

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

центр внутрішньополітичних досліджень

**УПРАВЛІННЯ ДЕОКУПОВАНИМИ ТЕРИТОРІЯМИ
ХАРКІВСЬКОЇ та ХЕРСОНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ:
*досвід першого року***

Аналітична доповідь

КИЇВ – 2023

Управління деокупованими територіями Харківської та Херсонської областей: досвід першого року : аналіт. доп. / Нац. ін-т стратег. дослідж. ; [ред. В. Г. Потапенко]. – К. : НІСД, 2023. – 48 с.

Автори:

Потапенко В. Г., д. екон. н., к. геогр. н., с. н. с.; Бараннік В. О., к. екон. н., с. н. с.;
Валюшко І. В., к. політ. н.; Даниляк О. О., к. держ. упр.; Двігун А. О., д. екон. н.,
проф.; Макаров Г. В., к. політ. н.; Малярєвський Є. В.; Нагірний В. М., к. політ. н.;
Павленко І. А., к. і. н., с. н. с.

**Управління деокупованими територіями
Харківської та Херсонської областей:
досвід першого року**

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. Деокуповані території	6
1.1. Визначення	6
1.2. Харківська область	7
1.3. Херсонська область	9
1.4. Система управління деокупованих територій.....	11
РОЗДІЛ 2. Державна політика відновлення деокупованих територій	13
2.1. Аналіз нормативно-правової бази	13
2.2. Аналіз державної політики на деокупованих територіях	16
2.3. Аналіз реалізації державних цільових програм з відновлення деокупованих територій	23
<i>«Пліч-о-пліч» – відбудова Херсонщини</i>	<i>24</i>
<i>«Відновлення»</i>	<i>25</i>
<i>«Армія відновлення»</i>	<i>27</i>
<i>«Кадровий резерв для ДОТ»</i>	<i>28</i>
РОЗДІЛ 3. Система управління – відмінності ситуації в Харківській та Херсонській областях	29
3.1. Деокуповані території Харківської та Херсонської областей: місце та роль локальних еліт у системі управління.....	29
3.2. Місцеве самоврядування та військові адміністрації на деокупованих територіях Харківської та Херсонської областей: невизначеність, яка потребує врегулювання	32
<i>Харківська область</i>	<i>32</i>
<i>Херсонська область</i>	<i>33</i>
3.3. Проблеми колаборації – масштаб наслідків для систем управління в обох областях.....	35
РОЗДІЛ 4. Моделі державної регіональної політики при деокупації територій	39
4.1. Моделі регіональної політики з відновлення системи органів місцевого самоврядування	39
4.2. Розроблення моделі зміни адміністративно-територіального устрою на деокупованих територіях	42
4.3. Форми залучення громадськості до процесів ухвалення управлінських рішень	45
ВИСНОВКИ	47
Можливості використання досвіду управління деокупованими територіями	47

ВСТУП

(Потапенко В. Г.)

«Україна поверне свої території, своїх людей. Ми нікого окупантам не залишимо. І всіма засобами працюємо задля того, щоб ця війна завершилася поразкою окупантів», – наголосив Президент України В. Зеленський.

Формування регіональної політики, розбудова нових територіальних громад на європейських засадах соціально-економічного розвитку на територіях, які тривалий час перебували в окупації та були анексовані, є складним завданням, що стоїть перед нашою державою.

Минув уже рік з тих днів, як Сили оборони України деокупували значні території в Харківській та Херсонській областях. Вивчення найліпших практик відновлення життя та управління, тих помилок, яких було зроблено на деокупованих територіях, є завданням цієї аналітичної доповіді. Серед основних підсумків дослідження доцільно відзначити такі:

- на деокупованих територіях згідно з указами Президента України створено військові адміністрації населених пунктів деокупованих частин Харківської (22 ВА) та Херсонської областей (17 ВА, а також 1 ВА – для Новокаховської територіальної громади, у якій було деокуповано лише 2 населених пункти)¹;
- створено Координаційний штаб з питань деокупованих територій при Кабінеті Міністрів на чолі з Віцепрем'єр-міністром та розроблено певні програми наприкінці 2022 р., цілей яких повною мірою не досягнуто;
- під окупацією звільнені населені пункти перебували менше як рік, проте соціальна та управлінська структура територіальних громад докорінно змінилася: численність населення на осінь 2023 р. скоротилася в 3–5 разів, більшість місцевої еліти (депутати ОМС, власники підприємств) виїхали;
- відновлення життя територіальних громад, соціально-економічної структури потребує безпеки, якої поки неможливо досягти у прифронтовій смузі під обстрілами артилерії РФ;
- відновлення критичної інфраструктури, повноцінної системи медичної допомоги, освіти, роботи підприємств сфери обслуговування неможливе повною мірою з причин безпеки;
- представницькі органи місцевого самоврядування не функціонують, проте саме на їхні виконавчі органи покладено життєзабезпечення населення територіальних громад;
- успішний перший етап реформи децентралізації (2014–2021 рр.) створив умови, за яких локальні еліти напередодні повномасштабного російського вторгнення стали ключовими політико-економічними гравцями в регіонах, тому вони не були зацікавлені в «приході Росії» не лише з патріотичних, але й з практичних міркувань;
- за всіма частинами статті 111-1 «Колабораційна діяльність» Кримінального кодексу України (далі – КК України) суди ухвалили 184 вирокі: у Харківській

¹ Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією. Додаток до Постанови Кабінету Міністрів України № 1364 від 06.12.2022. У ред. постанови Кабінету Міністрів України № 469 від 09.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1364-2022-%D0%BF#n25>; База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws>

області – 174, а в Херсонській області – усього 10 (більшість судів щодо колаборантів Херсонщини проходили в судах м. Одеси);

- особи, які, на думку місцевих мешканців, винні в здійсненні умовно «легких» колабораційних дій, фактично не отримують жодного покарання за деякі види співпраці з державою-агресором, через що без особливих проблем визнають свою провину та/або йдуть на угоду зі слідством, що спричиняє певне невдоволення громадян;

- призначені керівники військових адміністрацій області та населених пунктів Херсонщини фактично є виразниками позицій центральної влади, а не представниками локальних еліт, що створює певні лінії напруження й уповільнює відновлення. Це пов'язано головним чином з окупацією обласного центру, колаборацією або ув'язненням представників місцевих еліт, які добровільно чи примусово опинилися в РФ. Таким чином, істотно знизилась інституційна спроможність місцевих органів влади;

- у Харківській області адміністративний центр не був у окупації, частина місцевих інституцій збереглася, а на посади голів військових адміністрацій населених пунктів призначено представників місцевих еліт, що сприяє кращій комунікації з центром, керованості та прискоренішому відновленню території;

- на основі річного досвіду урядування на деокупованих територіях розроблено декілька моделей відновлення системи управління на основі взаємодії місцевих органів державного управління та місцевого самоврядування.

Нині близько 18 % площі всієї держави становлять тимчасово окуповані території (далі – ТОТ), частину з яких анексовано – туди переселено декілька мільйонів громадян РФ, адміністрування здійснюють органи РФ. Місцеве населення перебуває тривалий час під впливом ворожої пропаганди, молодь учиться за російськими програмами та служить в армії окупанта. Процес деокупації, як показує досвід Херсонської та Харківської областей, супроводжується виїздом до РФ значної частини депутатів, власників бізнесів, керівників закладів освіти, охорони здоров'я, чия діяльність під час окупації підпадає під дію статті 111-1 КК України. Процес деокупації, таким чином, супроводжується не тільки руйнуванням критичної інфраструктури, але й докорінною трансформацією соціальної тканини та економічних засад існування територіальних громад. Фактично при деокупації перед центральними органами державної влади постають завдання забезпечення безпеки, формування органів влади з залученням патріотично налаштованих представників місцевої еліти, покарання колаборантів та розбудови нових територіальних громад на європейських засадах регіональної політики соціально-економічного розвитку.

РОЗДІЛ 1. Деокуповані території

(Двігун А. О., Малярєвський Є. В., Бараннік В. О., Макаров Г. В., Павленко І. А.)

У результаті контрнаступальних дій Сил оборони України восени 2022 р. звільнено значні території на сході Харківської області та правобережну частину Херсонської області.

Під окупацією звільнені населені пункти були менше ніж рік, проте соціальні, економічні, суспільні, ресурсні характеристики цих територіальних громад зазнали докорінних змін. Їх відбудова після деокупації, надання допомоги громадянам, чие життя доводиться налагоджувати в умовах регулярних обстрілів цивільної інфраструктури з боку російського агресора, розв'язання проблем з відновлення системи державного управління та місцевого самоврядування, знелюднення – це досвід, який потребує свого аналізу з метою дальшої адаптації для застосування на нових звільнених українських територіях (разом із тим – з урахуванням особливостей цих територій, зумовлених тривалістю їх перебування під окупацією).

Обидві області – Харківська та Херсонська – мають, поряд з відмінностями, спільні проблеми та виклики, з якими українська держава також очікувано зіткнеться на інших деокупованих територіях. Серед них: відновлення державного управління та розв'язання проблеми відсутності чинних органів місцевого самоврядування; відновлення руйнувань та надання допомоги постраждалому населенню; налагодження функціонування систем життєзабезпечення громад, надання освітніх, медичних, соціальних послуг; забезпечення безпеки у прифронтових населених пунктах, які зазнаватимуть обстрілів з боку російської сторони; налагодження економічного життя в регіоні; відновлення юстиції та роботи правоохоронних структур, викриття та покарання колаборантів; проведення масштабного розмінування.

1.1. Визначення

Визначення термінів *«деокупація»* чи *«деокуповані території»* в міжнародному праві немає. Здебільшого ці терміни вживають як протилежні до термінів *«окупація»* та *«окуповані території»*, які зафіксовано в положеннях IV Гаазької конвенції про закони і звичаї війни на суходолі та додатка до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі від 18 жовтня 1907 р. *(дата набрання чинності для України: 24.08.1991 р.)*. Так, у статті 42 цієї Конвенції зазначено, що *«територія визнається окупованою, якщо вона фактично перебуває під владою армії супротивника. Окупація поширюється лише на ту територію, де така влада встановлена і здатна виконувати свої функції»*².

Водночас у вітчизняних нормативно-правових актах термін *«деокупація»* та похідні від нього тривалий час уживали без офіційного визначення. І лише після

² IV Конвенція про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі.

URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_222?find=1&text=%D0%B4%D0%B5%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BF#n124

прийняття у квітні 2022 р. Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України» на законодавчому рівні дано визначення терміна «деокупація».

Так, відповідно до пункту 3 частини першої статті 1-1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»³ **«деокупація** – комплекс заходів державної політики, наслідком яких є повна відсутність на території України, що була тимчасово окупована, збройних формувань Російської Федерації і окупаційної адміністрації Російської Федерації та встановлення загального ефективного контролю України на цій території (повернення тимчасово окупованої території під загальну юрисдикцію України та відновлення конституційного ладу України на цій території)».

Виходячи з цього визначення та аналізу положень Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією» від 06.12.2022 р. № 1364, наказу Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій «Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією» від 22.12.2022 р. № 309 та Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад» від 30.12.2022 р. № 1219-р, доходимо до висновку, що *«тимчасово окуповані території»* змінюють статус на **«деокуповані території»** після встановлення дати завершення їх тимчасової окупації⁴.

Довідково: в урядовому законопроекті «Про засади державної політики перехідного періоду» № 5844 від 09.08.2021 р. (25.01.2022 р. законопроект відкликано та знято з розгляду) пропонували дати визначення термінові **«деокуповані території** – території України, які перебували у статусі тимчасово окупованих територій, і на яких забезпечено державний суверенітет України та які визнано деокупованими відповідно до частини четвертої статті 6 цього Закону»⁵ (пункт 12 частини першої статті 1).

1.2. Харківська область

З 24 лютого 2022 р. було окуповано близько третини Харківської області. Водночас ворогові не вдалося захопити Харків, що дало змогу зберігати функціональність системи управління регіоном. Більшість окупованих територій області звільнено до 11 вересня 2022 р. Україна деокупувала 22 громади⁶ (2 – частково), зокрема м. Куп'янськ та м. Вовчанськ, де базувалися російські військово-цивільні окупаційні адміністрації. Крім того, звільнено по 1–2 населених

³ Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>

⁴ Цю дату затверджує Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України за погодженням з Міністерством оборони України з урахуванням пропозицій відповідних обласних, Київської міської військових адміністрацій.

⁵ Проект Закону «Про засади державної політики перехідного періоду» № 5844 від 09.08.2021 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72625

⁶ Політична карта Харківської області. Громадська мережа ОПОРА. 05.09.2023 URL: <https://www.oporaua.org/viyina/politichna-karta-harkivs-koyi-oblasti-24884>

пункти в громадах, адміністративні центри яких не було окуповано⁷. Наразі під окупацією залишається 1,6 % території області⁸.

Однією з основних проблем відновлення нормального життя та управління в Харківській області є продовження обстрілів російськими військами прикордонних громад, включно з м. Харковом. Це не лише ускладнює налагодження мирного життя та відбудову багатьох населених пунктів регіону, але призводить до подальшого знелюднення частини області та численної евакуації громадян до безпечніших громад. Наприклад, у Куп'янській територіальній громаді до широкомасштабного наступу жило 55 544 мешканців⁹. На сьогодні там залишається близько 12 тис. людей¹⁰. Наразі Харківщина є лідером за кількістю зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб (здебільшого це біженці з Луганської області) – 51 6000 людей¹¹.

Як наслідок, у Харківській області гостро стоять питання працевлаштування ВПО та підтримки переселенців. Розв'язання цієї проблеми ускладнює те, що на початку війни в регіоні припинило працювати, знищено або релоковано на Захід України 80 % бізнесу¹². Відродження регіону після окупації, заохочення бізнесу до повернення, у тому числі – державною програмою доступних кредитів «5–7–9 %» сприяло реєстрації в області з початку 2023 р. 8000 фізичних осіб-підприємців¹³. Однак досі є тенденція до зменшення надходжень до бюджету області.

У Харківській області загальна дохідна частина зведеного бюджету області впала з 45,6 млрд грн у 2021 р. до 32,4 млрд у 2022 р. та 29,6 млрд за січень – серпень 2023 р. Власні податкові надходження зменшилися з 25,4 млрд (55,7 % від загальної дохідної частини бюджету області) у 2021 р. до 23,1 млрд (71,4 % загальних доходів) у 2022 р. та 17,2 млрд за січень – серпень 2023 р. (57,9 % загальних доходів). При цьому для підтримки більш-менш сприятливого соціального-економічного становища використано державні трансферти в область: 18,8 млрд (41,1 %) у 2021 р., 8,4 млрд (25,9 %) у 2022 р. та 11,4 млрд (38,3 %) за січень – серпень 2023 р.¹⁴

Варто зазначити, що в цілому ситуація в Україні щодо доходів місцевих бюджетів змінилася не аж так відчутно: загальні доходи місцевих бюджетів зменшилися з 580,7 млрд у 2021 р. до 555,1 млрд у 2022 р. та 444,8 млрд (за січень – серпень (8 місяців) 2023 р., при цьому власні доходи місцевих бюджетів навіть збільшилися з 346,7 млрд (59,7 % від загальних) до 393,5 млрд (70,9 %) у 2022 р. та 296,0 млрд (66,5 %) за січень – серпень 2023 р.¹⁵

⁷ Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією. Додаток до Постанови Кабінету Міністрів України № 1364 від 06.12.2022. В ред. Постанови Кабінету Міністрів України № 469 від 09.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1364-2022-%D0%BF#n25>

⁸ 1,6 % Харківської області залишається під окупацією РФ – Синегубов. Суспільне. 27.12.2022. URL: <https://susplne.media/346962-16-harkivskoi-oblasti-zalisaetsa-pid-okupacieu-rf-sinegubov/>

⁹ Куп'янська територіальна громада. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada/4663>

¹⁰ Синегубов: з Куп'янського району евакуювали понад 60 людей, серед них 9 дітей. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-syniehubov-kupyanskiyi-raion-evakuatsia/32544499.html>

¹¹ Харківщина стала однією з пріоритетних областей для роботи Міжнародної організації з міграції. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/news/122871>

¹² Янченко Галина. 80 % підприємств Харківщини призупинили роботу. Як змінити цю ситуацію? URL: <https://blogs.pravda.com.ua/authors/yanchenko/63e555ee2088b/>

¹³ Вісім тисяч підприємців відкрили бізнес у Харківській області. URL: <https://2day.kh.ua/ua/kharkow/visimtyusyach-pidpruyemtsiv-vidkryly-biznes-u-kharkivskiy-oblasti>

¹⁴ Обласний бюджет Харківської області. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget/2110000000/info/indicators?year=2021&month=12>

¹⁵ Місцеві бюджети. URL: <https://openbudget.gov.ua/national-budget/incomes>

Разом з тим, обсяг і особливості спрямування бюджетного фінансування області відрізняються від інших, тилкових регіонів України. За інформацією Харківської ОВА, в області пошкоджено або зруйновано близько 30 тисяч об'єктів, і це число й далі зростає. Від мешканців на жовтень 2023 р. надійшло понад 40 тисяч заяв та було нараховано понад 600 млн грн компенсації за державною програмою «Відновлення»¹⁶.

