

Аналітичний звіт
«Дослідження впливу діяльності військово-цивільних
адміністрацій на розвиток громад на сході України
(Луганська область)»

Короткий опис проєкту

Цей аналітичний звіт підготовлено представниками юридичного факультету Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля у межах проєкту «Дослідження впливу діяльності військово-цивільних адміністрацій на розвиток громад на сході України (Луганська область)» за фінансової підтримки Фонду Конрада Аденауера.

Партнерами проєкту виступили: Правова лабораторія клінічних методів дослідження «PRO BONO» (Юридична клініка «PRO BONO»), Центр гендерної культури СНУ ім. В. Даля, Департамент міжнародної технічної допомоги, інноваційного розвитку та зовнішніх зносин Луганської обласної державної адміністрації, ГО «Фундація “Жіноча ініціатива”».

Дослідження спрямоване на здійснення аналізу правового статусу військово-цивільної адміністрації, розкриття змісту та принципів створення та діяльності ВЦА. Досліджуються проблеми співвідношення взаємодії та організаційно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та ВЦА, на сході України (зокрема у Луганській області) у період з 01.01.2022 по 01.04.2022.

Зауваження, висновки або рекомендації, викладені в цьому звіті, належать виключно його авторам і не відображають погляди та позицію Уряду Федеративної Республіки Німеччина.

Авторський колектив:

Арсентьєва О.С. - декан юридичного факультету Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля факультету, к.ю.н., проф.

Котова Л.В. - професор кафедри правознавства, к.ю.н., проф.,

Татаренко Г. В. - завідувач кафедри конституційного права, к.ю.н., доц.,

Гніденко В.І. - доцент кафедри правознавства, к.ю.н.

Колесник В. Е. - здобувач вищої освіти третього (освітньо-наукового) рівня кафедри правознавства.

Тютюнник В. К. - здобувач вищої освіти третього (освітньо-наукового) рівня кафедри правознавства.

ЗМІСТ

Вступ	3
РОЗДІЛ 1. Окремі питання створення військово-цивільних адміністрацій на сході України	8
1.1. Передумови створення ВЦА	8
1.2. Функції, завдання, повноваження ВЦА, взаємодія з центральними та місцевими органами виконавчої влади	12
1.3. Дослідження організаційно-правової структури ВЦА	14
Висновок до Розділу 1	19
РОЗДІЛ 2. Діяльність ВЦА (управління на місцевому рівні)	21
2.1. Економічна сфера	21
2.2. Соціальні сфера	27
2.3. Безпекова сфера	30
Висновок до Розділу 2	32
РОЗДІЛ 3. Взаємодія з мешканцями громади	34
3.1. Перелік адміністративних послуг	34
3.2. Інструменти е-демократії/е-залучення	36
3.3. Комунікаційні канали ВЦА	38
Висновок до Розділу 3	45
РОЗДІЛ 4. Оцінка ефективності діяльності ВЦА (на підставі результатів опитування мешканців громад)	47
4.1. Оцінка впливу діяльності військово-цивільних адміністрацій на розвиток громад на думку працівників ВЦА	47
4.2. Оцінка впливу діяльності військово-цивільних адміністрацій на розвиток громад на думку мешканців громади	59
Висновок до Розділу 4	71
Загальні висновки і рекомендації	73

ВСТУП

З початком проведення на територіях Донецької та Луганської областей антитерористичної операції (АТО/ООС) виникла низка проблем, пов'язаних з виконанням органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень, що негативно вплинуло на життєдіяльність та безпеку населення відповідних громад. З метою виконання повноваження, характерних для органів місцевої влади, у тому числі делегованих повноважень, за пропозицією РНБО України, 03 лютого 2015 було прийнято Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» № 141-VIII, який чітко визначив мету створення ВЦА - створення умов для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад, вирішення питань місцевого значення шляхом установаження особливого порядку здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, обласних, районних рад) у районі проведення АТО/ООС у разі коли відповідні органи місцевого самоврядування такі повноваження не здійснюють або самоусунулися від їх виконання.

