму воєнного стану відповідно до Указу Президента України №64/2022 від

24 лютого 2022 року поставило перед органами державної влади та місцевого самоврядування виклики, які не поставали перед Українською державою в загальнонаціональних масштабах з моменту відновлення незалежності в 1991 році. Безпосередньо органів влади на місцях стосувалися пункти 5 та 6, якими передбачено наступне: пункт 5. Державній службі України з надзвичайних ситуацій невідкладно разом з обласними, Київською міською державними адміністраціями, іншими державними органами, установами, підприємствами, організаціями всіх форм власності привести єдину державну систему цивільного захисту, її функціональні та територіальні підсистеми у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період. Пункт 6. Обласним, Київській міській державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану [14].

Війна проти України триває з 2014 року і тоді в період початку агресії окремі органи місцевого самоврядування продемонстрували свою фактичну і юридичну недієздатність, в наслідок цього в 2015 році постала необхідність створити в країні військово-цивільні

адміністрацій, як тимчасові державні органи влади на місцях. Відповідно до пояснювальної записки на той ще момент проекту Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» метою діяльності військово-цивільних адміністрацій було створення умов для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад, вирішення питань місцевого значення шляхом установлення особливого порядку здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, обласних, районних рад) у районі проведення антитерористичної операції у разі коли відповідні органи місцевого самоврядування такі повноваження не здійснюють або самоусунулися від їх виконання [16]. Наявність та функціонування місцевого самоврядування визнано на міжнародному рівні як головна ознака демократичної держави. Військово-політична ситуація в Україні в 2014 та 2022 році різна, на це вказує навіть поверхневий аналіз законодавства в умовах сучасних викликів, на момент початку агресії РФ окремі органи місцевого самоврядування демонстрували нерішучість, намагаючись уникати відповідальності за долю міст, селищ та сіл, мешканці яких наділили їх владними повноваженнями, саме тому на зміну вибраним органам місцевого самоврядування прийшли військово-цивільні адміністрації, принцип формування яких безумовно відрізнявся від формування місцевих рад, адже був адаптований під умови воєнних дій. В період з березня 2015 по травень 2021 року було утворено мережу військово-цивільних адміністрацій в кількості – 53 ВЦА, серед них обласні, районні, міські, селищні та сільські адміністрації.

Нормативно-правовою основою створення та функціонування ВЦА стали Укази Президента України № 123/2015 від 5 березня 2015 року, № 469/2015 від 7 серпня 2015 року, № 472/2015 від 13 серпня 2015 року, № 329/2016 від 11 серпня 2016 року, № 414/2016 від 28 вересня 2016 року, № 513/2016 від 19 листопада 2016 року, № 128/2017 від 12 травня 2017 року, № 351/2017 від 3 листопада 2017 року, № 12/2019 від 17 січня 2019 року, № 13/2019 від 18 січня 2019 року, № 293/2020 від 27 липня 2020 року, № 297/2020 від 28 липня 2020 року, № 61/2021 від 19 лютого 2021 року, № 62/2021 від 19 лютого 2021 року, № 210/2021 від 26 травня 2021 року. Повертаючись власне, до ситуації після 24 лютого 2022 року помічасмо наявність правових основ, які дозволяють збереження органів місцевого самоврядування в умовах введення правового режиму воєнного стану, не змінюючи їх зовнішньої та внутрішньої організації, але варто зазначити, що після 24 лютого органи місцевого самоврядування зберігають свій конституційно-правовий статус та функціонал, і це зумовлено не тільки правовим режимом воєнного стану, але й тим, що ОМС як керівні органи територіальних громад, в більшості не тільки продемонстрували готовність до сучасних викликів, але є посіли провідне становище у владно-ієрархічній структурі публічної влади в державі. Але потрібно зазначити певні деталі, для того аби правильно оперувати поняттями в рамках наукового дослідження. О. Чепель вказує: «Військова адміністрація (ВА) та Військово-цивільна адміністрація (ВЦА) спільним мають те, що – це тимчасові державні органи, які формуються указом Президента України та діють на визначеній главою держави території України, як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації. Однак, правове регулювання в цих державних органах різне, зокрема ВЦА керуються Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 № 141-VIII (Закон №141), тоді як ВА – Законом України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII (Закон №389) Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених Законом №389. Таким чином, обласні та районні військові адміністрації утворюються на базі місцевих державних адміністрацій, а також на базі існуючих в Донецькій та Луганській областях – ВЦА, а