Серйозним ускладненням налагодження мирного життя в регіоні та відновлення насамперед сільського господарства є потреба масштабного розмінування. У Харківській області небезпечними є 574 тис. га сільгоспугідь та понад 170 тис. лісів. Лінії електропередач і газогони, подвір'я місцевих жителів та громадські місця площею 272 000 га підлягають першочерговому розмінуванню¹⁷.

1.3. Херсонська область

У Херсонській області, головно в листопаді 2022 р., на правому березі Дніпра звільнено 228 населених пунктів, або 17 громад¹⁸ (ще в одній громаді – Новокаховській – звільнено лише 2 населених пункти¹⁹) На деокупованій території тепер живе 165 тисяч осіб. Це – приблизно третина від довоєнної кількості людей (500 тисяч)²⁰.

Найпершою проблемою області є високий рівень небезпеки, спричинений російськими артилерійськими обстрілами населених пунктів, замінуванням та військовим забрудненням території в процесі активних бойових дій восени 2022 р. (зокрема – руйнація Каховської ГЕС).

Унаслідок цього частина мешканців з небезпечних районів області, що розташовані поряд з лінією розмежування з ворогом, від'їжджає в безпечніші громади як Херсонської, так і інших областей.

У м. Херсоні на 1 січня 2022 р. проживало 279 131 особа²¹, після деокупації – 66 800 осіб, а на початок 2023 р. – близько 50 000 осіб²². Після підриву росіянами греблі Каховської ГЕС у червні 2023 р. з Херсону евакуйовано військовою адміністрацією 13 500 осіб²³. На жовтень 2023 р. населення повертається, проте, за

¹⁶ У Харкові пройшов форум з відновлення і розвитку області. URL: <https://www.slk.kh.ua/news/news/u-harkovi-projsov-forum-z-vidnovlenna-i-rozvitku-oblasti.html>

¹⁷ На Харківщині триває гуманітарне розмінування. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/na-harkivshini-trivaye-gumanitarne-/>

¹⁸ Юрій Соболевський, перший заступник голови Херсонської облради: «На ТОТ досі немає мобілізації, бо ворог відчуває настрій херсонців». Суспільне. 30.08.2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3754793-urij-sobolevskij-persij-zastupnik-golovi-hersonskoi-oblradi.html>

¹⁹ Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією. Додаток до Постанови Кабінету Міністрів України № 1364 від 06.12.2022. В ред. Постанови Кабінету Міністрів України № 469 від 09.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1364-2022-%D0%BF#n25>

²⁰ Прокудін назвав кількість жителів на деокупованій Херсонщині. URL: <https://most.ks.ua/news/url/prokudin-nazvav-kilkist-zhiteliv-na-deokupovanij-hersonschini/>

²¹ Чисельність населення (за оцінкою) та середня чисельність (щомісячно). URL: <http://www.ks.ukrstat.gov.ua/demografichna-ta-sotsialnaya-politika/naselennya-ta-migratsiya/2498-dani-za-period-z-pochatku-roku/979-chiselnist-naselennja-na-pochatok-misjacija-ta.html>

²² Населення Херсона зменшилось в 5 разів у порівнянні з довоєнними показниками. URL: <https://ipc.org.ua/uk/2023/01/naselennya-hersona-zmenshylos-v-5-raziv-v-porivnyani-z-dovoyennymu-rokaznykam/>

²³ Повертаються після теракту на Каховській ГЕС: Прокудін назвав чисельність населення Херсонщини. URL: <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20230822-povertayutsya-pislya-teraktu-na-kahovskij-ges-prokudin-nazvav-chiselnist-naselennya-hersonshhyny/>

оцінками начальника Херсонської ОВА, у Херсоні наразі мешкає 72–74 тисячі людей²⁴.

У регіоні особливо актуальною є потреба **відбудови** зруйнованого та **забезпечення безпеки громадян** (будівництво укриттів). Регулярні російські обстріли уповільнюють повернення до мирного життя. Наразі нагальним є питання створення для громадян умов для проживання. Вимушено застосовують вибіркового підхід до визначення об'єктів відбудови через високу імовірність нових руйнувань. Тому повномасштабна відбудова регіону буде можливою лише тоді, коли війська російських агресорів відженуть з лівобережжя області.

Поряд з руйнуваннями, спричиненими безперервними обстрілами прифронтових громад області, однією з основних проблем у деокупованих громадах Херсонщини є **брак робочих місць**, передусім унаслідок істотного **зменшення економічної діяльності**. Частка власних податкових надходжень у загальному обсязі доходів області зменшилася з 32,5 % у 2021 та 38,5 % у 2022 р. до 14,75 % у 2023 р., що пов'язано не тільки з відчутним падінням численності населення області, а й істотним зменшенням (знищенням) економічної бази регіону.

Військова агресія та наступна тимчасова окупація (лютий – листопад 2022 р.) Херсонської області істотно вплинули на соціально-економічний стан області: загальна дохідна частина зведеного бюджету області впала з 14,136 млрд грн у 2021 р. до 8,076 млрд у 2022 р. та 7,8 млрд за січень–серпень 2023 р.; власні податкові надходження зменшилися з 6,37 млрд (45,1 % від загальної дохідної частини бюджету області) у 2021 р. до 3,76 млрд (46,6 % загальних доходів) у 2022 р. та 1,9 млрд за січень – серпень 2023 р. (24,3 % загальних доходів). При цьому для підтримки більш-менш сприятливого соціального-економічного становища області збільшилися офіційні державні трансферти в область: з 49,5 % (приблизно 7,0 млрд грн) у 2021 р. до 51,6 % (4,2 млрд) у 2022 р. та 73,1 % (5,7 млрд) за січень – серпень 2023 р.²⁵

Так само, як і в Харківській області, російські терористичні війська під час захоплення частини території Херсонської області проводили **масове мінування**, особливо дачних ділянок та узбережжя річок. Проте щільність мінування в Херсонській області значно перевищує деокуповані території Харківської²⁶. На кінець 2022 р. лише підрозділи ДСНС знайшли понад 2500 вибухових предметів.

Частина фермерів намагалась індивідуально звертатися до організацій, які займаються розмінуванням, проте цей процес був досить обмеженим, зокрема через високу вартість робіт: від 10 тис. грн за гектар (вартість залежить від кількості мін)²⁷.

За інформацією голови Херсонської ОВА Олександра Прокудіна, щодня розмінуванням Херсонщини займається 300–350 саперів, здебільшого військові, надзвичайники, представники Нацполіції, а також компанія «Укроборонсервіс» (на

²⁴ Там само.

²⁵ Обласний бюджет Херсонської області. URL: <https://openbudget.gov.ua/local-budget/2110000000/info/indicators?year=2021&month=12>

²⁶ Щільність мінування в Херсонській області значно перевищує деокуповані території Харківщини. URL: <https://ipc.org.ua/uk/2022/11/shhlnist-minuvannya-v-hersonskij-oblasti-znachno-perevyshhuye-deokupovani-terytoriyi-harkivshhynu/>

²⁷ Через високу замінованість земель Херсонщина сіятись не буде – херсонський аграрій. URL: <https://kherson.rayon.in.ua/news/590030-cherez-visoku-zaminovanist-sg-zemel-khersonshchina-siyatis-ne-bude-khersonskiy-agrariy#subscribe>

комерційній основі). Проте фахівців бракує. Начальник Херсонської ОВА зазначив: *«Якщо брати всю розмізовану територію – це всього 32 тисячі гектарів. Це – 5 %, адже перевірки та розмінування потребують 680 тисяч гектарів. ... На кожну громаду треба приблизно 10 розрахунків. Це 170 розрахунків тільки на деокуповану територію. Коли ми деокупуємо всю територію Херсонщини, то це буде десь 500 розрахунків – від 5 до 10 людей в кожному. Тобто це колосальна армія. Та навіть якщо в нас будуть такі сили, і то ми не кажемо про швидке розмінування. Це все одно буде рік – два»²⁸.*

У цілому на сьогодні в Харківській області обстежено понад 28 % сільгоспземель, які запланували повернути до господарської експлуатації в першу чергу, у Херсонській – 48 %²⁹.

1.4. Система управління деокупованих територій

Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», у перші дні на рівні областей та районів в обох регіонах було утворено військові адміністрації, відповідного статусу набули обласні та районні державні адміністрації.

До організації системи управління деокупованими громадами (22 у Харківській області та 17 у Херсонській) застосовано єдиний підхід, попри деякі відмінності. В усіх із них указами Президента України утворено військові адміністрації населених пунктів. Верховна Рада України ухвалила постанови про виконання головами цих військових адміністрацій повноважень органів місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» це має тривати протягом дії воєнного стану та ще 30 днів після його скасування. У цей період органи місцевого самоврядування просто не виконуватимуть повноважень, які їм належать згідно із Законом «Про місцеве самоврядування України». Це не означає дострокового припинення їхніх повноважень (вони мають бути відновлені після ліквідації військових адміністрацій). Таким чином, було прибрано основу для конфліктів між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями населених пунктів.

Формальні підстави для утворення військових адміністрацій були на всіх деокупованих територіях Харківської та Херсонської областей: через тривалий період окупації голови громад не могли виконувати повноваження, визначені частинами 4 і 5 статті 9 Закону «Про правовий режим воєнного стану» (що мають значення для оборони та підтримання громадської безпеки), а місцеві ради не могли збиратися на сесії з визначеною законом періодичністю (раз на місяць).

У **Харківській області** для діяльності обласної та більшості районних рад регіону умови були відносно сприятливими. Окупація тією чи іншою мірою торкнулася 5 із 7 районів – Богодухівського, Ізюмського, Куп'янського, Харківського та Чугуївського³⁰. Однак лише Куп'янський окупували цілком, решту – лише частково. Було окуповано 2 районних центри (Ізюм і Куп'янськ).

²⁸ Потрібна ціла армія саперів. У чому специфіка мінування в Херсонській області. URL: <https://grivna.ua/publikatsii/potribna-cila-armiya-saperiv-u-chomu-specifika-minuvannya-v-hersonskiy-oblasti>

²⁹ В Україні вже обстежено майже половину пріоритетних сільгоспземель на наявність замінування. Повідомлення пресслужби Мінекономіки України від 18 жовтня. URL: <https://www.apk-inform.com/uk/news/1537274>

³⁰ Політична карта Харківської області. ОПОРА. 05.09.2023. URL: <https://www.oporaua.org/viyuna/politichna-karta-harkivs-koyi-oblasti-24884>

Складнішою є ситуація на рівні громад. За висновком народного депутата України В. Безгіна, характерною рисою деокупованої частини Харківської області є неможливість зібрати кворум у місцевих радах базового рівня, зокрема через факти колабораціонізму та подальший від'їзд депутатів за кордон³¹. Повної інформації щодо частки депутатів, які залишили країну, не оприлюднено. Стали фігурантами кримінальних справ про зраду або колабораціонізм і виїхали на територію держави-агресора троє з чотирьох голів міських територіальних громад окупованої частини Харківщини (Балаклійської – І. Столбовий, Вовчанської – А. Степанець та Куп'янської – Г. Мацегора). Лише міський голова Ізюма В. Марченко повернувся до виконання в статусі голови міської військової адміністрації³².

Територію *Херсонської області*, на відміну від Харківської, було окуповано цілковито.

Попри це, у Херсонській обласній раді кворум зберігся. За повідомленням першого заступника її голови Ю. Соболевського, сесії ради навіть у період окупації відбувались у форматі онлайн. Зокрема, у такий спосіб з приводу проведення фейкового «референдуму» щодо приєднання було ухвалено Заяву про неприпустимість зміни статусу Херсонської області³³. Після деокупації правобережної частини сесії облради відбуваються щоквартально.

Зворотним боком залишення представників місцевої влади (голів громад, депутатів місцевих рад) на окупованій Херсонщині стала інтенсивність репресій проти них. За повідомленням Центру прав людини ZMINA, на вересень 2023 р. зі 132 встановлених від початку повномасштабної російської навали випадків насильницьких зникнень представників місцевого самоврядування 71 (53,7 %) припадає саме на Херсонську область³⁴, на Харківську – 13 (9,8 %).

³¹ Як працюють органи місцевого самоврядування в умовах російської агресії – Віталій Безгін. Суспільне радіо. «Сьогодні. Ввечері». 22.10.2023. URL: <http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=99820>

³² Відновлення місцевого самоврядування в деокупованих громадах: дилеми та ризики. Блок Аналітичного Центру «Обсерваторія демократії». Лівий берег. 26.09.2022. URL: https://lb.ua/blog/observatory_democracy/530620_vidnovlennya_mistsevo.html

³³ Юрій Соболевський, перший заступник голови Херсонської облради: «На ТОТ досі немає мобілізації, бо ворог відчуває настрій херсонців». Суспільне. 30.08.2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3754793-urij-sobolevskij-persij-zastupnik-golovi-hersonskoi-oblradi.html>

³⁴ Перун В. Окупанти викрали 132 представників місцевого самоврядування та органів влади України. ZMINA Лівий берег. 27.09.2023. URL: https://lb.ua/society/2023/09/27/576839_okupanti_vikrali_132_predstavnikiv.html

РОЗДІЛ 2. Державна політика відновлення деокупованих територій

(Даниляк О. О., Макаров Г. В., Валюшко І. В.)

2.1. Аналіз нормативно-правової бази

Відновлення законності та життєдіяльності на деокупованих територіях України відбувається на підставі низки профільних законів та нормативно-правових актів, що, зокрема, спрямовано на: виокремлення деокупованих територій; ужиття заходів з їх відновлення; створення системи управління та забезпечення її кадрами; визначення особливостей правового режиму та забезпечення заходів безпеки.

У цьому контексті насамперед треба згадати **Закон України «Про правовий режим воєнного стану»**, який створює нормативно-правову основу для системи управління військовими адміністраціями населених пунктів. Закон не передбачає особливих підстав або порядку утворення таких адміністрацій саме для деокупованих територій, а також автоматичного утворення їх після деокупації. Однак урахувавши те, що деокуповані території Харківської та Херсонської областей перебували під окупацією понад пів року, практично в усіх територіальних громадах були наявні юридичні підстави для їх утворення. Органи місцевого самоврядування цих територіальних громад не могли виконувати покладені на них Законом обов'язки (наприклад, регулярно збиратися на пленарні сесійні засідання). Тому Президент скористався своїм правом і на підставі цього Закону підписав Укази про створення військових адміністрацій населених пунктів у 21 деокупованій територіальній громаді в Харківській області та у 20 – у Херсонській області³⁵ на період дії правового режиму воєнного стану та протягом місяця з дня його скасування. Верховна Рада України ухвалила відповідні постанови про виконання начальниками цих адміністрацій повноважень місцевих рад та сільських, селищних і міських голів.

Законодавчою основою для відновлення законності на деокупованих територіях є:

1. **Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність»**³⁶ від 3 березня 2022 р. Цим законом до КК України було введено статтю 111-1 («Колабораційна діяльність»). Стаття передбачає притягнення до кримінальної відповідальності осіб за досить широке коло діянь; до них належать не лише участь у незаконних збройних формуваннях, обіймання посад в окупаційних органах управління та організація незаконних виборів і референдумів, але й участь у політичних та пропагандистських заходах країни-агресора та передання матеріальних ресурсів незаконним збройним формуванням і окупаційним структурам. Під останнє може підпасти, наприклад, сплата податків до бюджету держави-агресора.

³⁵ Лукеря Т. Хто керуватиме громадами на деокупованих територіях? Лівий берег. 10.01.2023. URL: https://lb.ua/blog/lzi/542100_hto_keruvatime_gromadami.html

³⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність. Закон України. 03.03.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#Text>

2. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»³⁷. Стаття 9 цього Закону визнає недійсними і такими, що не мають жодних правових наслідків, будь-які акти, видані органами, що утворені або діють у порядку, не передбаченому законами України.

Основні засади та порядок планування відбудовних робіт на територіях, постраждалих від російської агресії (що є особливо актуальним для деокупованих територій) визначає Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності»³⁸ від 12 травня 2022 р. Планування здійснюють на рівні областей і територіальних громад з урахуванням: вичерпної інформації про пошкоджені та зруйновані об'єкти; динаміки чисельності населення (постійного та тимчасово переміщеного); загальної економічної та екологічної оцінки. Також цей Закон визначає участь у розробленні відповідних програм органів державної влади, місцевого самоврядування і громадськості, джерела фінансування відновлювальних робіт (бюджетні кошти, кошти приватних осіб та міжнародна допомога).

Інституційною основою для відновлювальної діяльності на деокупованих територіях є також **Постанова Кабінету Міністрів України «Про утворення Координаційного штабу з питань деокупованих територій»** (№ 1021 від 10 вересня 2022 р.). Постановою затверджено Положення про Штаб та його склад. Виходячи з Положення, головним завданням Штабу є координація діяльності центральних органів виконавчої влади між собою та з органами місцевого самоврядування, обмін потрібною інформацією, комунікація з громадськістю та залучення експертної допомоги.