20 лютого 2016 року набрав чинності Закон України № 995-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності військово-цивільних адміністрацій», метою якого є забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування в умовах проведення антитерористичної операції, вирішення нагальних питань місцевого значення шляхом тимчасового виконання повноважень органів місцевого самоврядування відповідними військово-цивільними адміністраціями на період проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей.

Практичне застосування положень вищезгаданих законів виявило низку суперечностей між їхніми положеннями, положеннями інших нормативних актів та конституційними засадами здійснення повноважень органів місцевого самоврядування, що призводять до конфлікту повноважень.

Аналіз виявлених правових колізій та пропозиції щодо їх усунення зумовлюють актуальність дослідження. Зокрема, виникнення правових колізій обумовлено правовим статусом ВЦА району, області – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені законодавством України. З моменту набрання чинності указу Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації припиняються повноваження: обласної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, — у разі утворення військово-цивільної адміністрації області; районної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, — у разі утворення військово-цивільної адміністрації району (відповідно до п.2 ч.1. ст.3 Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»). Водночас відповідно до ч.2 ст.19

Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Повноваження Президента України встановлюються виключно Конституцією України - п.31 ч.1 ст.106 Основного Закону.

Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» на момент введення в дію не мав детального механізму утворення, організації та ліквідації ВЦА, порядку їх державної реєстрації та порядку участі ВЦА, як юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах. Закон також не регламентував процедури складення повноважень відповідних сільських, селищних, міських, районних, обласних рад та/або виконавчих органів відповідних рад, місцевих державних адміністрацій, їх посадових та службових осіб, а лише зазначав на обов'язковості їх припинення у зв'язку з набуттям акту Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації (ч.1 ст.3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»). Така ситуація отримала практичний прояв при утворення відповідно до Указу Президента України від 5 березня 2015 р. №123/2015 «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» на території Попаснянського району Луганської області утворено три військово-цивільні адміністрації: селища Новотошківське та села Жолобок; сіл Троїцьке та Новозванівка; Попаснянську районну військово-цивільну адміністрацію. При утворенні Попаснянської районної військово-цивільної адміністрації ч.1 ст.3 Закону «Про військово-цивільні адміністрації» передбачала необхідність прийняття відповідного рішення Президентом України про припинення повноважень відповідних сільських, селищних, міських, районних, обласних рад та/або виконавчих органів відповідних рад, місцевих державних адміністрацій, їх посадових та службових осіб, але у зв'язку з відсутністю рішення Президента України про припинення повноважень районної ради на території Попаснянського району продовжувала свою діяльність відповідна районна рада на підставі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» .

Згодом до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 4 лютого 2016 р. було внесено зміни - виключено друге речення першої частини ст.3. Проте, внаслідок презумпції, щодо неможливості застосувати до дій закону зворотною силою виникає колізія правових норм, відповідно до якої статус Попаснянської районної ради залишився невизначеним. Вона продовжувала здійснювати свої повноваження на території проведення АТО, ООС паралельно з Попаснянською районною ВЦА.

Указом Президента України від 31.03.2022 №192/2022 «Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області» було утворено Кременську міську військову адміністрацію Северодонецького району Луганської області та Рубіжанську міську військову адміністрацію Северодонецького району Луганської області. У свою чергу, утворені Указом Президента України від 19.02.2022 №62/2021 Гірська міська військово-цивільна адміністрація, Лисичанська міська військово-цивільна адміністрація,

Попаснянська міська військово-цивільна адміністрація, Северодонецька міська військово-цивільна адміністрація – не втратили свої повноваження.

Щодо конфлікту повноважень між ВЦА та органами місцевого самоврядування, то за Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» повноваження ВЦА охоплюють собою повноваження, якими Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» наділені органи місцевого самоврядування (наприклад, ст.26 передбачає виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад), ст.36, ст.43). Але, за приписами ст.119 та 143 Конституції України частина вказаних повноважень органів місцевого самоврядування не можуть бути передані будь-яким іншим постійним чи тимчасовим органам (ВЦА – тимчасовий орган).

З огляду на вищевикладене наразі продовжує залишатися актуальною проблема створення чіткого механізму передачі повноважень від органу місцевого самоврядування до ВЦА, що є вельми необхідним в умовах воєнного часу та здійснення повноважень на деокупованих територіях.