військові адміністрації населених пунктів утворюються тоді, коли органи місцевого самоврядування не здійснюють або не мають можливості здійснювати свої повноваження в силу Закону №389. Однак, у день набрання чинності актом Президента України про утворення районних, обласних військових адміністрацій, військових адміністрацій населених пунктів на території України, де функціонували ВЦА, припиняються повноваження відповідних районних, обласних ВЦА та ВЦА населених пунктів. У цілому, військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування» [18]. Указом Президента України №68/2022 [15] було утворено військові адміністрації у всіх областях держави.

Вже в 2025 році, ми продовжуємо бачити взаємодію військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, варто також виокремити що ВА створені в більшості на регіональному (обласному) рівні, головним чинником збереження інституційної єдності ОМС та ВА протягом тривалого часу, є усвідомлення життєво важливих національних інтересів серед яких провідне місце займає питання соборності Української держави на основі консолідації усіх територіальних громад, суспільних верств, етнічних груп навколо цінностей незалежного, вільного, суверенного і демократичного розвитку єдиної України. Цей чинник включає в себе і питання збереження демократичного конституційного ладу і забезпечення принципу верховенства права, що закріплені в Основному законі держави. Реалізується це через спільні програми допомоги Силам оборони України, які кожного дня продовжують захищати український суверенітет та територіальну цілісність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Українська гельсінська спілка з прав людини зазначає, що з початком повномасштабної агресії Росії проти України, громади стикнулись з новими безпрецедентними безпековими викликами: ворожими обстрілами та жертвами серед цивільних людей, руйнуванням будівель та критичної інфраструктури, загрозою техногенних катастроф, доступом до продовольства та питної води. Реагування на безпекові виклики в умовах війни та воєнного стану стало фундаментальною потребою громад [1]. В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень під назвою «Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу», обстоюється також наступна теза: важливим фактором забезпечення життєдіяльності громад стала зміна режиму функціонування органів регіональної і місцевої влади шляхом утворення військових адміністрацій, які забезпечують безпеку на території. Органи місцевого самоврядування і далі виконують свої повноваження, спрямовані на розв'язання питань місцевого значення на територіях громад, з урахуванням специфіки функціонування в умовах воєнного стану [7, с. 39].

Визначивши основні поняття, а також механізми взаємодії органів публічного управління, та не виходячи за рамки окресленої теми, варто вказати що відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування ратифікованою Україною в 1997 році та Конституції України провідне та визначальне місце в системі публічної влади в Україні займають обласні, районні, міські, селищні та сільські ради. Говорячи про конституційний аспект владно-організаційних відносин в Українській державі варто також звернути увагу на статтю 8 Конституції України згідно якої в Україні визнається і діє принцип верховенства права.

Дослідженням «принципу верховенства права» займаються не тільки іноземні науковці серед яких А. Дайсі – основоположник та фундатор поняття верховенство права, значний пласт наукових розвідок в царині верховенства права склали праці українських вчених-теоретиків О.М. Бандурки, С.П. Головатого, М.І. Козюбри, О.В. Петришина, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, Т.М. Слінько, О.В. Скрипнюка, В.Я. Тація, Ю.М. Тодики, С.В. Шевчука.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою роботи є дослідити

стан дотримання принципу верховенства права органами місцевого самоврядування в Україні в умовах зовнішньополітичних викликів, та на основі отриманих даних визначити основні тенденції розвитку зазначеного правового принципу в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. За основу будемо використовувати визначення запропоноване Європейською комісією «За демократію через право» відомої також як «Венеційська Комісія». В своїй Доповіді, яка була схвалена на 86-му пленарному засіданні в березні 2011 року, комісія визначила *верховенство права* як сукупність принципів, що забезпечують панування права в суспільстві. Виокремлено такі основні елементи верховенства права:

- **Законність:** чітке дотримання законів, ухвалених демократичним шляхом.
- **Юридична визначеність:** закони повинні бути зрозумілими, точними та передбачуваними, щоб громадяни могли відповідно планувати свою поведінку.
- **Заборона свавілля:** влада не повинна діяти довільно; всі рішення мають базуватися на законі.
- **Доступ до правосуддя:** кожен має право на справедливий судовий розгляд незалежним та безстороннім судом.
- **Дотримання прав людини:** закони та їх застосування повинні поважати та захищати основні права людини.
- **Заборона дискримінації та рівність перед законом:** усі особи рівні перед законом і мають право на рівний захист без будь-якої дискримінації [4].