До складу Координаційного штабу входять:

- віцепрем'єр-міністр України – міністр з питань реінтеграції окупованих територій, його перший заступник та керівник одного зі структурних підрозділів цього міністерства. Вони є відповідно головою, заступником голови та секретарем Штабу;

- перші заступники або заступники всіх міністрів України. Представник МВС обіймає посаду першого заступника голови Штабу;

- перші заступники або заступники деяких інших органів виконавчої влади (Національної поліції України, Держприкордонслужби, Державної міграційної служби тощо), а також представник Національного банку України;

- голови або перші заступники голів військових адміністрацій 6 областей, які цілком або частково перебували під російською окупацією (включаючи Харківську та Херсонську).

Найбільш комплексним підзаконним нормативно-правовим актом, що регулює діяльність органів виконавчої влади, є **План дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад**. Він затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1219-р від 30 грудня 2022 р.³⁹, після чого у 2023 р. до нього тричі вносилися зміни.

³⁷ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України. Закон України. 15.04.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>

³⁸ Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності. Закон України. 12.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2254-20#n27>

³⁹ Про утворення Координаційного штабу з питань деокупованих територій. Постанова Кабінету Міністрів України № 1021. 10.09.2022. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/kp221021?an=1>

План охоплює 131 напрям діяльності, за кожним із яких закріплено виконавців з-поміж як центральних органів виконавчої влади та їхніх територіальних органів, так і місцевих військових адміністрацій. Кожен із суб'єктів, за яким закріплено той чи той напрям діяльності, має щомісячно звітувати про виконання перед Міністерством реінтеграції.

Найголовніші з цих напрямів можна поділити на кілька груп:

- інституційні напрями – відновлення діяльності органів місцевого самоврядування й територіальних структур центральних органів виконавчої влади, унесення пропозицій щодо утворення військових адміністрацій, виконання їх головами повноважень органів місцевого самоврядування, кадрове наповнення цих органів;

- оборонні та безпекові напрями (мобілізаційна робота, будівництво оборонних споруд, виявлення громадян держави-агресора, що незаконно перебувають на деокупованих територіях);

- економічні та соціальні напрями (відновлення обігу національної валюти, розвиток мереж роздрібної торгівлі, забезпечення населення питною водою, відновлення роботи суб'єктів економічної діяльності та створення робочих місць, обстеження та відновлення об'єктів соціальної інфраструктури, транспорту, електронних комунікацій, закладів громадського харчування тощо);

- гуманітарна політика (відновлення функціонування української мови як державної, виявлення та усунення фактів використання комуністичної та окупаційної символіки, інвентаризація та відновлення об'єктів культурного, освітнього та медичного призначення, облік та надання допомоги особливо вразливим категоріям населення – дітям та людям з інвалідністю).

Два нормативно-правових акти врегульовують особливості кадрової політики на деокупованих територіях.

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України» № 524 від 23 травня 2023 р.⁴⁰ Постанова передбачає створення для заповнення посад у військових адміністраціях різних рівнів (областей, районів, населених пунктів) на деокупованих територіях окремого кадрового резерву, відмінного від передбаченого Законом України «Про державну службу». Цією постановою затверджено Порядок реалізації цього Проекту, а додатком до нього – Перелік напрямів роботи державних органів на деокупованих територіях України (усього виокремлено 30 таких напрямів).

2. Порядок реалізації експериментального проекту щодо підвищення кваліфікації керівних працівників і спеціалістів державного управління та інших осіб, які виявили бажання працювати в державних органах на деокупованих територіях України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 649 від 24 червня 2023 р.⁴¹ Координатором процесу підвищення кваліфікації кадрів із цього резерву визначено Міністерство економіки України,

⁴⁰ Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України. Постанова Кабінету Міністрів України № 524. 23.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/524-2023-%D0%BF#Text>

⁴¹ Деякі питання реалізації експериментального проекту щодо підвищення кваліфікації керівних працівників і спеціалістів державного управління та інших осіб, які виявили бажання працювати в державних органах на деокупованих територіях України. Постанова Міністрів України № 649. 24.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2023-%D0%BF#Text>

замовником – Міністерство освіти і науки України; передбачено, що навчання та підвищення кваліфікації кадрів здійснюватиметься на базі Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Оснoву для бюджетної політики на деокупованих територіях становить нормативно-правовий акт «Порядок та умови надання у 2023 р. дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 1477 від 30 грудня 2022 р.⁴² Такий Порядок ґрунтується на Бюджетному кодексі України та Законі «Про державний бюджет України» на поточний рік. Головною метою додаткової дотації є вирівнювання диспропорцій, що виникли внаслідок завдання збитків територіальним громадам через російську агресію (а саме деокуповані території опинилися серед найбільш постраждалих). Одним із головних критеріїв обрахування розмірів дотацій територіальним громадам є кількість внутрішньо переміщених осіб, що проживають на їхній території.

2.2. Аналіз державної політики на деокупованих територіях

На листопад 2023 р. в Україні так і не розроблено й не ухвалено окремого закону щодо деокупованих територій. До повномасштабного вторгнення РФ Кабінет Міністрів України вніс до Верховної Ради України Проект Закону «Про засади державної політики перехідного періоду» (№ 5844 від 09.08.2021)¹. Серед іншого він передбачав:

- застосування інституту перехідної юстиції – подолання наслідків беззаконних діянь на ТОТ (такими визнано Автономну Республіку Крим, м. Севастополь і деякі райони Донецької та Луганської областей) протягом перехідного періоду. Зокрема, ішлося про покарання за правопорушення на окупованих територіях, обмеження права обіймати посади в органах публічної влади для тих осіб, які співпрацювали з органами окупаційної влади (напр., були їхніми «посадовцями»);

- застосування конвалідації – процедури визнання нікчемними правочинів, що здійснювано в період окупації, або їх легалізації в правовому полі України (за умови, що вони в цілому за змістом не суперечать українському законодавству). Насамперед ідеться про акти реєстрації цивільного стану. Водночас згаданий принцип мав би унеможливити легалізацію правочинів, що передбачали незаконне відчуження окупаційною владою державної або приватної власності (незаконно відчужені об'єкти мало бути повернуто колишнім власникам), а також присудження звань та наукових ступенів;

- утворення перехідних адміністрацій – як таких, що належать до системи державної влади України, так і міжнародних (під керівництвом міжнародних

⁴² Про затвердження Порядку та умов надання у 2023 році дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на деокупованих, тимчасово окупованих та інших територіях України, що зазнали негативного впливу у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації. Постанова Міністрів України № 1477. 30.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1477-2022-%D0%BF#Text>

організацій). Останніх мають утворювати на підставі ратифікованих Україною міжнародних договорів.

Дія цього законопроекту була обмежена територіями, які перебували під окупацією до 24 лютого 2022 р. (Автономна Республіка Крим, м. Севастополь, деякі райони Донецької та Луганської областей). Однак його в разі прийняття могли поширити й на території, окуповані пізніше. Проте ініціатор відкликав проекта 25 січня 2022 р. у рамках останніх спроб реанімувати українсько-російські переговори щодо врегулювання питання деяких районів Донецької та Луганської областей.

У вересні 2022 р. Міністерство України з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій анонсувало розроблення нового проекту спеціального закону про деокуповані території. За повідомленням пресслужби Міністерства, новий закон мав визначити «законодавчу рамку для першочергових дій з відновлення життєдіяльності» на деокупованих територіях – нові особливості діяльності військових адміністрацій, питання відновлення обігу гривні та казначейського обслуговування, початку роботи закладів та установ. Однак до поточного моменту законопроекту з такою назвою до Верховної Ради України не внесено.

Що більше, упродовж тривалого часу залишалася актуальною проблема формального визнання територій України такими, що тимчасово окуповані зі встановленням дати початку та завершення тимчасової окупації територій, а це фактично означало зміну статусу території з тимчасово окупованої на деокуповану.

Так, Верховна Рада України в березні 2022 р. прийняла Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” у зв’язку з військовою агресією Російської Федерації проти України» від 15.03.2022 р. № 2138-IX. Цим Законом, зокрема, передбачено, що в умовах воєнного стану визнання територій України такими, що тимчасово окуповані, здійснюється рішенням Ради національної безпеки і оборони України, уведеним у дію указом Президента України (пункт 3 частини першої статті 3). Так само встановлено, що «дата початку тимчасової окупації територій, передбачених пунктом 3 частини першої статті 3 цього Закону, визначається рішенням Ради національної безпеки і оборони України, уведеним у дію указом Президента України»⁴³ (частина третя статті 1).

Проте таких рішень РНБО не ухвалила. Натомість у листопаді 2022 р. парламент прийняв Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” щодо деяких питань визначення правового статусу тимчасово окупованих територій України в умовах воєнного стану» від 16.11.2022 р. № 2764-IX. До повноважень Кабінету Міністрів України віднесено визначення переліку ТОТ України в умовах воєнного стану й дат початку і завершення їх тимчасової окупації⁴⁴.

⁴³ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» у зв’язку з військовою агресією Російської Федерації проти України» від 15.03.2022 р. № 2138-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2138-20#Text>

⁴⁴ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» щодо деяких питань визначення правового статусу тимчасово окупованих територій України в умовах воєнного стану» від 16.11.2022 р. № 2764-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2764-20#n9>

Своєю чергою Кабінет Міністрів України 06.12.2022 р. прийняв Постанову «Деякі питання формування переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією» № 1364. Згідно з нею перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії, або тимчасово окупованих Російською Федерацією з визначенням дати початку і дати завершення тимчасової окупації територій, затверджує Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій⁴⁵.

І лише 27 грудня 2022 р. набрав чинності наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій «Про затвердження Переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією» від 22.12.2022 р. № 309.

Таким чином, виникла ситуація, коли до наказу заднім числом унесено значну кількість раніше окупованих та деокупованих територій, зокрема в межах Київської, Чернігівської, Сумської, Миколаївської, Херсонської, Харківської областей. Так, наприклад, датою завершення тимчасової окупації Херсонської міської територіальної громади визначено 11 листопада 2022 р., а датою завершення тимчасової окупації останніх звільнених (унаслідок Харківської стратегічної наступальної операції ЗСУ) територій Харківської області визначено 4 жовтня 2022 р. (окрім кількох сіл Куп'янського району, які досі перебувають під окупацією).

У цьому контексті варто зазначити, що встановлення дати завершення тимчасової окупації – це не проста формальність, адже від дати набуття та зміни статусу території з тимчасово окупованої на деокуповану залежить, чи надаватимуть певним категоріям фізичних та юридичних осіб пільги, додаткові гарантії, відстрочки, які встановлено в багатьох законах та нормативно-правових актах. Так, наприклад:

- особам та дітям з інвалідністю надано право на пріоритет для проходження контролю в пунктах в'їзду та виїзду на/з ТОТ⁴⁶;
- працівникам ЗМІ, які працюють на ТОТ надано додаткові гарантії захисту⁴⁷;
- вступникам, які проживають на ТОТ або переселилися з неї після 01 січня 2022 р. встановлено особливі умови прийому для здобуття вищої освіти⁴⁸;
- теплопостачальним та теплогенерувальним організаціям, підприємствам централізованого водопостачання і водовідведення, виробничі потужності (підрозділи) яких розташовані на ТОТ, відстрочено погашення заборгованості⁴⁹.

Також переважна більшість колабораційних дій, визначених статтею 111-1 КК України, які передбачають покарання за співпрацю з державою-агресором, її

⁴⁵ Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією» від 6 грудня 2022 р. № 1364. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1364-2022-%D0%BF#Text>

⁴⁶ Частина сьома статті 38 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12/conv#n299>

⁴⁷ Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>

⁴⁸ Абзац п'ятий пункту 5 розділу VI та пункт 4 розділу VIII Наказу Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Порядку прийому на навчання для здобуття вищої освіти в 2022 році» від 27.04.2022р. № 392. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0487-22#n17>

⁴⁹ Частина перша статті 9 Закону України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1730-19/conv#n230>

окупаційною адміністрацією та/або її збройними чи воєнізованими формуваннями у військовій, політичній, інформаційній, адміністративній, господарській та трудовій сферах, виписані з прив'язкою до території, на якій їх учинено, а саме до ТОТ.

Від дати деокупації конкретної території також залежить (не)вчинення органами державної влади, у т.ч. військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, заходів з відновлення деокупованих територій територіальних громад та час, протягом якого ці дії потрібно здійснити.

Так, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1219-р «Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад» (далі – План дій з відновлення деокупованих територій) передбачено проведення 131 заходу, визначено відповідальні за їх виконання органи та встановлено строки їх виконання.

Зокрема, передбачено необхідність (невідкладного з дати завершення тимчасової окупації чи після здійснення заходів з розмінування) проведення понад 20 заходів, наприклад: відновлення обігу національної валюти; відновлення роботи відділень банків та АТ «Укрпошта», банкоматів, терміналів; утворення структурних підрозділів (призначення посадових осіб) військових адміністрацій, виконавчих органів рад з питань цивільного захисту).

Пунктами 1–2 та 5 Плану дій з відновлення деокупованих територій передбачено здійснення у строк від двох тижнів до одного місяця заходів з відновлення діяльності органів місцевого самоврядування й територіальних органів центральних органів виконавчої влади, утворення військових адміністрацій населених пунктів.

Зважаючи на те, що строк виконання деяких заходів, передбачених для деокупованих територій, є невідкладним чи становить один тиждень/місяць з дати завершення тимчасової окупації, то ці заходи органи державної влади та/чи місцевого самоврядування мали здійснити ще до прийняття Наказу Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій від 22 грудня 2022 р. № 309 та Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1219-р.

Оприлюднення інформації щодо виконання відповідальними органами центральної, місцевої влади й місцевого самоврядування (за згодою) більшості заходів, передбачених Планом дій з відновлення деокупованих територій, може використовувати країна-агресор – як для проведення ІПСО (інформаційно-психологічних операцій), так і для завдання ракетних/артилерійських чи/та інших ударів по відновлених об'єктах критичної, енергетичної, соціальної інфраструктури, будівлям адміністративного призначення, у тому числі таких, де розміщуються органи управління та сили цивільного захисту тощо. Надання такої інформації відбувається у спосіб, визначений пунктом 2 Розпорядження КМУ від 30 грудня 2022 р. № 1219-р (зі змінами).

Серед недоліків нормативно-правової бази для деокупованих територій треба відзначити такі:

1. Практично безальтернативний спосіб здійснення місцевого управління та відновлення місцевого самоврядування. Виходячи з норм законодавства (зокрема Закону України «Про правовий режим воєнного стану»), у період дії правового режиму воєнного стану та ще протягом 30 днів з дня його скасування управління на деокупованих територіях (в областях, районах і територіальних громадах) здійснюють відповідні військові адміністрації. При цьому рішення про

поновлення роботи органів місцевого самоврядування може прийняти Верховна Рада України за поданням Президента України лише протягом 30-денного періоду після скасування воєнного стану⁵⁰. Однак Закон не передбачає застосування альтернативних варіантів, якщо виникне потреба:

а) відновлення повноважень органів місцевого самоврядування (принаймні часткового, у частині, що не перетинається з повноваженнями військових адміністрацій населених пунктів) до скасування самого правового режиму воєнного стану. Особливу проблему становить **невизначеність статусу обласних або районних рад після деокупації районних чи обласних центрів**. Так, частина 3 статті 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає виконання відповідною обласною (районною) військовою адміністрацією повноважень обласної (районної) ради в разі окупації або оточення адміністративного центру без ухвалення спеціальної постанови Верховної Ради України. Та Закон не визначає, чи мають бути автоматично повернуті ці повноваження обласній раді після деокупації обласного чи районного центру. Така колізія спричинила, зокрема, суперечки між представниками різних політичних сил щодо чинності повноважень Херсонської обласної ради та її керівництва⁵¹. Розв'язати цю правову колізію покликаний законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану» (№ 8056 від 19.09.2022 р.), що його вніс колектив народних депутатів України на чолі з В. Безгіним⁵². Законопроект наразі не розглянуто;

б) дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування, які шкодять національній безпеці держави. Закон «Про правовий режим воєнного стану» передбачає лише фактичне тимчасове призупинення їхніх повноважень разом з утворенням військових адміністрацій населених пунктів. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування в разі порушення ними Конституції України за рішенням місцевого референдуму, проведення якого неможливе в період дії воєнного стану. Виконання військовими адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування означає лише призупинення повноважень останніх;

в) збереження особливого режиму управління після скасування воєнного стану. Зокрема, є ризик, що на територіях, які перебували під окупацією два роки і більше, з безпекових та економічних причин відновлення повноцінного місцевого самоврядування буде неможливим навіть протягом кількох років після завершення бойових дій. Збереження такого режиму, виходячи з Перехідних положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану», гарантовано лише на території Донецької та Луганської областей. Зокрема, у тих адміністративно-територіальних одиницях двох областей, де до запровадження правового режиму воєнного стану органи місцевого самоврядування були відсутні, а управління здійснювали

⁵⁰ Про правовий режим воєнного стану. Закон України. 12.05.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

⁵¹ Юрій Соболевський, перший заступник голови Херсонської облради: «На ТОТ досі немає мобілізації, бо ворог відчуває настрій херсонців». Суспільне. 30.08.2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3754793-urij-sobolevskij-persij-zastupnik-golovi-hersonskoi-oblradi.html>

⁵² Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану. Проект Закону України № 8056. 19.09.2022. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40503>

військово-цивільні адміністрації (ВЦА), військові адміністрації після скасування воєнного стану знову набувають статусу ВЦА;

г) здійснення управління на деокупованих територіях міжнародними адміністраціями. Зокрема, потреба їх запровадження може постати, якщо відновлення суверенітету України над окупованими територіями, а потім і їх відбудова після звільнення відбуватиметься за посередництва та за допомогою міжнародних організацій відповідно міжнародних угод, які може укласти наша держава.

