

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ

Динчев Сергій Сергійович

аспірант,

Запорізький національний університет

Збройна агресія Російської Федерації проти України, що триває з 2014 року та переросла у пряме вторгнення у 2022 році, створила безпрецедентні виклики для системи публічної влади. Тимчасова окупація частини території держави позбавила органи місцевого самоврядування (ОМС) можливості повноцінно здійснювати свої повноваження та виконувати основні функції життєзабезпечення громад. Водночас саме інституції місцевого рівня залишаються одним з небагатьох важливих чинником підтримки легітимності української державності, зв'язком та майбутньої реінтеграції громад.

Масштаби окупації драматично зростають. Так, станом на вересень 2025 року Росією окуповано близько 14–15% території України без урахування АР Крим (разом із Кримом – до 19%). Під окупацією перебувають 460 територіальних громад, що складають тисячі населених пунктів. Вимушеними переселенцями стали близько 3,8 млн громадян України. Для забезпечення безперервності публічного управління організовано роботу переміщених обласних і районних державних адміністрацій, а також громад на підконтрольних територіях.

Діяльність органів місцевого самоврядування організовано у вигнанні, що є вимушеним але доцільним політичним кроком.

Попри обмеженість ресурсів і значні безпекові ризики, частина адміністрацій продовжує виконувати свої функції на підконтрольній Україні території.

Їхня діяльність охоплює:

- реєстрацію та захист прав внутрішньо переміщених осіб;
- надання адміністративних послуг у дистанційному форматі;
- підтримання документообігу та обліку громад;
- взаємодію з центральними органами виконавчої влади;
- організацію соціальної допомоги та гуманітарної підтримки для жителів окупованих територій;
- інформаційну комунікацію з громадами через онлайн-сервіси та гарячі лінії;
- підготовку планів для післядеокупаційного відновлення.

Окупаційна армія та спецслужби швидко утворюють квазіоргани урядування на окупованих територіях – від комендатур до інтегрованих в їх систему державного управління суб'єктів.

На захоплених територіях Росія створює квазіоргани влади, які інтегруються в її систему управління. Замість легітимних українських рад і виконкомів запроваджуються «тимчасові військово-цивільні адміністрації» (Херсонська, Запорізька області), «народні ради» й «міністерства» у так званих «ДНР/ЛНР», а також «голови адміністрацій» та «департаменти» освіти, охорони здоров'я, соціальної політики. Ці структури забезпечують впровадження політики російських стандартів управління, здійснюють примусову паспортизацію населення, контролюють соціальні й фінансові потоки, організовують псевдо-референдуми та «вибори» з метою формальної легітимізації окупаційного режиму.

Після ймовірного дипломатичного або військового звільнення територій відновлення місцевого самоврядування зіткнеться з низкою системних проблем:

- Першою проблемою є правовий дуалізм – необхідність ліквідації квазіінституцій та відновлення українського законодавства.

- Дефіцит довіри до української влади через вимушену взаємодію населення з окупаційними органами.

- Кадровий виклик, тобто нестача управлінських кадрів, частина з яких була евакуйована або співпрацювала з окупантами.

- Велика соціальна поляризація, адже ідеологічні та політичні розбіжності, поглиблені активною пропагандою, порівняння укладів стануть великою проблемою на майбутнє.

- Інфраструктурні проблеми – зруйновані приміщення, втрати архівів, пошкоджені електронні реєстри.

- Інформаційна безпека – подолання наслідків російської пропаганди та повернення населення у правове й культурне поле України.

Таким чином, функціонування органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях залишається ключовим питанням для збереження державності України. Попри обмеженість ресурсів, їхня діяльність забезпечує безперервність управління та збереження правової легітимності. Після ймовірної деокупації важливим завданням стане відновлення довіри громадян, формування нових управлінських команд, подолання наслідків окупаційного впливу й розбудова місцевої демократії на основі українських і європейських стандартів.

Будь-які сценарії деокупації територій передбачають розробку покрокового плану дій, що включає військові, дипломатичні, правові та соціально-економічні заходи.

Перший етап можна визначити, як військово-безпековий етап:

- відновлення контролю над державним та адміністративним кордоном;
- роззброєння незаконних збройних формувань та ліквідація квазіорганів влади;
- встановлення військово-цивільних адміністрацій як перехідної форми управління; забезпечення публічної безпеки, мінімізація диверсійних загроз.

Правовий та адміністративний етап є встановленням дії органів місцевого самоврядування на території:

- відновлення дії Конституції та законів України на звільнених територіях;
- проведення люстраційних процедур і перевірки кадрів на предмет колабораціонізму;
- відновлення діяльності органів місцевого самоврядування та судових інституцій;
- реінтеграція української системи освіти, медицини, соціального захисту.

Соціально-економічний етап, спрямований на повернення та утримку населення:

- відновлення критичної інфраструктури (енергопостачання, транспорт, зв'язок, ЖКГ);
- запуск програм економічного відновлення та підтримки бізнесу;
- відшкодування збитків постраждалому населенню, соціальні гарантії для ВПО;
- створення умов для повернення населення та розвитку територій.

Інформаційно-гуманітарний етап реалізується паралельно, а саме:

- подолання наслідків російської пропаганди через державні та громадські програми;
- формування позитивного образу української держави, відновлення довіри до влади;
- реабілітація жертв окупації, психологічна допомога, програми соціальної згуртованості;
- залучення міжнародних організацій до моніторингу та гарантій прав людини та екологічних наслідків.

Міжнародно-правовий етап є необхідним комплексом заходів для:

- документування злочинів окупантів та підготовка до міжнародних судових процесів;
- використання механізмів репарацій і компенсацій;
- інтеграція досвіду міжнародних партнерів щодо перехідного правосуддя.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
3. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
4. Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Аналітичні матеріали та офіційні дані. URL: <https://minre.gov.ua>
5. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Ukraine situation operational data portal. URL: <https://data.unhcr.org>
6. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Reports on the human rights situation in Ukraine (2022–2025).
7. Радковець, Ю. П. Тимчасово окуповані території: правові режими та механізми відновлення. Київ: НаУКМА, 2023. 215 с.
8. Рубан, А. В. Реінтеграція деокупованих територій: міжнародний досвід і українські перспективи. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2024. № 2. С. 45–53.