Враховуючи, що принцип верховенства права є основою для сталого розвитку суспільства та охоплює практично всі аспекти життя громадян України: від безпеки особистості, права власності та розв'язання конфліктів, дослідити всі проблеми дотримання принципу верховенства права в органах місцевого самоврядування в рамках однієї публікації неможливо. Тому зосередимо наше дослідження на дотримання законності та прав людини, а також запропонуємо шляхи вирішення проблем правозастосування в територіальних громадах України.

Сьогодні можна з впевненістю сказати, що ні одна європейська держава на сучасному етапі розвитку не поставала перед військовою агресією такого масштабу, тому досвід Української держави є вкрай актуальним в цьому аспекті та зумовлює дослідження різних правових, управлінських, політичних, економічних та соціальних питань організації владних відносин в державі.

Говорячи про елемент дотримання *законності* органами місцевого самоврядування, варто вказати, що основою цього елемента є ухвалення законів демократичним шляхом, у випадку досліджуваної нами теми прийняття рішень місцевої ради або її виконавчим комітетом. Згідно із частиною 1 статті 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Представницький орган місцевого самоврядування до якого мешканці територіальної громади обирають депутатів, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» правомочний приймати рішення в інтересах та від імені територіальної громади. Демократичний шлях прийняття рішень закріплено в статті 59 Закону, передбачає що рішення ради приймається на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального складу ради, крім випадків, передбачених цим Законом. При встановленні результатів голосування до загального складу сільської, селищної, міської ради включається сільський, селищний, міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос [11]. Реалізація лівової частки публічних послуг, які надаються в державі, забезпечується органами місцевого самоврядування, серед них: соціальний захист мешканців територіальної громади, якісне медичне обслуговування, освіта, адміністративні послуги, підтримка життєзабезпечення шляхом надання комунальних послуг (вода, електрика, опалення), вирішення питань

землекористування та охорони навколишнього середовища. Після повномасштабного вторгнення, частина депутатів місцевих рад були мобілізовані, або ж покинули територію України, в рамках нашої публікації немає сенсу вдаватися в аналіз причини чому народні обранці вирішили виїхати за межі держави, але це призвело до ускладнення роботи місцевих рад роль яких у вирішенні питань життєдіяльності громад є визначальною. Тобто постає питання в наявності кворуму для роботи відповідної ради, сьогодні ця проблема постає в цілому ряді територіальних громад і з локальної перетворюється на загальнонаціональну, нажалі у відкритих джерелах немає інформації про точну або навіть приблизну кількість таких рад. Про необхідність та бажання вирішення цієї проблеми збереження та забезпечення кворуму в органах місцевого самоврядування, вказує і факт обговорення цього питання на засіданні комісії «Добре врядування» Конгресу місцевих та регіональних влад при Президенті України до якого долучилися понад 200 учасників з різних регіонів країни [5], що свідчить про високий рівень залученості територіальних громад України до даного питання. Відсутність кворуму в радах призводить до фактичної зупинки функціонування громад, і все це в умовах воєнного стану, коли органи державної влади та місцевого самоврядування повинні демонструвати оперативність у вирішенні адміністративно-господарських питань. Важливими для дослідження, будуть данні опитування проведеного у 2024 році Соціологічною групою «Рейтинг» на замовлення Центру аналізу та соціологічних досліджень (CISR) Міжнародного республіканського інституту (IRI). Респонденти на запитання «Наскільки Ви схвалюєте чи не схвалюєте діяльність місцевої влади?» у вересні 2024 року відповіли таким чином : 17% – цілком схвалюють, 34% – скоріше схвалюю, 24% – скоріше не схвалюю, 20% – зовсім не схвалюю, 4% – важко відповісти/немає відповіді. Можна порівняти ці данні з квітнем 2022 року де відповіді принципово відрізняються: 51% – цілком схвалюють, 33% – скоріше схвалюю, 8% – скоріше не схвалюю, 5% – зовсім не схвалюю, 4% – важко відповісти/немає відповіді [3, с.72], данні всеукраїнського опитування свідчать про поступову втрату довіри до органів місцевого самоврядування, що може бути зумовлено в тому числі відсутністю ефективності та оперативності у прийнятті владних рішень на місцях, як цього вимагають реалії сьогодення.