2. Важливою проблемою є недосконалість механізму легалізації деяких правочинів, які за змістом не суперечать українському законодавству, але були здійснені на окупованих територіях за участі окупаційних адміністрацій. До прикладу, ідеться про акти реєстрації цивільного стану, суб'єктами яких були громадяни України. Згідно із Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», їх також уважатимуть нікчемними⁵³.

Наразі набуття чинності такими актами, складеними на окупованих територіях, можливе за рішенням суду, для чого суб'єкт має пройти всю процедуру судового розгляду питань. Розгляд актів про народження та смерть відбувається за спрощеною судовою процедурою (розгляд справи має бути розпочато в перший день подання заяви, а рішення підлягає негайному виконанню), але розгляд інших актів реєстрації цивільного стану – укладання або розірвання шлюбу – здійснюють у загальному порядку. Спостерігачі фіксують високу вартість і тривалість такого розгляду справ на практиці через: а) невизначеність кінцевого терміну розгляду справи; б) перевантаженість судових органів: розгляд певних справ. Так, легалізація актів реєстрації цивільного стану навіть за спрощеною процедурою триває кілька місяців (один з актів про смерть розглядали близько пів року⁵⁴). Альтернативою судовому розгляду може бути повторне укладання актів на цих територіях після деокупації та відновлення діяльності законних органів реєстрації цивільного стану. За прогнозами правозахисників, після деокупації невідкладній реєстрації підлягатимуть сотні тисяч актів громадянського стану українських громадян, які відбулися на раніше окупованих територіях, що може спричинити колапс судової системи⁵⁵; така сама перспектива стосується й діяльності органів реєстрації цивільного стану після відновлення їхньої діяльності на деокупованих територіях.

Спростити порядок легалізації актів реєстрації цивільного стану, складених на ТОТ, покликаний Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України про особливості державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та за межами України» (№ 9069 від 28 лютого 2023 р.)⁵⁶, поданий до

⁵³ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України. Закон України. 15.04.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>

⁵⁴ Булатчик В. Реєстрація народження та смерті на окупованих територіях: спрощення «на паузі». URL: <https://www.ostro.org/articles/reyestratsiya-narodzhennya-ta-smerti-na-okupovanyh-terytoriyah-sproshhennya-na-pauzi-i440948>

⁵⁵ Булатчик В. Реєстрація народження та смерті на окупованих територіях: спрощення «на паузі». URL: <https://www.ostro.org/articles/reyestratsiya-narodzhennya-ta-smerti-na-okupovanyh-terytoriyah-sproshhennya-na-pauzi-i440948>

⁵⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України про особливості державної реєстрації актів цивільного стану, що відбулися на тимчасово окупованій Російською Федерацією території України та за

Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України*. Однак його на цей час ще не розглядали на пленарних засіданнях ВР.

3. Невизначеним лишається алгоритм дій з рублевими заощадженнями мешканців територій, окупованих з 2014 р. Так, на деокупованих восени 2022 р. територіях Харківської та Херсонської областей гривня частково зберігала функції платіжного засобу, а також була засобом накопичення заощаджень. Натомість території, які досі під російською окупацією, тривалий час (у тому числі окупована частина Херсонської області) фактично вже цілком інтегровано в російську фінансову систему, а російський рубль став не лише єдиним платіжним засобом, але й головним засобом заощадження. Невідкладне повернення гривні та вилучення з обігу російського рубля містить ризик колапсу торгівлі та зубожіння мешканців на звільнених територіях. Це своєю чергою стане дестабілізаційним чинником та спричинить формування протестних настроїв серед місцевого населення.

4. Варто також звернути увагу й на надмірно жорсткий характер деяких положень антиколабораційного законодавства. Зміст статті 111-1 («Колабораційна діяльність») КК України уможлиблює притягнення до кримінальної відповідальності дуже широкого кола осіб⁵⁷, які зокрема:

- займалися підприємницькою діяльністю на тимчасово окупованих територіях;

- працювали в організаціях, установах та на підприємствах державної і комунальної форми власності, що їх «націоналізувала» окупаційна влада.

Особливий сумнів викликає доцільність притягнення до кримінальної відповідальності працівників структур, які забезпечують життєдіяльність громад, і від яких залежить здоров'я та життя мешканців: в установах, організаціях, підприємствах з надання медичних та житлово-комунальних послуг, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, в аварійно-рятувальних та ритуальних службах.

Щоправда, перебіг подій на вже деокупованих територіях дає змогу зробити висновок, що притягнення до кримінальної відповідальності зазначених категорій населення на сьогодні не стало масовим. Разом з тим, якщо відмова від масового переслідування зумовлена лише політичною волею державної влади, виникає передумова для вибіркового застосування норм КК України.

Розуміння надмірності цих норм спонукало Уряд до підготовки двох законопроектів (№ 7647 та № 7646), прийняття яких *«виведе з-під заборони частину господарської діяльності, яка має провадитись для забезпечення*

межами України. Проект Закону України. 28.02.2023.
URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1673913>

* Законопроект № 9069, зокрема, встановлює:

- позасудову процедуру набуття чинності актами реєстрації цивільного стану, що відбулися на тимчасово окупованій території (зокрема на підставі будь-яких медичних документів про народження або смерть людини чи на підставі підтвердження факту укладання шлюбу на окупованій території);

- спрощену процедуру реєстрації в судовому порядку також для актів укладання або розірвання шлюбу (для складних випадків);

- екстериторіальний спосіб реєстрації актів цивільного стану (надання відповідних повноважень будь-яким утвореним відповідно до закону відділам реєстрації актів цивільного стану незалежно від місця реєстрації громадян, а також усім дипломатичним установам України, незалежно від періоду перебування будь-якого громадянина України за кордоном).

⁵⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність. Закон України. 03.03.2022.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#Text>

життєдіяльності територій навіть попри їх фактичну окупацію. Також не буде караною така діяльність, якщо вона не була добровільною, а здійснювалась під тиском окупаційних органів».

2.3. Аналіз реалізації державних цільових програм з відновлення деокупованих територій

Стан домогосподарств, соціальної інфраструктури, бізнесу після місяців перебування в окупації створює найбільший виклик функціонуванню сотень населених пунктів України навіть через рік після звільнення відповідних територій.

Одним з першочергових завдань на деокупованих територіях є відбудова житла й об'єктів соціальної інфраструктури, відновлення нормального соціально-економічного функціонування. З цією метою розроблено низку державних цільових програм («Відновлення», «Армія відновлення», «Кадровий резерв», «Пліч-о-пліч») та розширено механізми державної підтримки мирного часу («Доступні кредити»).

Задля повернення бізнес-активності на максимально наближений до довоєнного рівень з березня 2023 р. Кабінет Міністрів поширив дію державної програми «Доступні кредити 5–7–9 %» на підприємців з деокупованих територій. Зокрема, позику можна спрямувати на купівлю обладнання, будівництво виробничих приміщень чи поповнення обігових коштів⁵⁸.

Відновлення бізнесової активності в кожному з регіонів має об'єктивні відмінності, зумовлені інтенсивністю бойових дій і тривалістю перебування в окупації. Зокрема, повернення приватного підприємництва в Харківській області відбувається активніше, аніж у Херсонській, де з початку вторгнення припинили діяльність понад 8000 підприємств, а на квітень відновились лише 355⁵⁹. Попри те, що наразі 55 % кредитів за програмою отримують підприємства сільського господарства, у Херсонській області укладено найменше кредитних угод – усього 1 %⁶⁰.

Важливою в процесі відновлення малого й середнього підприємництва є активність керівництва областей. Власне, за ініціативи Харківської ОВА кредитний ліміт для підприємств, які зазнали руйнувань і здійснюють діяльність на деокупованих територіях, збільшено до 150 млн грн, а також передбачено компенсацію відсотків за програмою до рівня 1 % на перші два роки, 5 % – з наступного року на інвестиційні цілі та 3 % на фінансування оборотного капіталу. Загалом в області від початку дії програми «5–7–9 %» у 2020 р. видано понад 11 млрд грн кредитів⁶¹.

⁵⁸ Бізнес під час війни: історії незламних. URL: <https://biz.nv.ua/ukr/markets/biznes-pid-chas-viyni-istoriji-nezlamnih-50321823.html>

⁵⁹ Як влада планує відновлювати деокуповані території? Інтерв'ю заступника голови Офісу Президента Олексія Кулеби. URL: <https://forbes.ua/war-in-ukraine/yak-vlada-planue-vidnovlyuvati-deokupovani-teritorii-intervyu-zastupnika-golovi-ofisu-prezidenta-oleksiya-kulebi-04042023-12790>

⁶⁰ Програму «5–7–9 %» частіше використовують для рефінансування старих кредитів, ніж отримання нових. URL: <https://kiev-chamber.org.ua/uk/107/2161.html>

⁶¹ Для бізнесу Харківщини підвищили ліміт кредитування та зменшили відсотки за держпрограмою «5–7–9 %», – Олег Синегубов.

URL: <https://kharkivoda.gov.ua/news/123584?sv&fbclid=IwAR0tuoeHR8qbiHqqwkaKaObXRwpI--4aYn3pLeXDgDP1yISCKTx2kcVHD2A>

«Пліч-о-пліч» – відбудова Херсонщини

За даними Херсонської обласної військової адміністрації на квітень 2023 р. через російські обстріли в області зруйновано 6093 цивільні об'єкти, але за пів року їх кількість зросла до 21 тис⁶². Щоденні роботи з відновлення комунікацій, критичної інфраструктури й житла ведуть силами держави і за підтримки інших областей у межах програми «Пліч-о-пліч».

Суть ініціативи полягає в тому, що 15 областей України допомагають визначеним громадам Херсонщини відбудувати об'єкти, які зруйнувала російська армія. Виконавцями є ремонтні бригади, сформовані на волонтерських засадах у координації з відповідними обласними військовими адміністраціями. На 30 вересня вже відновлено 600 приватних будинків, у 400 ще тривають роботи; до кінця року планують відремонтувати 2 тисячі осель. До 26 початково визначених населених пунктів за цією програмою додано ще 76.

Попри розширення кількості учасників (що свідчить про успіх програми та її потрібність), темпи відновлення важко оцінити об'єктивно. Щомісяця лагодять 1,5–3 %, але через щільні ворожі обстріли зараз кількість пошкодженого житла збільшується. На кінець вересня траплялися дні, протягом яких було побито 108 об'єктів житлового фонду, а здано після відновлення 3⁶³. За таких обставин є імовірність повторного пошкодження вже відремонтованого житла і об'єктів соціальної інфраструктури, що створює додаткові труднощі в реалізації програми. Тому зараз на Херсонщині відбудовують ті населені пункти, які не перебувають під постійними обстрілами.

Програма працює завдяки своєму децентралізованому підходу – відновлюючи підшефні громади, патрони з тилкових регіонів намагаються уникати випадків, які негативно вплинуть на їхню репутацію. Крім того, що відновлення Херсонщини відбувається силами представників тилкових громад, його фінансування здійснено коштом обласних і місцевих бюджетів без залучення державного бюджету. Підтримка з боку тилкових громад та зворотний зв'язок – повага та вдячність прифронтового населення – є свідченням нормальної атмосфери з погляду національної єдності.

Важливість програми зумовлена її здатністю довести можливість і необхідність відбудовувати країну під час війни. Окрім відновлення господарств та інших матеріальних здобутків і повноцінної роботи економіки вона посилює основи нашої стійкості в дальшій боротьбі проти російської агресії. За свідченням місцевого населення, у звільненій частині Херсонщини початковий песимізм і зневіра поступилися позитивним емоціям після успішної відбудови нерухомості.

Водночас, за даними Лабораторії законодавчих ініціатив, в Україні досі не застосовано системного державного підходу до відновлення деокупованих громад⁶⁴. Передовсім немає алгоритму оцінки ситуації на місцях, який уможливить визначення першочергових завдань для місцевої влади. На думку її представників, при цьому має бути враховано такі показники, як: рівень пошкоджень на території громади; реальна кількість мешканців та демографічні особливості громади;

⁶² Офіційна сторінка Олександра Прокудіна. URL: <https://t.me/olexandrprokudin/1446>

⁶³ На Херсонщині у межах програми «Пліч-о-пліч» відновили близько 600 будинків. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-vidbudova/3768170-na-hersonsini-u-mezah-programi-plicoplic-vidnovili-blizko-600-budinkiv.html>

⁶⁴ Нове дослідження про досвід та потреби відновлення деокупованих громад України проведено за підтримки ЄС. URL: <https://parlament.org.ua/2023/08/23/nove-doslidzhennya-pro-dosvid-ta-potrebi-vidnovlennya-deokupovanih-gromad-ukrayini-provedeno-za-pidtrimki-yes/>

наближеність до кордону з агресором або лінії фронту; погодні умови та сезон деокупації (наприклад, у зимовий період громади потребували першочергового відновлення об'єктів критичної інфраструктури у сфері теплопостачання). Отож, експерти вказують на неможливість застосування універсального підходу до відновлення деокупованих територій України, оскільки громади мають різні масштаби ушкоджень, різні людські та фінансові ресурси, різний часовий період перебування під тимчасовою окупацією Росії.

Не заперечуючи необхідності заходів з відбудови деокупованих громад, варто вказати на особливості проведення відповідної роботи на практиці. Зокрема, відбір населених пунктів і будинків для участі в програмі «Пліч-о-пліч» здійснюють за двома критеріями: безпекова ситуація на місцевості й ступінь руйнування. Таким чином, під неї не підпадає «червона зона» вздовж Дніпра, як зона підвищеної небезпеки обстрілів, а відновлення постраждалих об'єктів відбувається в міру пошкодження: спочатку замінюють вікна й дахи, потім роблять капітальний ремонт, а в останню чергу відбудовують цілковито знищені оселі. Досвід, набутий на Херсонщині, можна надалі використати й в інших постраждалих громадах.

Варті уваги ініціативи щодо залучення до програми іноземних міст у рамках практики побратимства: Бурштинська громада звернулася до польського міста Каменна Гура з пропозицією придбати для Чорнобаївської громади пожежну машину⁶⁵. Буча на початку жовтня ц. р. уклала угоду про співпрацю з найбільшим за площею муніципалітетом Словенії – містом Кочев'є, а тимчасово окупований Мелітополь одразу з трьома містами у Великій Британії, Італії та Фінляндії. Утім, поки не було прецеденту допомоги закордонного міста не своєму українському побратимові, а третьому місту, яке воно патрує.

Ураховуючи, що понад 100 українських міст мають близько 700 побратимів у різних країнах світу, їхнє звернення за допомогою у відбудові України здатне глобалізувати програму «Пліч-о-пліч», яка до того ж є частиною партнерства «We Build Ukraine», презентованого Міністерством відновлення на Лондонській конференції з відновлення України 22–22 червня 2023 р. Формально для цього достатньо спрямувати містам-побратимам звернення з проханням про підтримку і переліком потрібних громадам речей або описом програм.

«Відновлення»

Через рік після повномасштабного вторгнення Верховна Рада України прийняла **Закон України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України»** від 23 лютого 2023 р. № 2923-IX.

Цей Закон, зокрема, передбачає, що громадяни України можуть отримати компенсацію за пошкоджений/знищений унаслідок збройної агресії об'єкт нерухомого майна шляхом виконання відновлювальних робіт та/або надання будівельної продукції для виконання таких робіт чи фінансування придбання

⁶⁵ Узяв відпустку – поїхав перекривати дахи на Херсонщину. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-vidbudova/3770125-uzav-vidpustku-poihav-perekrivati-dahi-na-hersonsinu.html>

квартири, іншого житлового приміщення, будинку садибного типу, садового або дачного будинку з використанням житлового сертифіката.

Своєю чергою Кабінет Міністрів України затвердив Порядок надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених унаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «**Відновлення**»⁶⁶. Ключовою відмінністю цієї послуги є те, що подати заявку на компенсацію можна через мобільний застосунок «Дія», що значно спрощує процес.

Компенсацію для відновлення надають за умови, якщо пошкоджене житло:

- за результатами оцінки комісії визнано таким, що можливо відновити;
- розміщене на неокупованій території, де не ведуться активні бойові дії відповідно до переліку територій, на яких ведуться (велися) бойові дії, або тимчасово окупованих, затверджених Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій;
- власник ще не зробив ремонт за власний кошт⁶⁷.

Варто зазначити, що останній пункт наразі є найбільш дискусійним, адже частина власників житла на деокупованих територіях відремонтували його ще до ухвалення зазначеного Закону та постанови Уряду. Водночас після прийняття цих НПА власники пошкодженого майна змушені обирати, чи ремонтувати своє житло за власні кошти задля збереження його придатності для проживання, чи очікувати розгляду поданої в «Дії» заяви щодо надання компенсації та винаймати у цей час інше житло.

Зважаючи на це, 5 жовтня 2023 р. Верховна Рада України прийняла законопроект про внесення змін до Закону України «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» № 10063 від 18.09.2023 р., унесений народним депутатом України О.О. Шуляк (закон набуде чинності 1.01.2024 р.).

Цим законом передбачено розширення форм надання компенсації за пошкодження об'єктів нерухомого майна, зокрема шляхом виплати коштів за придбану власником житла будівельну продукцію та/або виконані ним ремонтні роботи за власні кошти.

За інформацією Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України (Мінінфраструктури), *«вже успішно працює державна допомога на ремонті вартістю до 200 тисяч гривень. Уже виплачено понад 1 мільярд 300 мільйонів гривень. Також вже сформовано перші 100 житлових сертифікатів загальною сумою в 151 млн гривень, за які українці, чиє житло знищене в*

⁶⁶ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «Відновлення»» від 21 квітня 2023 р. № 381. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381-2023-%D0%BF/conv#Text>

⁶⁷ Умови для отримання допомоги у відновленні пошкодженого житла (станом на 09.10.2023). URL: <https://erecovery.diia.gov.ua/damaged.html>

результаті збройної агресії рф, зможуть придбати нове. Йдеться про отримання нових квартир або будівництво приватних будинків»⁶⁸.

З огляду на те, що потреби у відбудові та відновленні житлового сектору з урахуванням принципу «build back better» становлять близько 68 млрд дол. (загальну шкоду Світовий Банк оцінює у понад 50 млрд дол.)⁶⁹, реалізація державної програми «Відновлення» насамперед залежатиме від наявності належного бюджетного фінансування.

Варто зазначити, що фінансування «Відновлення» у 2023 р. здійснюють у межах бюджетної програми «Фонд ліквідації наслідків збройної агресії» (код 3121430), головним розпорядником якої є Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України.

За інформацією голови комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, голови політичної партії «Слуга народу»⁷⁰ О. Шуляк, на 11 жовтня 2023 р. в рамках програми «Відновлення» виплачено компенсацію за пошкоджене майно за 16674 заявами на суму 1,4 млрд грн. З них у Харківській області виплачено 460,4 млн грн (*найбільше серед всіх областей України*), а в Херсонській області – 88,3 млн грн.

Однак в урядовому Проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2024 рік» бюджетної програми «Фонд ліквідації наслідків збройної агресії» (з якої, зокрема, фінансовано державну програму «Відновлення») немає ні в Мінінфраструктури, ні в інших міністерствах чи ЦОВВ – це призведе до заморожування державних ініціатив, спрямованих на відбудову та відновлення житла.

«Армія відновлення»

Восени 2022 р. Уряд запропонував механізм залучення безробітних до «Армії відновлення» країни через виконання суспільно корисних робіт, які буде оплачено не нижче від мінімальної заробітної платні (6700 грн).

Вид і обсяг суспільно корисних робіт визначають військові адміністрації відповідно до потреб кожного регіону. Вони можуть стосуватися як оборони країни, так і забезпечення функціонування економіки та життєдіяльності населення: облаштування та укріплення блок-постів, формування окопів, заготівля дров, розбір завалів, укріплення дамб, розвантаження гуманітарної допомоги тощо.

Якщо на кінець січня цього року роботу виконували понад 5 тис. людей у 10 областях і їм було виплачено понад 30 млн грн, то наприкінці серпня учасників програми стало вже майже 55 тис. у 19 регіонах і вони заробили 371 млн грн. Найбільше направлень на роботу видано в Харківській (10 138) області⁷¹, натомість на Херсонщині залучено тільки тисячу людей.

На основі цієї динаміки можна припустити, що головні зауваження до програми, які лунали на її старті (зловживання фактичною безвідмовною

⁶⁸ Компенсації за вже зроблені ремонти: розширення можливостей «Відновлення». 05.10.2023. URL: <https://mtu.gov.ua/news/34760.html>

⁶⁹ Наталія Козловська: Наша мета – відбудувати житло з урахуванням найкращого міжнародного досвіду. 06.10.2023. URL: <https://mtu.gov.ua/news/34763.html>

⁷⁰ Виплати компенсації за пошкоджене житло в рамках програми «Відновлення погодили по 74 % заяв – Олена Шуляк. 12.10.2023. URL: <https://sluga-narodu.com/vyplaty-kompensatsii-za-poskodzhene-zhytlo-v-ramkakh-programy-ievidnovlennia-pohodyly-po-74-zaiav-olena-shuliak/>

⁷¹ Державна служба зайнятості. URL: <https://t.me/SESofUkraine/1948>

пропозицією і добровільно-примусовий метод комплектування «Армії», неврахування складності пропонованих робіт і кваліфікації персоналу, зрівняльна оплата праці за мінімальним тарифом тощо) або не справдилися, або виявилися дріб'язковими.

«Кадровий резерв для ДОТ»

Відповідно до затвердженого Урядом Плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад⁷², першими в переліку зі 131 пункту зазначено заходи, спрямовані на відновлення місцевого самоврядування та державної влади. Їх реалізація вимагає оперативного формування складу публічних інститутів, що своєю чергою потребує наявності вільних кадрів.

Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим та Мінреінтеграції заявили, що задля функціональності державних та правоохоронних органів, уникнення хаосу та врегулювання практично всіх безпекових, медичних та гуманітарних питань у Криму потрібно буде відразу після деокупації півострова відновлювати публічне управління. Аналогічний підхід може бути застосовано й щодо решти тимчасово окупованих територій.

З метою оперативного заміщення управлінських посад Кабінет Міністрів України запустив експериментальний проект – резерв працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях. На 1 вересня кількість охочих сягнула 1757, і 1573 анкети вже зараховано до резерву.

Спочатку 80 % заявок фіксували бажання кандидатів бути зарахованими до резерву в Криму. Наразі Мінреінтеграції повідомляє про скорочення дисбалансу щодо регіонального спрямування, згадуючи також зацікавленість у роботі в Донецькій та Запорізькій областях, але не озвучує реальну частку кожного регіону в загальній кількості опрацьованих анкет. Найпопулярнішою сферою серед кандидатів залишається напрям адміністративного керівництва.

Додатково формують кадровий резерв медичних працівників для роботи на деокупованих територіях. Спеціальна електронна система даватиме зареєстрованим користувачам змогу обмінюватися документами та інформацією, а також взаємодіятиме з Єдиною державною електронною базою з питань освіти для отримання відомостей про фаховість медпрацівників і накопичуватиме актуальну інформацію про кадрову потребу на деокупованих територіях⁷³.

17 жовтня Кабінет Міністрів України ухвалив Порядок формування кадрового резерву працівників для роботи в закладах освіти на деокупованих територіях України⁷⁴. Він дасть можливість оперативно реагувати й вчасно забезпечувати заклади освіти керівним, адміністративним, педагогічним та науково-педагогічним персоналом, який відновить роботу на деокупованих територіях.

⁷² Розпорядження від 30 грудня 2022 р. № 1219-р «Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад». URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/prozatverdzhennia-planu-dii-orhaniv-vykonavchoi-a1219r>

⁷³ В Україні створюють кадровий резерв медиків для роботи на звільнених від росіян територіях. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-health/3778487-v-ukraini-stvorat-kadrovij-rezerv-medikiv-dla-roboti-na-zvilnениh-vid-rosian-teritoriah.html>

⁷⁴ Уряд затвердив порядок формування кадрового резерву освітян для роботи на деокупованих територіях. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zatverdvyv-poriadok-formuvannia-kadrovoho-rezervu-osvitian-dlia-roboty-na-deokupovanykh-terytoriiakh>

РОЗДІЛ 3. Система управління – відмінності ситуації в Харківській та Херсонській областях

(Нагірний В. М., Даниляк О. О.)

3.1. Деокуповані території Харківської та Херсонської областей: місце та роль локальних еліт у системі управління

Реформа децентралізації створила умови, за яких локальні еліти напередодні повномасштабного російського вторгнення стали ключовими політико-економічними гравцями в регіонах активності. Виходячи з цього, вони назагал не були зацікавлені в «приході Росії» – не лише з патріотичних, але й з практичних міркувань. Відповідно, локальні еліти після деокупації значних територій Харківської та Херсонської областей були головним претендентом на те, щоб повернутись до влади.

Зважаючи на зміни, які відбулись у системі управління країною після запровадження правового режиму воєнного стану⁷⁵ та створення військових адміністрацій⁷⁶, ключовими позиціями, на які претендували локальні еліти після деокупації, стали посади у військових адміністраціях.

Здебільшого саме локальні еліти забезпечили кадровий ресурс для відновлення української влади на деокупованих територіях. Однак обставини в Харківській та Херсонській областях мали ряд істотних відмінностей. Ці відмінності були зумовлені насамперед різною ситуацією в регіонах.

Система управління Харківської області зберігає функціональність упродовж всієї війни. Аналіз призначень керівників військових адміністрацій на Харківщині свідчить про те, що посади в новостворених органах влади в деокупованих громадах отримали представники місцевих еліт. Переважно на посади начальників військових адміністрацій призначено керівників відповідних органів місцевого самоврядування. Серед них – очільник Циркунівської громади Микола Сікаленко⁷⁷ та голова Дворічанської селищної ради Галина Турбаба⁷⁸, які пережили окупацію, побували в полоні, але не пішли на співпрацю з ворогом.

У випадках, коли керівники місцевого самоврядування під час окупації співпрацювали із загарбниками, на посади глав військових адміністрацій відповідних громад призначили людей, які вже мали досвід управлінської роботи в регіоні. Причому в тій частині області, яка перебувала під окупацією.

Так, начальником *Балаклійської міської військової адміністрації* призначено Віталія Карабанова, який раніше очолював Балаклійську райдержадміністрацію⁷⁹.

⁷⁵ Закон України «Про правовий режим воєнного стану». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

⁷⁶ Про утворення військових адміністрацій. Указ Президента України № 68/2022. Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>

⁷⁷ «З голоду помру – співпрацювати не буду». Очільник Циркунівської громади розказав, як його викрали окупанти. Суспільне. 07.11.2022. URL: <https://suspilne.media/311152-z-golodu-pomru-spivpracuvati-ne-budu-osilnik-cirkunivskoi-gromadi-rozkazav-ak-jogo-vikradali-okupanti/>

⁷⁸ «Мій мамі сказали, що я – ворог народу», – історія голови Дворічанської громади, яка майже три місяці провела в полоні. Українська правда. 27.06.2023. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2023/06/27/7408626/>

⁷⁹ Балаклійський район отримав нового керівника. Дані.інфо. 08.04.2020. URL: <https://dani.info.com/ru/balaklijskij-rajon-otrimav-novogo-kerivnika/>

Мер Балаклії Іван Столбовий пішов на співпрацю з окупантами і зрештою втік до РФ ще у квітні 2022 р.⁸⁰

Вовчанську міську військову адміністрацію очолив Тамаз Гамбарашвілі, який мав досвід роботи на посаді голови Золочівської РДА в Харківській області⁸¹. Мер Вовчанська Анатолій Степанець перейшов на бік ворога та «підтримав створення так званої “тимчасової цивільної адміністрації Харківської області” та добровільно брав участь у її діяльності»⁸².

Начальником Куп'янської міської військової адміністрації, згідно з розпорядженням Президента, став Андрій Беседін, який мав досвід роботи на посаді глави Борівської РДА (Борівський район увійшов до Ізюмського після проведення адміністративно-територіальної реформи)⁸³. Мер Куп'янська Геннадій Мацегора перейшов на бік ворога з перших днів війни⁸⁴.

Таким чином, систему військових адміністрацій на деокупованих територіях Харківської області сформовано з місцевих кадрів. Локальні еліти зберегли свої позиції в системі влади. Ті представники локальних еліт, які пішли на колаборацію, втратили свої позиції – їх замінили іншими представниками місцевих еліт.

Після деокупації частини Херсонської області систему управління регіоном вибудовували із залученням нових кадрів, не завжди пов'язаних з довоєнними впливовими в області групами еліт.

На 24 лютого 2022 р. провідні позиції в системі влади регіону посідали представники локальної групи впливу Ігоря Колихаєва. Сам Колихаєв, вигравши місцеві вибори 2020 р., став мером Херсону. Орієнтована на нього локальна партія «Нам тут жити» – одна з переможниць виборів до міськради. Представниця партії Галина Лугова стала секретарем Херсонської міськради; члена команди Колихаєва Геннадія Лагута в жовтні 2021 р. призначено головою Херсонської ОДА.

За час дії воєнного стану кадрове наповнення системи управління Херсонською областю зазнало істотних змін.

У червні 2022 р. Геннадій Лагута подав у відставку з посади начальника Херсонської обласної військової адміністрації. 4 серпня Президент призначив на цю посаду Ярослава Янушевича⁸⁵, який на той момент не мав позицій у Херсонській області⁸⁶. За опосередкованими даними, локальні еліти не сприйняли це призначення. Зокрема, про це свідчить поява кількох петицій з вимогою звільнити Янушевича з посади та негативні оцінки його роботи в регіональних ЗМІ.

⁸⁰ Мер Балаклії Столбовий втік до Росії разом із сім'єю – Харківська ОВА. Українська правда.. 07.04.2022. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/04/7/7337839/>

⁸¹ Тамаз Гамбарашвілі представлений в должности председателя Золочевской РГА. Об'єктив. 04.03.2020. URL: <https://www.objectiv.tv/objectively/2020/03/04/tamaz-gambarashvili-predstavlen-v-dolzhnosti-predsedatelya-zolochevskoj-rga/>

⁸² Мера окупованого Вовчанська підозрюють у держзраді – ОПП. Радіо Свобода. 16.06.2022. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-mer-vovchansk-derzhzrada/31899979.html>

⁸³ Беседін Андрій Олександрович. Біографічна довідка. Борівська селищна рада. URL: <https://borova-gromada.gov.ua/sklad-radi/besedin>

⁸⁴ Загарбники арештували мера Куп'янська, який здав їм місто. Укрінформ. 07.07.2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3524203-zagarbniki-arestovali-mera-kupanska-akij-zdav-im-misto.html>

⁸⁵ Ярослав Янушевич призначений головою Херсонської ОДА – указ Президента. Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/news/yaroslav-yanushevich-priznachenij-golovoju-hersonskoyi-oda-u-76873>

⁸⁶ «Не херсонець і не військовий». Ким є новий голова Херсонської області Ярослав Янушевич? Радіо Свобода. 09.08.2022. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/novyny-pryazovya-khersonshchyna-yanushevych-deokupatsiya/31979772.html>

24 січня 2023 р. Президент звільнив Я. Янушевича з посади, а 7 лютого главою Херсонщини призначено Олександра Прокудіна⁸⁷.

О. Прокудін – представник МВС. Разом з тим він тривалий час працював у Херсонській області. За даними місцевих ЗМІ, Прокудін на кінець 2021 р. налагодив стосунки з командою Колихаєва⁸⁸. Відтак, з політичної точки зору, його призначення мало вигляд компромісу між центральною владою та регіональними елітами.

Так само відчутні кадрові зміни відбулися в керівництві м. Херсону. Після окупації Херсонський міський голова залишився в місті. За даними ЗМІ, наприкінці червня 2022 р. його викрали окупанти⁸⁹. У вересні 2023 р. ГУР підтвердило, що Колихаєв перебуває в російському полоні⁹⁰.

21 вересня 2022 р. начальником Херсонської міської військової адміністрації призначено секретаря міськради Галину Лугову⁹¹. Однак 2 березня 2023 р. Президент змінив начальника Херсонської військової адміністрації, призначивши на цю посаду Романа Мрочка⁹².

Попередня кар'єра Мрочка пов'язана з органами прокуратури та адвокатською діяльністю. До призначення на посаду не мав очевидних зав'язків з Херсоном⁹³.

Крім того, у Херсонській області сформовано систему низових військових адміністрацій. Так, 27 жовтня 2022 р. було утворено 20 військових адміністрацій⁹⁴. Ще 4 військові адміністрації в регіоні створено 14 грудня 2022 р.⁹⁵ Почався процес утворення військових адміністрацій і для окупованих територій⁹⁶.

Аналіз кадрових призначень у військові адміністрації районного, міського, селищного та сільського рівнів свідчить, що система влади в регіоні відновлюється переважно на базі місцевого кадрового ресурсу.