Депутатів, які покинули територію України, можемо умовно поділити на дві категорії: 1) *які виїхали, але не написали заяву про вихід зі складу депутатів відповідної ради;* 2) *які виїхали, і склали депутатські повноваження.* Відносно перших відкритим залишається питання чому політичні партії, діяльність яких не заборонена, не завжди проводять відповідну заміну таких депутатів, шляхом відкликання їх зі складу відповідної ради, враховуючи те що наявні правові підстави, тобто пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі [10], важливим є те що відповідна рада з тих самих причин, може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку [11]. Попереджаючи критику вищевказаної тези, уточнимо, що в територіальних громадах де вибори відбувалися за пропорційною виборчою системою, процедура відкликання депутата місцевої ради чи то за народною ініціативою, чи безпосередньо партійного осередку, в обох зазначених випадках потребує рішення вищого керівного органу партії, в абсолютній більшості партій це всеукраїнський з'їзд політичної сили. Що стосується депутатів, які добровільно відмовились від повноважень їх повинен замінити наступний за списком член політсили, як це передбачив законодавець, але для реалізації цього завдання потрібна, наявність правових підстав та відсутність відповідних обмежень [12] щодо діяльності політичної партії, а також усвідомлюючи високу відповідальність, бажання кандидата займати зазначену посаду, щоб не доводилось проводити постійні хаотичні «заміни» депутатів дискредитуючи статус депутата місцевої ради який повинен захищати інтереси мешканців громади.

У цьому контексті, нами запропоновано наступний шлях вирішення означеної проблеми, з метою дотримання принципу верховенства права одним з ключових елементів якого є законність в прийнятті владних рішень, забезпечення ефективного та повноцінного управління територіальними громадами, забезпеченні роботи закладів освіти, охорони здоров'я, та життєдіяльності міст і сіл в цілому. Потрібно внести законодавчі зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування» де передбачити виключні випадки, суть яких повинна полягати в тому, що місцеві ради де частина депутатів без поважних причин виїхали за межі території України, та більше року перебувають за кордоном і як наслідок не відвідують засідань, або добровільно склали свої повноваження, і протягом наприклад 30 днів не надійшло повідомлення про обрання наступного за черговістю депутата, в такій раді повинно бути зменшено кворум для роботи постійних депутатських комісій та пленарних засідань ради, що дозволить приймати рішення беручи за основу склад депутатів, які перебувають в країні. Тобто кворум повинен визначатися від депутатів, які постійно протягом здійснення депутатських повноважень знаходяться на території України. Під поняттям кворум для роботи розуміється визначений законодавцем правомочний склад ради - кількість депутатів, обраних до відповідної ради, повноваження яких визнано і не припинено в установленому законом порядку, яка становить не менш як дві третини від загального складу ради [11], саме тоді рада повноважна приймати рішення, також Закон передбачає, що у разі дострокового припинення повноважень деяких депутатів, внаслідок чого до складу ради входить менш як дві третини депутатів, до обрання необхідної кількості депутатів така рада вважається повноважною за наявності більше половини депутатів від загального складу ради [11].