Разом з тим уже зараз очевидно, що в Херсонській області відбулось істотне оновлення на рівні локальних еліт. Регіональні групи впливу, які займали провідні позиції на Херсонщині, втратили їх. Частина з локальних груп

⁸⁷ Про призначення О. Прокудіна головою Херсонської обласної державної адміністрації. Указ Президента України № 67/2023. Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/672023-45741>

⁸⁸ Прокудін Олександр Сергійович. Досьє. МОСТ. URL: <https://file.most.ks.ua/d/prokudin-oleksandr-serhiyovych/>

⁸⁹ Окупанти забрали мера Херсона, бо він не пішов на співпрацю – радниця Колихаєва. Українська правда. 28.06.2022. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/06/28/7355129/>

⁹⁰ У ГУР підтвердили, що Колихаєв у полоні в окупантів. LB.ua. 18.09.2023. URL: https://lb.ua/society/2023/09/18/575375_gur_pidtverdili_shcho_kolihaiev.html

⁹¹ Про призначення Г. Лугової начальником Херсонської міської військової адміністрації Херсонського району Херсонської області. Розпорядження Президента України № 195/2022-рп. Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1952022-rp-44073>

⁹² Про призначення Р. Мрочка начальником Херсонської міської військової адміністрації Херсонського району Херсонської області. Розпорядження Президента України № 30/2023-рп. Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/302023-rp-46005>

⁹³ Мрочко Роман Миколайович. Досьє. МОСТ. URL: <https://file.most.ks.ua/d/mrochko-roman-mykolayovych/>

⁹⁴ Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Херсонській області. Указ Президента України № 738/2022. Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7382022-44545>

⁹⁵ Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Херсонській області. Указ Президента України № 865/2022. Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8652022-45289>

⁹⁶ У Херсонській області створено 47 військових адміністрацій окупованих громад, планується навчання для їхніх голів – обладміністрація. Interfax-Україна. 07.03.2023. URL: <https://interfax.com.ua/news/political/896094.html>

впливу співпрацює з окупантами. Так, один зі впливових у регіоні діячів, колишній міський голова Херсону Володимир Сальдо очолює окупаційну адміністрацію регіону на тимчасово окупованій території. Співпрацює з окупантами лідер ще однієї локальної групи впливу – Віталій Булюк⁹⁷.

Група І. Колихаєва, утративши адміністративні можливості та значною мірою – економічні активи, наразі не є впливовою в регіоні – ні на формальному, ні на неформальному рівнях. Деякі представники цієї групи інтегруються в систему управління регіоном на рівні керівників низових військових адміністрацій.

Нинішні керівники області та Херсону є радше виразниками позицій центральної влади, ніж представниками локальних груп впливу. Мережа військових адміністрацій, які утворені для громад, що наразі перебувають під окупацією, спирається на місцеві кадри. Однак ці кадри залучено не як представників локальних груп впливу, а як кадри, що добре знають місцеву проблематику і здатні бути провідниками політики держави.

3.2. Місцеве самоврядування та військові адміністрації на деокупованих територіях Харківської та Херсонської областей: невизначеність, яка потребує врегулювання

Створення військових адміністрацій на деокупованих територіях дало змогу максимально швидко відновити спроможність влади. До того ж у багатьох випадках у звільнених громадах реальних можливостей повною мірою відновити роботу органів самоврядування не було. Так, на Харківщині міські голови трьох звільнених міст (Балаклії, Вовчанська, Куп'янська) перейшли на бік окупантів і, ймовірно, втекли до РФ. На Херсонщині невизначеним є статус та поточні повноваження двох ключових рад регіону: обласної та Херсонської міської.

Водночас на деокупованих територіях є досить багато проблем у взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Значну їх частину може бути врегульовано законопроектом «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану» (№ 8056). Зокрема, Проект Закону пропонує критерії як переходу функцій органів самоврядування до військових адміністрацій, так і поновлення повноважень місцевих рад⁹⁸. Ухвалення цього закону дозволить підвищити потенціал відновлення деокупованих громад. Зокрема – громад Харківської та Херсонської областей, ситуація в яких має як спільні риси, так і присутні відмінності.

Харківська область

У Харківській області впродовж всього періоду дії воєнного стану працює *обласна рада*. Деокуповані громади представлено в ній через депутатів, яких вони обирали на виборах до органів місцевого самоврядування 2020 р.

Але самоврядування безпосередньо на деокупованих територіях уповні не відновлено. Народний депутат, голова підкомітету з питань адміністративно-територіального устрою Комітету Верховної Ради України з питань організації

⁹⁷ Булюк Віталій Вікторович. Досьє. МОСТ. URL: <https://file.most.ks.ua/d/buliuk-vitaliy-viktorovych/>

⁹⁸ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану». Проект вноситься народними депутатами Безгіним В.Ю. та іншими. LIGA 360. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/ji08114a?an=2>

державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Віталій Безгін зазначав, що в громадах Харківщини, які перебували під окупацією близько пів року, треба застосовувати інші підходи, ніж ті, які дозволили швидко відновити самоврядування в громадах, де воно зберегло спроможність – у Київській, Сумській, Чернігівській, Житомирській областях⁹⁹.

Ситуація на Харківщині складніша. Значна частина керівників органів місцевої влади отримала призначення у створені військові адміністрації і саме в такій якості здійснюють керівництво громадами. До закінчення дії воєнного стану або розформування військових адміністрацій ці керівники не повернуться в систему органів самоврядування.

Відчутного удару по перспективах відновлення самоврядування завдав колабораціонізм міських голів та депутатів низових рад регіону¹⁰⁰.

Усе це вплинуло на рівень спроможності органів місцевого самоврядування. До того ж питання його відновлення на звільнених територіях Харківщини, через рік після деокупації, досі не пріоритетне для регіону й поступається за актуальністю питанням безпеки, подолання наслідків окупації, соціального захисту, демографічного відновлення.

У технічному плані відновлення самоврядування на звільнених територіях Харківщини є складнішим, ніж на Київщині та Чернігівщині. Однак, у разі ухвалення державною владою відповідних політичних та правових рішень, воно може бути значною мірою здійснено.

Херсонська область

Статус та повноваження *Херсонської обласної ради* є невизначеними. Херсон був єдиним обласним центром, який перебував в окупації. І це створило правову колізію.

4 січня 2023 р. начальник Херсонської обласної військової адміністрації Ярослав Янушевич звернувся до Офісу Президента за роз'ясненнями щодо статусу обласної ради. Відповідь на лист надійшла від Апарату Верховної Ради 15 березня, коли обласну військову адміністрацію очолював уже Олександр Прокудін¹⁰¹. Згідно з наведеною в листі позицією голови Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Олени Шуляк, процедура відновлення роботи рад після припинення тимчасової окупації не передбачена; поновлення роботи відбувається впродовж 30 днів після припинення або скасування воєнного стану.

Однак у квітні 2023 р. відбулось онлайн-засідання сесії Херсонської обласної ради. У його роботі взяв участь начальник обласної військової адміністрації Прокудін, який, зокрема, закликав депутатів повертатись у регіон¹⁰².

Наступне онлайн-засідання сесії облради провели 22 вересня¹⁰³. Опозиційні депутати, обрані від «Європейської солідарності» та «Батьківщини», наполягають

⁹⁹ Для територій, що перебували під окупацією, є різні моделі відновлення самоврядування – Безгін. Укрінформ. 13.03.2023. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3681890-dla-teritorij-so-perebuvali-pid-okupacieu-e-rizni-modeli-vidnovlennja-samovraduvanna-bezgin.html>

¹⁰⁰ Обсерваторія демократії. Відновлення місцевого самоврядування в деокупованих громадах: дилеми та ризики. LB.ua. 26.09.2022.

URL: https://lb.ua/blog/observatory_democracy/530620_vidnovlennja_mistseвого.html

¹⁰¹ Херсонська обласна рада працює незаконно – комітет ВР. МОСТ. 23.09.2023.

URL: <https://most.ks.ua/news/url/hersonska-oblasna-rada-pratsjuje-nezakonno-komitet-vr/>

¹⁰² Прокудін закликав депутатів облради повертатись на Херсонщину. МОСТ. 30.04.2023.

URL: <https://most.ks.ua/news/url/prokudin-zaklikav-deputativ-oblradi-povertatisja-na-hersonschinu/>

на тому, що діяльність облради не є легітимною. Своєю чергою перший заступник голови Херсонської обласної ради Юрій Соболевський називає ситуацію, у якій перебуває облрада, «колізією». Він повідомив, що апарат облради має намір надіслати до парламентського комітету з питань місцевого самоврядування власний запит, щоб з'ясувати правовий статус органу самоврядування¹⁰⁴. Тим часом сайт обласної ради оновлюється, на головній його сторінці стверджено від імені керівника цього органу самоврядування Олександра Самойленка, що «Херсонщина – територія розвитку та інновацій»¹⁰⁵. Керівництво облради разом з керівниками районних рад області бере участь у заходах, організованих Українською асоціацією районних та обласних рад¹⁰⁶.

Не менш складною є і ситуація для *Херсонської міської ради*. Цей орган самоврядування не відновив своєї діяльності. Пленарні засідання міськради не проводили з 16 лютого 2022 р.

Секретар міської ради Галина Лугова після того, як окупанти викрали Ігоря Колихаєва, виконувала обов'язки міського голови Херсону. А зі створенням військової адміністрації міста 21 вересня 2022 р. очолила цей орган. 2 березня 2023 р. Президент призначив начальником військової адміністрації Херсону Романа Мрочка. За спостереженнями місцевих ЗМІ, після цього призначення міська військова адміністрація та апарат міськради опинились у ситуації конфлікту. 12 червня 2023 р. Мрочко своїм розпорядженням звільнив Лугову з посади через відсутність потреби в здійсненні повноважень секретаря міськради¹⁰⁷. Це розпорядження стало першим прецедентом, коли глава військової адміністрації звільнив керівника органу самоврядування. Лугова звернулася до суду з вимогою поновити її на посаді, однак програла в першій інстанції¹⁰⁸.

Також начальник військової адміністрації Херсону своїми розпорядженнями припинив повноваження кількох депутатів міськради. Зокрема – Олени Матвієць¹⁰⁹, Ігоря Пастуха¹¹⁰, Оксани Пастух¹¹¹, Ольги Виноградової¹¹² (на підставі особисто поданих заяв про складання повноважень).

Конфліктними стали й кейси створення військових адміністрацій окупованих Нової Каховки та Олешок. На посади начальників адміністрацій цих громад не було призначено обраних 2020 р. міських голів, що спричинило критику з боку

¹⁰³ Відбулось засідання Херсонської обласної ради. Херсонська обласна рада. Офіційний вебсайт. 22.09.2023. URL: <https://khor.gov.ua/2023/09/22/36265/>

¹⁰⁴ Вуєць П. Облрада чи «облдума»? Як на Херсонщині рятують самоврядування // Главком. 29 вересня 2023. URL: <https://glavcom.ua/publications/oblrada-chi-oblduma-jak-na-khersonshchini-rjatu-jut-samovrjaduvannja--959226.html>

¹⁰⁵ Херсонська обласна рада. Офіційний вебсайт. URL: <https://khor.gov.ua/>

¹⁰⁶ Відбувся з'їзд Української асоціації районних та обласних рад. Херсонська обласна рада. Офіційний вебсайт. 29.09.2023. URL: <https://khor.gov.ua/2023/09/29/36320/>

¹⁰⁷ Кустова Н. Мрочко звільнив Лугову: прецедент на всю Україну. Гривня. 15.06.2023. URL: <https://grivna.ua/publikatsii/mrochko-zvilniv-lugovu:-precedent-na-vsju-ukrayinu>

¹⁰⁸ Екссекретарка Херсонської міськради Галина Лугова програла суд із поновлення на посаді. Кавун-City. 06.10.2023. URL: <https://kavun.city/articles/316807/ekssekretarka-hersonskoi-miskoi-radi-galina-lugova-prograla-sud-iz-ponovlennya-na-posadi>

¹⁰⁹ Мрочко припинив повноваження депутатки міськради Олени Матвієць. МОСТ. 18.09.2023. URL: <https://most.ks.ua/news/url/mrochko-pripiniv-povnovazhennja-deputatki-miskradi-oleni-matvijets/>

¹¹⁰ Начальник Херсонської МВА припинив депутатські повноваження Ігоря Пастуха. МОСТ. 28.09.2023. URL: <https://most.ks.ua/news/url/nachalnik-hersonskoji-mva-pripiniv-deputatski-povnovazhennja-igorja-pastuha/>

¹¹¹ Мрочко припинив повноваження ще однієї депутатки Херсонської міськради. МОСТ. 28.09.2023. URL: <https://most.ks.ua/news/url/mrochko-pripiniv-povnovazhennja-sche-odnijeji-deputatki-hersonskoji-miskradi/>

¹¹² Ще одна депутатка Херсонської міськради склала повноваження. МОСТ. 28.09.2023. URL: <https://most.ks.ua/news/url/sche-odna-deputatka-hersonskoji-miskradi-sklala-povnovazhennja/>

преси та громадськості¹¹³. Такі призначення не порушують закону, але критики наголошують на тому, що це – порушення звичної практики та нехтування вибором громад.

Головною проблемою на лінії «військові адміністрації – самоврядування» в Херсонській області є ситуація довкола обласної та Херсонської міської рад. Розвиток подій на цій лінії дає громадськості підстави заявляти про «повзучу централізацію»¹¹⁴. Незалежно від того, наскільки коректною є така оцінка ситуації, у деокупованій частині Херсонської області перспективи відновлення місцевого самоврядування до закінчення періоду воєнного стану є неочевидними.

3.3. Проблеми колаборації – масштаб наслідків для систем управління в обох областях

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність» № 2108-IX КК України доповнено статтею 111-1 «Колабораційна діяльність», якою передбачено кримінальну відповідальність за співпрацю з державою-агресором, її окупаційною адміністрацією та / або її збройними чи воєнізованими формуваннями у військовій, політичній, інформаційній, адміністративній, господарській та трудовій сферах.

Зокрема, за «публічне заперечення громадянином України здійснення збройної агресії проти України, встановлення та утвердження тимчасової окупації частини території України або публічні заклики громадянином України до підтримки рішень та/або дій держави-агресора, збройних формувань та/або окупаційної адміністрації держави-агресора, до співпраці з державою-агресором, збройними формуваннями та/або окупаційною адміністрацією держави-агресора, до невизнання поширення державного суверенітету України на тимчасово окуповані території України» передбачена відповідальність (покарання) у вигляді позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від десяти до п'ятнадцяти років.

А ось «добровільне зайняття громадянином України посади, пов'язаної з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій, у незаконних органах влади, створених на тимчасово окупованій території, у тому числі в окупаційній адміністрації держави-агресора, або добровільне обрання до таких органів, а також участь в організації та проведенні незаконних виборів та/або референдумів на тимчасово окупованій території або публічні заклики до проведення таких незаконних виборів та/або референдумів на тимчасово окупованій території» караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від десяти до п'ятнадцяти років та з конфіскацією майна або без такої.

Загалом наявність покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, як основного чи додаткового покарання у

¹¹³ Дивні призначення у Новокаховській військовій адміністрації. Нова Каховка-City. 11.03.2023. URL: <https://novakahovka.city/articles/271184/divni-priznachennya-u-novokahovskij-vijskovij-administracii>

¹¹⁴ Тараненко В. Повзуча централізація. Як мери стають безробітними, а місцеві ради недієздатними. Главком. 14.07.2023. URL: <https://glavcom.ua/publications/povzucha-tsentralizatsija-jak-meri-stajut-bezrobitnimi-a-mistsevi-radi-nedijezdatnimi-941939.html>

всіх частинах статті 111-1 «Колабораційна діяльність» КК України у взаємозв'язку зі змінами, внесеними до частини другої статті 193 Виборчого кодексу України, що унеможливають обрання депутатами Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, міських, сільських, селищних рад, сільськими, селищними, міськими головами громадян, які мають судимість за вчинення кримінального правопорушення проти основ національної безпеки України, передбаченого статтею 111-1 КК України, створюють передумови для очищення, насамперед органів державної влади та місцевого самоврядування, від працівників, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування засуджених за вчинення різних форм співпраці з державою-агресором.

За інформацією Єдиного державного реєстру судових рішень на 4 жовтня 2023 р. за всіма частинами статті 111-1 «Колабораційна діяльність» КК України в Херсонській та Харківських областях судами ухвалено **184 вирок**. При цьому, попри те, що тимчасова окупація звільнених територій Херсонської області включно з обласним центром тривала більше часу, ніж у Харківській області, більшість з них (174 вирок) винесли суди Харківської області і лише 10 вироків – Херсонської.

Однією з імовірних причин, що пояснює таку диспропорцію в кількості вироків, є те, що «для запобігання загрозам життю і здоров'ю суддів та учасників судового процесу, а також у разі виявлення ознак кіберзагрози, доступ до Реєстру або окремих рішень у ньому може бути обмежено»¹¹⁵. Ще однією причиною є відсутність умов для здійснення правосуддя, яка об'єктивно виникла з огляду на тривалу окупацію та збереження сусідства з територіями, де ведуться активні бойові дії. Так, лише з 1 червня 2023 р. (тобто через пів року після деокупації) рішенням Вищої ради правосуддя відновлено роботу Херсонського міського суду Херсонської області¹¹⁶ після створення належних умов для здійснення ним правосуддя.

Згадані 10 вироків у справах про колабораційну діяльність у Херсонській області, що розміщено в Єдиному державному реєстрі судових рішень, ухвалив саме цей суд.

З них лише в одному випадку особі, винній у здійсненні колабораційних дій (зайняття керівної посади), призначено «покарання у вигляді п'яти років позбавлення волі з позбавленням права обіймати посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських функцій в органах державної влади строком на 10 років, без конфіскації майна»¹¹⁷. В інших випадках винним у здійсненні колабораційних дій чотирьом особам (за публічні заклики) та п'ятьом особам (за зайняття не керівної посади) призначено покарання у вигляді позбавлення права обіймати посади в органах державної влади, державного управління, місцевого самоврядування та займатися діяльністю, пов'язаною з наданням публічних послуг строком на 10 років з конфіскацією майна чи без такої. Варто також зазначити, що в більшості випадків особи повністю визнавали свою провину та/або йшли на угоду зі слідством, що дозволяє проводити розгляд

¹¹⁵ Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>

¹¹⁶ ВРП відновила роботу Херсонського міського суду. URL: <https://hcj.gov.ua/news/vrp-vidnovyla-robotu-hersonskogo-miskogo-sudu>

¹¹⁷ Справа № 766/2791/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113179275>

обвинувального акту в спрощеному провадженні без проведення судового розгляду в судовому засіданні без участі обвинуваченого.

Загалом попередній аналіз судової практики у винесенні вироків за публічні заклики до підтримки рішень та/або дій держави-агресора в Україні в багатьох випадках свідчить про застосування покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як єдиного передбаченого КК України для осіб, які навіть за формальними ознаками (наприклад, відсутність вищої освіти, неволодіння державною мовою, пенсійний вік) не могли б претендувати на зайняття посад в органах державної влади чи місцевого самоврядування.

Це означає, що винні в здійсненні умовно «легких» колабораційних дій особи фактично не отримують жодного покарання за певні види співпраці з державою-агресором, через що без особливих проблем визнають свою провину та/або йдуть на угоду зі слідством.

Натомість у повідомленнях на сайтах/сторінках у соцмережах військових адміністрацій та правоохоронних органів Харківської та Херсонської областей переважає інформація про викриття, оголошення підозр, направлення обвинувальних актів до суду щодо осіб, яких підозрюють у «тяжких» колабораційних діях¹¹⁸, у т. ч. щодо очільників окупаційних адміністрацій держави-агресора, керівників незаконних органів влади установ та організацій різного рівня, створених на тимчасово окупованій території.

Причинами цього може бути не лише те, що подібні справи розглядати складніше (зважаючи хоча б на те, що за описані колабораційні дії передбачено реальні терміни ув'язнення і, як наслідок, обвинувачені не так легко йдуть на співпрацю зі слідством чи/та визнають свою провину), але й те, що окупаційна влада вивозить колаборантів-очільників з територій, у напрямку яких рухається контрнаступ ЗСУ¹¹⁹.

Зважаючи на це та низку інших проблем, що виникають під час слідства чи судових процесів, у парламенті за час, що минув з моменту введення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність, зареєстровано низку урядових та депутатських законопроектів щодо внесення відповідних змін до КК України. Проте (імовірно, зважаючи на суспільні настрої щодо (не)притягнення до кримінальної відповідальності людей, які за певних обставин були змушені піти на співпрацю з окупаційною владою) народні депутати наразі не можуть знайти консенсусу щодо прийняття чи відхилення внесених до парламенту законопроектів.

Так, за результатами опитування КМІС «Демократія, права і свободи громадян та медіаспоживання в умовах війни», проведеного в липні 2022 р., сформувався певний баланс (69 % респондентів – за, 20 % – проти) щодо

¹¹⁸ Див.: На Харківщині триває системна робота з викриття колаборантів – Олег Синегубов. 17.12.2022. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/news/118807> ; СБУ повідомила про підозру ще двом «високопосадовцям»-колаборантам на Херсонщині. 30.05.2023. URL: <https://khoda.gov.ua/sbu-pov%D1%96domila-pro-%D1%96dozru%C2%A0shhe-dvom--visokoposadovcjam--kolaborantam-na-hersonshhin%D1%96> ; Судитимуть ще одну ворожу поплічницю з Куп'янська, яка займалась питаннями «соцобеспечення». 29.09.2023. URL: https://khar.gr.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=343441&fp=20 ; Жителька Ізюмського району добровільно працювала в окупаційній адміністрації: дізнавачі повідомили жінці про підозру у колабораційній діяльності. 28.09.2023. URL: <https://hk.npu.gov.ua/news/zhytelka-iziumskoho-raionu-dobrovilno-pratsiuвала-v-okupatsiinii-administratsii-diznavachi-povidomyly-zhintsii-pro-pidozru-u-kolaboratsiinii-diialnosti>

¹¹⁹ Окупанти й колаборанти вивозять сім'ї, але не всім це дозволяють. 30.05.2023. URL: https://gazeta.ua/articles/life/_okupanti-j-kolaboranti-vivozyat-simyi-ale-ne-vsим-ce-dozvolayut/1139638

необхідності притягувати до кримінальної відповідальності за колабораційні дії лише в разі обіймання керівних посад в окупаційній адміністрації. Водночас за покарання співробітників комунальних підприємств, що підтримують роботу критичної інфраструктури, але отримують зарплатню від окупаційної адміністрації, виступає лише 33 % опитаних, а 55 % – проти.

Також переважає вимога покарання таких категорій громадян (хоч є значна частина тих, хто проти цього), як місцеві бізнесмени, ті, хто отримали паспорт РФ, учителі, які викладають за російськими навчальними програмами (49–52 % підтримують кримінальну відповідальність, а 36-41 % – не підтримують). Найменше респондентів підтримують покарання лікарів, які працюють за російськими стандартами, – лише 20 % вважають, що їх варто притягнути до кримінальної відповідальності. Не підтримують цієї думки 66 %¹²⁰.

Оцінити масштаб наслідків для систем управління в обох областях, спричинених притягненням до кримінальної відповідальності колаборантів, наразі вкрай важко з низки причин. По-перше, через те, що інформація Єдиного державного реєстру судових рішень щодо винесених вироків за статтею 111-1 «Колабораційна діяльність» КК України може бути неповною. По-друге, зважаючи на те, що за такі колабораційні дії, як добровільне зайняття громадянином України керівної чи не керівної посади в незаконних органах окупаційної адміністрації передбачено реальні терміни ув'язнення, то обвинувачені, які не виїхали на ТОТ і були виявлені правоохоронними органами України, не так легко йдуть на співпрацю зі слідством чи/та визнають свою провину – це уповільнює процес слідства та встановлення їхньої винуватості. По-третє, створення належних умов для здійснення судами на деокупованих територіях правосуддя також потребує часу.

¹²⁰ Демократія, права і свободи громадян та медіаспоживання в умовах війни: результати опитування КМІС для ОПОРИ. Липень 2022 р. С. 21. URL: <http://surl.li/ddprx>

РОЗДІЛ 4. Моделі державної регіональної політики при деокупації територій

(Макаров Г. В., Валюшко І. В.)

Регіональна політика на деокупованих територіях має враховувати дві протилежні тенденції. З одного боку, наявний річний досвід управління деокупованими територіями Харківської та Херсонської областей дає змогу зробити прогноз певних моделей та форм управління деокупованими в майбутньому територіями України. Рішення щодо застосування тієї чи тієї моделі мають ухвалювати не знелюднілі громади з порушеною соціально-економічною структурою, а місцеві органи державної влади. З іншого боку, збереження або швидке відновлення місцевого самоврядування важливе з погляду демонстрації демократичного характеру Української держави в очах мешканців як деокупованих, так і тимчасово окупованих територій. Крім того, тривале обмеження місцевого самоврядування насторожено сприймають у Європейському Союзі (а саме – як порушення норм Європейської хартії місцевого самоврядування). Це особливо важливо враховувати з огляду на перспективу вступу України до ЄС за прискореною процедурою.

4.1. Моделі регіональної політики з відновлення системи органів місцевого самоврядування

І. Відновлення повноважень органів місцевого самоврядування, обраних до повномасштабного російського вторгнення.

Такий варіант може бути залучено в разі наполягання з боку органів Ради Європи або Європейського Союзу.

Для цього до законодавства треба внести зміну, яка б надала Верховній Раді України можливість ухвалити постанову про поновлення роботи органу місцевого самоврядування незалежно від припинення або скасування правового режиму воєнного стану. При цьому неодмінно законодавчо визначити умови, за яких можливе прийняття такого рішення:

- усунення фактичних підстав, на яких було ухвалено рішення про утворення військової адміністрації населеного пункту та покладання виконання повноважень органу місцевого самоврядування на начальника військової адміністрації. Зокрема, це можливо в разі деокупації адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці;

- збереження повноважного складу відповідної ради (більш ніж половина депутатів від визначеної законом її чисельності);

- відсутність рішення про дострокове припинення повноважень органу місцевого самоврядування з визначених Законом підстав;

- віддаленість (безпечна відстань) від адміністративних меж територіальної громади до державного кордону України з РФ або РБ, або до лінії фронту;

- відповідність територіальної громади середньому або високому рівню спроможності згідно з чинною Методикою формування спроможних територіальних громад.

Для цього треба внести до законодавства України зміни щодо можливості повернутися до скасування правового режиму воєнного стану органам місцевого самоврядування повноважень, які на підставі постанови Верховної Ради України виконує голова військової адміністрації населеного пункту. Ініціативу про таке рішення (з наведеним обґрунтуванням) має вносити Президентові України начальник обласної військової адміністрації. На підставі такого обґрунтування Глава держави матиме можливість вносити до Верховної Ради України Проект постанови про повернення органам місцевого самоврядування територіальної громади повноважень.

II. Розпуск (дострокове припинення повноважень) органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях доцільний у таких випадках:

- якщо орган під час окупації приймав рішення з порушенням Конституції України, Законів України, прав і свобод громадян*;

- якщо місцева рада втратила повноважність через припинення повноважень депутатів, у тому числі через мобілізацію, набуття чинності обвинувальних вироків або – у разі ухвалення відповідного законодавства – через належність до політичних партій, діяльність яких припинено в судовому порядку. В останньому разі йдеться про можливе прийняття законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо наслідків ухвалення судом рішення про заборону політичної партії для статусу депутатів місцевих рад» (№ 7476 від 20.06.2022);

- якщо факт перебування не менш як половини депутатів ради на території України не може бути підтверджено.

Крім того, недоцільним є відновлення функціонування місцевих рад, якщо термін їхніх повноважень спливає на момент припинення повноважень військової адміністрації населеного пункту, але його повноваження не було повернуто після прийняття постанови про їх виконання головою військової адміністрації населеного пункту.

У такому разі треба передбачити особливий спосіб дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування в період дії правового режиму воєнного стану. Він має містити 3 етапи:

1) унесення головою обласної військової адміністрації Президентові України подання про припинення повноважень органу місцевого самоврядування;

2) унесення Президентом України до Верховної Ради України на підставі зазначеного подання проекту постанови про припинення повноважень органу місцевого самоврядування;

3) прийняття або відхилення Верховною Радою України цього проекту постанови.

III. Збереження особливого режиму управління на деокупованих територіях після скасування режиму воєнного стану понад один місяць.

До всього варто враховувати ситуації, за яких:

а) відновлення повноцінного місцевого самоврядування неможливе навіть після скасування правового режиму воєнного стану;

б) реінтеграція та відновлення деокупованих територій відбуватиметься за участі посередників з-поміж міжнародних організацій.

* У цьому контексті варто зауважити, що українське законодавство (а саме пункт 1 частини першої статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування») передбачає, що місцева рада має ще й проігнорувати вимоги компетентних органів про приведення цих протиправних рішень у відповідність із законом.

З цих міркувань у законодавстві треба передбачити такі два варіанти.

1. **Набуття військовою адміністрацією населеного пункту статусу військово-цивільної адміністрації після спливання терміну її повноважень** (30-денного періоду після скасування або припинення воєнного стану). Таке рішення може бути ухвалено в разі дострокового припинення повноважень органу місцевого самоврядування у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, а також встановлення факту: низької спроможності територіальної громади; збереження високого рівня небезпеки для життя громадян унаслідок замінування територій; неможливості забезпечити визначені законом умови для проведення місцевих виборів. Така військово-цивільна адміністрація повинна здійснювати повноваження до відкриття сесії міської, селищної, сільської ради нового скликання, обраної після скасування воєнного стану.

Для регламентації умов, за яких може бути проведено місцеві вибори, доцільним є використання деяких положень з відкликаного напередодні повномасштабного російського вторгнення законопроекту «Про засади державної політики перехідного періоду» (№ 5844 від 09.08.2021)¹²¹. Зокрема, треба встановити, що місцеві вибори на деокупованих територіях можуть проводити за наявності таких умов:

- унеможливлення будь-якого незаконного впливу на виборчий процес, у тому числі з боку країни-агресора;
- дотримання виборчих прав внутрішньо переміщених осіб;
- дотримання принципів свободи передвиборчої агітації, рівних можливостей до засобів масової інформації та відновлення в повному обсязі українського теле- та радіомовлення, вільного обігу українських друкованих засобів масової інформації на деокупованих територіях;
- наявність безпечних умов для діяльності суб'єктів виборчого процесу та участі офіційних спостерігачів;
- участь у спостереженні незалежних спостерігачів від міжнародних організацій, насамперед від Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі.

2. Можливість **утворення міжнародних адміністрацій для управління окремими деокупованими територіями** відповідно до міжнародних договорів України. Згаданий варіант може бути залучено в разі, якщо війна з РФ закінчиться мирною угодою, одним зі складників якої буде питання таких адміністрацій.

Відтак доцільно встановити належні умови для їх утворення та функціонування, а саме:

- міжнародні адміністрації для окремих деокупованих територій може бути утворено лише під егідою міжнародних організацій – Організації Об'єднаних Націй (ООН) або Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСС);
- адміністрації мають функціонувати на відповідних територіях паралельно з органами державної влади України або органами місцевого самоврядування;
- до їхнього складу не повинні входити громадяни держави-агресора, а також особи – громадяни інших держав, які підтримували російську агресію або співпрацювали з владою окупованих територій (наприклад, брали участь у незаконних «виборах» та «референдумах»).

¹²¹ Про засади державної політики перехідного періоду. Проект Закону № 5844 від 09.08.2022. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=72625&pf35401=551954>.

Ухвалюючи Закон про місцевий референдум, доцільно передбачити, щоб можливість його проведення на деокупованій території за народною ініціативою було відновлено не раніше, ніж через рік після проведення на цій території місцевих виборів. Такий захід дозволить запобігти здійсненню спроб винесення на голосування питань, що виходять за межі компетенції місцевої ради та становлять загрозу національній безпеці України.

4.2. Розроблення моделі зміни адміністративно-територіального устрою на деокупованих територіях

У найближчій перспективі може постати питання про адаптацію до змін у складі населення та економічній структурі деокупованих територій адміністративно-територіального устрою нижчих рівнів, що регулюється Законами.

Перспективи переформатування адміністративно-територіального устрою на базовому рівні (територіальні громади).

Адміністративно-територіальний устрій України протягом 2015–2021 рр. реформовано на основі Методики формування спроможних територіальних громад, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. і неодноразово зазнавала змін¹²².

Спроможність проєктованої громади визначали за сумою 5 критеріїв:

- 1) чисельності населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;
- 2) чисельності учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади;
- 3) площі території спроможної територіальної громади;
- 4) індексу податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади (під ним розуміють коефіцієнт, який визначає рівень податкоспроможності відповідного місцевого бюджету в порівнянні з аналогічним середнім показником за всіма зведеними місцевими бюджетами України в розрахунку на одну людину; своєю чергою податкоспроможність – це показник, який характеризує здатність територіальної громади акумулювати податкові надходження до бюджетів за умови виключення суми коштів, потрібних для задоволення власних потреб громади);
- 5) частки місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Кожен з критеріїв має індекс – низький (0,3), середній (0,6) або високий (1).

За сумою зазначених показників громади поділяють на такі види:

- з низьким рівнем спроможності – від 1,5 до 2,1;
- із середнім рівнем спроможності – від 2,2 до 3,8;
- з високим рівнем спроможності – від 3,9 до 5.

Реформа адміністративно-територіального устрою на базовому рівні спрямована на ліквідацію громад з низьким рівнем спроможності й збереження середньо- або високоспроможних громад.