З огляду на позиції українського законодавства, бачимо що існує необхідність врегулювання обставин, які зумовлені сучасними викликами. Прийняття рішень місцевою радою на сьогодні прямо залежить від її загального складу, у випадку виключення із загального складу депутатів, які без поважних причин покинули територію України, тим самим самоусунулись від наданих їм мешканцями територіальної громади (виборцями) депутатських повноважень. Засадничою вважаємо наступну тезу, загальний склад ради повинен складатися із депутатів які постійно на період здійснення депутатських повноважень перебувають на території України, але як запобіжник варто встановити граничну чисельність складу місцевої ради, адже критично обмежена кількість депутатів не можуть бути виразниками інтересів мешканців територіальної громади. Та відповідно до умов правового режиму воєнного стану, в територіальних громадах де народні обранці в абсолютній більшості з різних причин більше не можуть виконувати свої повноваження, на противагу неефективній місцевій раді повинна бути створена місцева військова адміністрація. Слід зазначати, на відміну від ВЦА, ВА не є юридичними особами публічного права. Фінансування діяльності військових адміністрацій у частині виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюють коштом відповідних місцевих бюджетів, виконання інших функцій – коштом державного бюджету України [7, с. 40]. Тому чіткої законодавчої регламентації в умовах роботи військової адміністрації потребує питання у частині кадрової, бюджетної політики, формування та контролю виконавчих органів, управління майном ці повноваження віднесення до компетенції представницьких органів. Такі заходи є вимушеними кроками, які зумовлюють вагомі обставини, навіть в умовах правового режиму воєнного стану Українська держава не повинна допустити згорання місцевого самоврядування, адже така політика протирічить принципам європейського права, зокрема нормами Європейської Хартії місцевого самоврядування, яка стала частиною українського законодавства. Без збереження місцевого самоврядування – неможлива реалізація принципу верховенства права в Україні.

Окремої уваги потребує вирішення проблеми забезпечення участі депутатів, які були мобілізовані, на нашу думку, законодавець також повинен забезпечити для них механізми

реалізації виконання депутатських повноважень. Адже позиція таких депутатів повинна бути почута не тільки мешканцями територіальної громади, але й посадовими особами місцевого самоврядування, зосібна це зможе сприяти вирішенню проблем із забезпеченням Сил оборони України, а також створенні та подальшій реалізації програм ветеранської політики та реабілітації військових.

Проаналізуймо ще один важливий елемент верховенства права **дотримання прав людини**. У роботі як органу державної влади, так і органу місцевого самоврядування цей елемент повинен відображати здійснювану ними політику в усіх сферах. Основоположними принципами є те що закони та їх застосування повинні поважати та захищати основні права людини. Підбиваючи певні підсумки десятиріччя реформи децентралізації, можна погодитися із твердженням, що завдяки їй місцеве самоврядування стало більш матеріально спроможним, а відтак, – значно ефективнішим та дієвим [6, с. 72] це є фундаментальною основою для економічного розвитку, як конкретної територіальної громади, так і держави в цілому. Але як підтверджує практичний досвід, ключовою умовою для формування територіальних громад була саме *спроможність*. Постановою Кабінету міністрів України від 08.04.2015 № 214 визначає, що спроможна територіальна громада - територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [13]. В період з 2015 року окремі громади почали демонструвати тенденції до економічної стагнації ще до 24 лютого 2022 року наприклад в Одеській області, як вказують місцеві управлінці, з 91 громади неспроможними виявились 33 громади [8], але абсолютна більшість територіальних громад в Україні почали втрачати статус спроможних з початком повномасштабного вторгнення, так в Херсонській області близько 90% стали неспроможними [9], а в Запорізькій області негативний показник склав 75% [2]. Серед основних причини: відсутність чіткої стратегії об'єднання громад заснованої (в першу чергу) на фінансово-економічних показниках конкретної територіальної громади, а не на політичних гаслах окремих посадовців та депутатів різних рівнів чи амбіціях фінансово-бізнесових груп; агресія РФ проти України яка продовжується.

У випадку якщо, посадовці усіх рівнів не будуть ініціювати заходів з метою вирішення означеної ситуації на тих територіях де сьогодні це можливо враховуючи військові реалії сьогодення, це неминуче призведе до порушення такого важливого елементу верховенства права, як **дотримання прав людини**, адже мешканці територіальних громад повинні отримувати послуги в житлово-комунальній сфері, освіти та охорони здоров'я, і це тільки частина питань віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування. Варто вказати що «Забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст і населених пунктів» є 11 Ціллю сталого розвитку ООН [17]. На наш погляд, вирішення цього питання може полягати у передбаченні законодавчих змін в українських нормативно-правових актах процедури приєднання неспроможних територіальних громад до фінансово забезпечених громад. Безумовно, що початок навіть обговорення такої теоретичної концепції передбачає вирішення дуже багатьох питань, зокрема ефективного здійснення владних повноважень, адже може значно зрости кількість мешканців громади, ситуації з мережею закладів охорони здоров'я та освіти, всі ці аспекти потребуватимуть законодавчого та управлінського врегулювання. Залишатися в ситуації коли на територіях, де не ведуться активні бойові дії є громади, які не мають фінансової можливості забезпечувати права громадян України мешканців відповідних громад, видається не можливим, позаяк це питання не тільки дотримання принципу верховенства права, але й життєдіяльності громади взагалі.