Найвідчутнішим наслідком бойових дій на деокупованих територіях стало скорочення населення внаслідок міграційних процесів. Специфічним чинником зменшення населення на деокупованих територіях Херсонської області може виявитися підриг Каховської ГЕС улітку 2023 р. та зникнення Каховського

¹²² Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>.

водосховища. Це може мати додаткові довготривалі наслідки: непридатність земель сільськогосподарського призначення внаслідок втрати меліоративної інфраструктури; дефіцит питної води, якою низка територій забезпечувалася шляхом використання втраченого Каховського водосховища.

Особливо гостро проблема втрати населення стосується тих громад, що розташовані поблизу лінії фронту або державного кордону і зазнають систематичних обстрілів. Так, наприклад, у Куп'янській територіальній громаді Харківської області, за повідомленням місцевих ЗМІ, у серпні налічувалося лише 12,5 тис. мешканців¹²³, тоді як 2020 р. на території громади проживали понад 56 тис. осіб¹²⁴; таким чином, її населення скоротилося в 4,5 раза. У м. Херсоні на початок 2023 р., за інформацією пресофіцера комендатури оборони міста, залишалося лише близько 20 % довоєнних мешканців¹²⁵.

Скорочення населення означатиме зменшення показника спроможності громад принаймні за першим із зазначених критеріїв, а також за другим (кількість учнів). Руйнування промислових підприємств та інфраструктури, пошкодження земель сільськогосподарського призначення зменшують показники спроможності громади за фінансовими критеріями – 4-м і 5-м (індексом податкоспроможності місцевих бюджетів та часткою власних доходів у їхній дохідній частині). Зазначені економічні чинники відповідно також непрямо можуть зумовити посилення міграційного настрою.

Таким чином, зараз можна досить умовно змодельовати 3 варіанти розвитку адміністративно-територіального устрою постраждалих територій.

1. Збереження адміністративно-територіального поділу при коригуванні критеріїв спроможності громад. Формальне послаблення критеріїв спроможності громад не означає збереження їхньої реальної спроможності реалізувати повноваження з надання соціальних послуг жителям. Треба враховувати також вплив руйнувань економічного потенціалу, що негативно позначатиметься на економічних показниках, насамперед – на індексі податкоспроможності бюджету громади. Тому цей варіант вимагатиме коригування деяких критеріїв для виділення горизонтальних базових дотацій на основі індексу податкоспроможності бюджетів громад (орієнтовно в бік зниження). Зараз базові дотації вирівнювання отримують громади з індексу податкоспроможності бюджетів, нижчим за 0,9, коштом бюджетів громад із відповідним показником, вищим за 1,1. Практично це означатиме повернення до ситуації з високою часткою дотаційних громад та посилення бюджетної централізації.

2. Збільшення територіальних громад. Реалізація цього варіанта передбачатиме такі етапи:

- проведення нового оцінювання наявної спроможності громад на основі чинної Методики – не раніше, ніж через рік після деокупації;

- моделювання нових меж територіальних громад, які забезпечували б високий або середній рівень їхньої спроможності, та розроблення нових перспективних планів об'єднання територіальних громад. Названий етап має

¹²³ П'ятсот дітей залишаються у громаді на Харківщині неподалік лінії фронту. Kharkiv Today. 01.08.2023. URL: <https://2day.kh.ua/ua/kharkow/pyatsot-ditey-zalyshayutsya-u-hromadi-na-kharkivshchyni-nepodalik-liniyi-frontu>.

¹²⁴ Куп'янська міська громада. Вікіпедія. URL: <http://surl.li/nkxss>

¹²⁵ Жерновська Л. Стало відомо, скільки жителів Херсона залишилися в місті. УНІАН. 02.01.2023. URL: <https://www.unian.ua/war/novini-hersona-skilki-lyudey-zalishilisya-v-misti-12097689.html>

здійснюватися через широке обговорення за участі представників органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, експертного товариства та громадських організацій. Орієнтовна тривалість – рік після завершення попереднього етапу (оцінювання);

- власне утворення нових об'єднаних територіальних громад – протягом 2 років після завершення попереднього етапу.

Практично за такого варіанту відновлення спроможності громад відбудеться шляхом збільшення показника за першими 3 критеріями – кількості населення та учнів, а також площі. Однак у разі істотного руйнування економічної бази збільшення населення громади зовсім не обов'язково забезпечуватиме досягнення макрофінансових критеріїв, потрібних для визнання її високо- або середньоспроможною. Понад те, може постати необхідність переглянути деякі критерії для визначення потенційних центрів територіальних громад (зокрема їхньої доступності). Так, деякі населені пункти, що входитимуть до складу збільшених громад, будуть розташовані від їхніх адміністративних центрів на відстані, що перевищуватиме граничний показник у 20–25 км, встановлений Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. На практиці це означатиме погіршення надання деяких важливих соціальних послуг: наприклад, час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в невідкладних випадках та пожежної допомоги перевищуватиме відведений норматив у 20 хвилин.

3. Перерозподіл повноважень органів місцевого самоврядування за рівнями адміністративно-територіального устрою. Цей варіант передбачає встановлення механізму делегування громадами з низьким рівнем спроможності своїх повноважень (зокрема щодо відбудови, будівництва, утримання об'єктів комунальної власності) органам місцевого самоврядування вищого рівня – зокрема, районним радам. Такий перерозподіл значною мірою суперечитиме політиці децентралізації, яку проводили останні кілька років: наприклад, протягом 2020–2021 рр. майже в примусовому порядку районні ради передавали об'єкти спільної власності територіальних громад у власність окремих громад. Крім того, районні ради, не маючи власних виконавчих органів, відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» делегують такі повноваження органам державної виконавчої влади – районним державним адміністраціям. Це може бути негативно сприйнято закордонними партнерами-донорами, які при фінансуванні відновлювальних проєктів надають перевагу співпраці з органами місцевого самоврядування. З іншого боку, на деокупованих територіях до скасування воєнного стану малоімовірно відновлення повного місцевого самоврядування. Після їх деокупації владу там здійснюють і здійснюватимуть аж до скасування воєнного стану військові адміністрації населених пунктів.

Питання змін адміністративно-територіального устрою на районному рівні.

На відміну від рівня територіальних громад, новий районний поділ формувався за критерієм географічної доступності надання послуг територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Районні органи місцевого самоврядування були позбавлені більшої частини своїх повноважень через:

- передання об'єктів спільної власності територіальних громад районів у власність окремих територіальних громад;

- утворення об'єднаних територіальних громад, що потягнуло перехід місцевих бюджетів колишніх населених пунктів районного значення на прями відносини з державним бюджетом України. Як наслідок, районні ради були позбавлені функцій у сфері міжбюджетних трансфертів серед територіальних громад.

Таким чином, районний рівень формувався без урахування критерію спроможності територій. Свідченням цьому є, зокрема, диспропорція між новоутвореними у 2020 р. районами за показником кількості населення.

Наступні зміни адміністративно-територіального устрою на районному рівні корелюватимуться з моделлю розподілу повноважень між органами публічної влади (державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування) різних рівнів.

А. За збереження чинної моделі розподілу повноважень перспективними є «косметичні» зміни районного поділу за 2 напрямками:

1) зміна адміністративних центрів окремих районів з міркувань безпеки або економічної ситуації. Це стосуватиметься 2 категорій населених пунктів. Перша категорія – адміністративні центри, наближені до державного кордону, а за менш сприятливих обставин (до завершення бойових дій) – також до лінії зіткнення. Актуальнішим цей процес може виявитися для прикордонної Харківської області. Друга категорія – найбільш постраждалі адміністративні центри, які внаслідок руйнування архітектурного фонду та виробничого потенціалу не зможуть виконувати свої функції в тій формі, як до початку бойових дій. У такому разі вони будуть змушені поступитися своїм статусом сусіднім, більш спроможним громадам;

2) коригування меж чинних районів відповідно до переорієнтації економічних та соціальних зв'язків територіальних громад, що входять до їх складу.

Б. За умови перерозподілу повноважень та посилення повноважень органів влади районного рівня потрібно встановити чіткі критерії формування меж адміністративних районів. Це, можливо, вимагатиме розроблення спеціальної методики визначення спроможності районів, аналогічної до чинної Методики, яку застосовують до територіальних громад.

4.3. Форми залучення громадськості до процесів ухвалення управлінських рішень

Україна має вкрай обмежений досвід відбудови територій, які постраждали внаслідок бойових дій. Наразі він зводився передусім до відновлення житлового фонду, об'єктів соціальної та критичної інфраструктури й повернення органів місцевого самоврядування в ті приміщення, які вони були змушені покинути під час нетривалої окупації на Київщині, Сумщині, Житомирщині та Чернігівщині. Проте поки що складно уявити, з чим доведеться стикнутися після деокупації лівобережжя Херсонської чи Запорізької областей, уже не кажучи про Крим, Луганську й Донецьку області.

Без сумніву, держава повинна забезпечити належну координацію цього процесу. Затвердження Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації в березні минулого року, і щогорічний початок роботи Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури є правильними кроками. Так само логічно за основу відбудови взято принцип «Build back better». Він має слугувати головним ціннісним та

методологічним орієнтиром під час випрацювання Програми відбудови України та відповідного плану дій. Розроблення цих документів уже розпочато на рівні Кабінету Міністрів України. Опісля аналогічну роботу проведуть обласні ради й обласні військові адміністрації.

Проте хоч би на якому рівні не здійснювали керівництво відбудовою і незалежно від її масштабів, потрібно враховувати думку громадян у питаннях повоєнного облаштування відновлених громад. Найпередовіший досвід інших держав у відновленні після стихійних лих і техногенних катастроф може виявитися не релевантним для України, проте варто погодитися, що думка місцевого населення стає рушійною силою відродження спроможних громад¹²⁶.

Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України від 21.05.1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Цим же Законом передбачено й інструменти залучення місцевого населення до ухвалення рішень стосовно управління територіями їх проживання, зокрема: місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання. Обмеження прав і свобод громадян під час воєнного стану та загальні воєнні загрози унеможливають використання принаймні частини з них. Разом з тим очевидно, що цілком відмовитися від демократії участі неможливо, тому треба шукати нові форми залучення громадськості до прийняття управлінських рішень, доступні під час війни.

За воєнного стану можуть виникнути проблеми з реалізацією права на внесення місцевої ініціативи через відсутність кворуму для засідання або його проведення в дистанційному режимі. У другому випадку виходом стає застосування електронних засобів комунікації, які дадуть змогу членам ініціативної групи бути присутніми під час її розгляду місцевим органом влади.

Так само безперешкодно можна скористатися механізмом громадських слухань у формах, які не передбачають зібрання значної кількості людей і з дотриманням належних заходів безпеки. Проте дистанційний формат проведення громадських слухань нівелює загрозу для масового заходу, а отже йому може бути надано перевагу.

Єдиною перепорою може слугувати відсутність у локальних регламентах чи інших регуляторних актах положень про будь-які способи застосування форм демократії участі, альтернативні фізичній присутності. Проте така перешкода тимчасова, оскільки долається внесенням змін до цих актів.

¹²⁶ Суспільство має вирішити, чи всі зруйновані громади треба відбудовувати. Чотири світові уроки реконструкції для України від Девіда Маццуки, який відновлював узбережжя США після урагану «Сенді». Форбс Україна. URL: <http://surl.li/nkxuc>

ВИСНОВКИ

Можливості використання досвіду управління деокупованими територіями

Досвід відновлення управління та реінтеграції деокупованих територій на Правобережній Херсонщині та Харківщині має потенціал для масштабування й використання в майбутньому на деокупованих територіях Донецької, Луганської, Запорізької областей, лівобережній частині Херсонщини та АР Крим.

(1) Призначення керівників військових адміністрацій топрівня (область, обласний центр, велике місто) вимагає попередніх політичних консультацій і узгоджень з місцевими групами впливу та громадським активом у тих випадках, коли звільнені громади мають відповідний кадровий ресурс. Такий підхід дасть змогу в майбутньому уникнути конфліктних ситуацій з регіональними елітами та сприятиме максимальному залученню всіх зацікавлених сторін у процес відновлення деокупованих територій. **Для територій, які перебувають під окупацією майже десять років, доцільним є залучення активу ВПО, громадських організацій, що працюють з проблематикою окупованих територій.**

Зважаючи на те, що на територіях, які довгий час перебувають під окупацією, кадровий ресурс відчутно скоротився (унаслідок колаборації частини управлінських кадрів, релокації людей з окупованих територій, служби в ЗСУ), є сенс у **(2) інтенсифікації підготовки управлінської структури та кадрів до деокупації територій.**

В умовах воєнного стану на деокупованих територіях, як і в усіх прифронтових регіонах, істотно скоротилися локальна громадянська активність та громадська участь в управлінні. Така ситуація знижує потенціал ефективного урядування на звільнених територіях. Зважаючи на це, **(3) треба розробити механізми залучення до відбудови деокупованих територій не тільки локальної громадськості, а й спільноти з інших регіонів та країн, а також – максимально залучити ресурс ВПО з ТОТ.** Громадські інституції могли б надавати не лише консультативну допомогу, а й виступати суб'єктом залучення ідей та пропозицій, актуальних для громад. Такий підхід посилив би військові адміністрації в питаннях відновлення та модернізації звільнених територій.

Досвід повернення української влади на звільнені території у формі військових адміністрацій свідчить, що такий підхід дав змогу швидко забезпечити керованість громадами, розпочати відновлення інфраструктури та відбудову. Разом з тим для поліпшення їхньої роботи **(4) треба детально визначити порядок відновлення самоврядування на деокупованих територіях.** При цьому пріоритет варто надавати не часовим рамкам, а чіткості та послідовності процедур, які має бути здійснено. Зважаючи на те, що звільнені території мають дуже різний досвід перебування в окупації, доцільно передбачити застосовування гнучких механізмів та різні часові межі відновлення самоврядування. Важливо визначити, що рішення про відновлення місцевого самоврядування не може бути ухвалено щодо деокупованих територіальних громад із населенням 20 % та менше від довоєнного рівня та зміненою соціально-економічною структурою.

Доцільно передбачити заходи для запобігання конфліктним ситуаціям між місцевими органами державної влади (військовими адміністраціями) та органами самоврядування деокупованих територій у політико-правовій площині. Такий підхід впливає з досвіду Херсонської області. Однак цей досвід не може бути застосовано до територій, які перебувають під російською окупацією майже десять років і на яких територіальні громади ніколи не створювали.

(5) Посилити комунікацію щодо перспектив розвитку місцевого самоврядування після скасування воєнного стану. Передусім ця комунікація має бути спрямована на деокуповані території, де вже виявилось напруження між регіональними групами впливу та центром. Водночас тема образу майбутнього місцевого самоврядування актуальна для всієї країни.

Зважаючи на те, що місцеве самоврядування на деокупованих територіях в умовах воєнного стану ослаблено, а владні повноваження здійснюють військові адміністрації, варто **максимально залучати організації та актив громадянського суспільства до процесу підготовки та впровадження управлінських рішень.** Такий підхід дозволить готувати не тільки управлінські кадри, а й локальні громадсько-політичні середовища до відновлення публічної влади після скасування воєнного стану.

Серед питань, які може бути розв'язано на цьому етапі підготовки до реінтеграції майбутніх деокупованих територій, такі.

(6) Удосконалення нормативно-правової бази управління деокупованими територіями за такими напрямками:

- максимальне спрощення процедури визнання зареєстрованих на раніше окупованих територіях актів цивільного стану, які за змістом не суперечать законодавству України;

- урегулювання поетапного відновлення обігу на деокупованих територіях національної валюти – гривні.

(7) Удосконалене законодавство має передбачати застосування альтернативних моделей управління деокупованими територіями:

- відновлення роботи органів місцевого самоврядування до припинення або скасування правового режиму воєнного стану;

- дострокове припинення повноважень органів місцевого самоврядування в період дії правового режиму воєнного стану;

- збереження спеціального режиму управління протягом тривалого періоду після скасування воєнного стану.

Відновлення місцевого самоврядування є важливим поглядом дотримання європейських нормативно-правових документів. При цьому **(8) вибір того чи того способу управління, відновлення місцевого самоврядування має відбуватися лише за наявності таких умов:**

- збереження повноважного складу місцевих рад; високий або середній рівень спроможності територіальної громади;

- повернення безпечних умов для життя громадян (припинення або відсунення на безпечну відстань бойових дій, розмінування територій);

- можливість проведення демократичних, конкурентних виборів органів місцевого самоврядування за участі міжнародних спостерігачів та за умови дотримання безпеки учасників виборчого процесу.

Одним із завдань регіональної політики на деокупованих територіях (ураховуючи факт їхнього знелюднення та руйнування економічного потенціалу) є

(9) приведення адміністративно-територіального устрою деокупованих територій у відповідність з Методикою формування спроможних територіальних громад. Можливі такі варіанти перегляду адміністративно-територіального устрою або його нормативно-правової основи:

- збереження адміністративно-територіального поділу при коригуванні критеріїв спроможності громад;
- укрупнення територіальних громад;
- перерозподіл повноважень органів місцевого самоврядування за рівнями адміністративно-територіального устрою.