В умовах агресії РФ проти України та правового режиму воєнного стану пропонувані

позиції та зміни в законодавстві, можуть стосуватися лише громад де не ведуться активні бойові дії. Варто вказати, що повноцінне впровадження відповідних змін можливе лише в умовах забезпечення справедливого миру.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підсумовуючи вищевказане, варто зробити наступні висновки, дотримання та реалізація принципу верховенства права органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є питанням багатограним, дана наукова публікація містить лише початкові спроби окреслення шляхів розвитку принципу верховенства права в територіальних громадах. Позаяк провідна роль в реалізації більшості елементів принципу верховенства права, серед яких наприклад проаналізовані нами: законність та дотримання права людини реалізується органами місцевого самоврядування безпосередньо. Запропоновані шляхи забезпечення та реалізації верховенства права на сьогоднішній день мають теоретичний характер, але можуть розпочати важливу суспільно-політичну дискусію в царині роботи місцевих рад та управління територіальними громадами, а також певного підсумку десятирічного етапу реформи децентралізації, яка за цей час демонструвала стійкість в умовах збройної агресії РФ проти України та пандемії COVID-19, сьогодні одним із головних завдань науки є визначення подальшого розвитку місцевого самоврядування. Початок нового етапу «укрупнення громад» може значною мірою виправити важке фінансово-економічне становище окремих територіальних громад. Адже ефективний орган місцевого самоврядування є запорукою утвердження одного з основоположних конституційних принципів – верховенства права в Україні.

Список використаних джерел

1. Безпека в громадах. Дослідження в Одеській області. Українська Гельсінська спілка з прав людини. 28.10.2022. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/bezpeka-v-hromadakh-doslidzhennia-v-odeskiy-oblasti/> (дата звернення: 29.12.2024).
2. Березюк К. 75% громад Запоріжжя фінансово неспроможні. *ЧЕСНО*. URL: <https://www.chesno.org/post/5933/> (дата звернення: 10.02.2025).
3. Всеукраїнське опитування Міжнародного республіканського інституту (IRI). Вересень-жовтень 2024. *Соціологічна група "Рейтинг"*. URL: https://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/ukr-24-ns-02-eng.pdf. (дата звернення: 12.02.2025).
4. Доповідь про правовладдя. Венеція : Європ. коміс. "За демократію через право" (ВЕНЕЦ. КОМІС.), 2011. 25 с. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev2-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev2-ukr). (дата звернення: 12.02.2025).
5. Збереження кворуму в органах місцевого самоврядування стало темою чергового засідання Комісії «Добре врядування». *Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України*. URL: <https://www.congress.gov.ua/zberzhennia-kvorumu-v-orhanakh-mistsevoho-samovriaduvannia-stalo-temoiu-cherhovoho-zasidannia-komisii-dobre-vriaduvannia/> (дата звернення: 14.01.2025).
6. Кіселичник В. П. До питання про обмеження повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та євроінтеграції України. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи* : матеріали VI Міжнар. науково-практ. конф., м. Львів, 31 трав. 2024 р. URL: <https://law.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2024/07/Zbirnyk-materialiv-konferentsii-Lviv-31.05.2024-r.pdf#page=72>. (дата звернення: 14.02.2025).
7. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. – Київ : НІСД, 2023. – 54 с. DOI: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02> (дата звернення: 14.02.2025).
8. Майже третина об'єднаних громад Одещини фінансово неспроможні. *Інтент*. URL: <https://intent.press/news/reforms/2021/majzhe-tretina-obyednanih-gromad-odeshini-finansovo->

nespromozhni/ (дата звернення: 10.01.2025).

9. Майже 90% громад Херсонщини фінансово неспроможні. Економічна *Правда*. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2024/04/22/712662/> (дата звернення: 10.02.2025).

10. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#n290> (дата звернення: 12.02.2025).

11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.02.2025).

12. Про окремі питання заміщення депутатів місцевих рад, повноваження яких достроково припинені : Постанова Центральної виборчої комісії від 13.04.2023 № 25. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/W230025> (дата звернення: 10.02.2025).

13. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Каб. міністрів України від 08.04.2015 № № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p#Text> (дата звернення: 14.02.2025).

14. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 №64. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 17.02.2025).

15. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 №68. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405> (дата звернення: 17.02.2025).

16. Пояснювальна записка до Проекту Закону про військово-цивільні адміністрації : Проект Закону від 27.01.2015 № 1855. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1855&skl=9 (дата звернення: 17.02.2025).

17. Цілі сталого розвитку. United Nations Development Programme. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/tsili-staloho-rozvytku> (дата звернення: 10.01.2025).

18. Чепель О. Д. Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації України: що в них спільного та відмінного в умовах воєнного стану? Юридичний факультет Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича. URL: <https://law.chnu.edu.ua/viiskovi-administratsii-ta-viiskovo-tsyvilni-administratsii/> (дата звернення: 10.01.2025).

References

1. Security in Communities: Research in Odesa Region. Ukrainian Helsinki Human Rights Union. October 28, 2022. URL: <https://www.helsinki.org.ua/articles/bezpeka-v-hromadakh-doslidzhennia-v-odeskiy-oblasti/> (Accessed: October 29, 2024).

2. Bereziuk, K. 75% of Zaporizhzhia Communities Are Financially Insolvent. CHESNO. URL: <https://www.chesno.org/post/5933/> (Accessed: January 10, 2025).

3. Nationwide Survey of the International Republican Institute (IRI). September-October 2024. Rating Sociological Group. URL: https://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/ukr-24-ns-02-eng.pdf.

4. Report on the Rule of Law. Venice: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2011. 25 p. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev2-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev2-ukr).

5. Maintaining Quorums in Local Government Bodies Discussed at the "Good Governance" Commission Meeting. Congress of Local and Regional Authorities under the President of Ukraine. URL: <https://www.congress.gov.ua/zberzhennia-kvorumu-v-orhanakh-mistsevoho-samovriaduvannia-stalo-temoiu-cherhovoho-zasidannia-komisii-dobre-vriaduvannia/> (Accessed: January 14, 2025).

6. Kiselychnyk, V. P. On the Limitation of Local Government Powers Under Martial Law and Ukraine's European Integration. Decentralization of Public Authority in Ukraine: Achievements, Problems, and Prospects. Materials of the VI International Scientific and Practical

Conference, Lviv, May 31, 2024. URL: <https://law.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2024/07/Zbirnyk-materialiv-konferentsii-Lviv-31.05.2024-r.pdf#page=72>.

7. Local Government as a Factor in Rear Stability: Analytical Report. Edited by V. H. Potapenko. Kyiv: NISS, 2023. 54 p. DOI: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02>.

8. Nearly a Third of United Communities in Odesa Region Are Financially Insolvent. Intent. URL: <https://intent.press/news/reforms/2021/majzhe-tretina-obyednanih-gromad-odeshini-finansovo-nespromozhni/> (Accessed: January 10, 2025).

9. Almost 90% of Communities in Kherson Region Are Financially Insolvent. Economic Truth. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2024/04/22/712662/>.

10. On the Status of Local Council Deputies: Law of Ukraine, July 11, 2002, No. 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#n290>.

11. On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine, May 21, 1997, No. 280/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

12. On Certain Issues of Substituting Deputies of Local Councils Whose Powers Have Been Terminated Early: Central Election Commission Resolution No. 25, April 13, 2023. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/W230025>.

13. On Approving the Methodology for Forming Capable Territorial Communities: Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No. 214, April 8, 2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п#Text>.

14. On the Introduction of Martial Law in Ukraine: Presidential Decree No. 64, February 24, 2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.

15. On the Formation of Military Administrations: Presidential Decree No. 68, February 24, 2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>.

16. Explanatory Note to the Draft Law on Military-Civil Administrations: Draft Law No. 1855, January 27, 2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=1855&skl=9.

17. Sustainable Development Goals. United Nations Development Programme. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/tsili-staloho-rozvytku> (Accessed: January 10, 2025).

18. Chepel, O. D. Military Administrations and Military-Civil Administrations of Ukraine: Similarities and Differences Under Martial Law. Faculty of Law, Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University. URL: <https://law.chnu.edu.ua/viiskovi-administratsii-ta-viiskovo-tsyvilni-administratsii/> (Accessed: January 10, 2025).