Метою дослідження є на підставі аналізу чинних нормативно-правових актів у сфері діяльності військово-цивільних адміністрацій, практики їх застосування в громадах Луганської області дослідження впливу діяльності військово-цивільних адміністрацій на розвиток громад на сході України (Луганська область) та надання науково-обґрунтованих пропозицій щодо покращення правового регулювання та організації партнерських відносин.

Виходячи з мети дослідження, було сформульовано такі завдання:

- проаналізувати організаційно-правову структуру військово-цивільних адміністрацій (особливості формування, кількісний та якісний склад, власні та делеговані повноваження, трудовий статус працівників);
- розглянути стан реалізації принципу публічності/відкритості та прозорості ВЦА, їх комунікаційні канали;
- проаналізувати рівень залучення громадян до процесів прийняття рішень військово-цивільних адміністрацій, зокрема, оцінити потенціал впливу з боку діяльності правозахисних організацій та наукової спільноти;
- дослідити прийняті ВЦА рішення з огляду на їх ефективність щодо соціально-економічного розвитку громади та оперативності вирішення проблеми (впливу) ;
- виокремити предметні сфери рішень ВЦА з урахуванням особливостей соціальних та вікових груп мешканців громад Луганської області, які є прямими бенефіціарами правових послуг, системи соціальних послуг тощо;
- проаналізувати стан та рівень правового забезпечення та захисту, правосвідомості та правової культури населення Луганського регіону, пов'язані із діяльністю військово-цивільних адміністрацій;
- дослідити взаємозв'язки військово-цивільних адміністрацій з центральними та місцевими органами виконавчої влади;
- розробити рекомендації щодо підвищення рівня ефективності діяльності військово-цивільних адміністрацій у сфері надання правових та адміністративних послуг, системи соціальних послуг, врахування попиту та пропозицій щодо правових, соціальних послуг тощо.

Практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в тому, що вони становлять як науковий, так і практичний інтерес і можуть бути використані:

- для подальшої розробки проблематики ефективного здійснення державного управління на місцевому рівні та місцевого самоврядування;
- для вдосконалення чинного законодавства, зокрема положень Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», а також підзаконних нормативно-правових актів, що визначають порядок утворення, функціонування та припинення діяльності військово-цивільних адміністрацій.

Результати цього дослідження сприятимуть становленню системи розширення та зміцнення відповідних механізмів і практик, спрямованих на вирішення проблемних питань у сфері взаємодії громади та військово-цивільних-адміністрацій.

Об'єктом дослідження виступають ВЦА та громади Луганської області: Гірська, Лисичанська, Попаснянська, Сєверодонецька, Нижньотеплівська, Станично-Луганська, Широківська, Щастинська.

Методологічною основою дослідження виступає комплекс спеціальних методів наукового пошуку: формально-юридичний, порівняльно-правовий та структурно-функціональний.

Важлива роль у дослідженні також належить приватно-науковим та спеціальним методам, а саме: формально-логічному, соціологічному, статистичному та методу правового регулювання.

Методологія дослідження складається з:

- визначення проблеми, потреби та цільової аудиторії дослідження та кінцевого продукту;
- формулювання мети та завдань дослідження;
- створення кінцевого продукту у вигляді аналітичного звіту;
- збір, аналіз правових та установчих документів військово-цивільних адміністрацій;
- розробка анкет та опитувальників до інтерв'ю;
- опитування респондентів - анкетування мешканців громад Луганської області щодо ефективності участі громадян у прийнятті рішень, впливу нормативно-правових рішень військово-цивільних адміністрацій на соціально-економічний розвиток громади, поінформованості громадян щодо їх прав та свобод, систематизація та узагальнення отриманих даних;
- аналіз даних, формулювання висновків та пропозицій;
- підготовка аналітичного звіту за результатами дослідження.

Джерелами дослідницьких матеріалів стануть нормативно-правові акти, документальні, статистичні та “живі” людські ресурси.

Висновки цього звіту ґрунтуються на результатах двох напрямків дослідження: 1) проведеній оцінці та самооцінці потенціалу управління та роботи ВЦА та впливу їх діяльності на розвиток громад, 2) первинного

дослідження з ефективності діяльності ВЦА за участі мешканців відповідних громад. Дослідницькі запити передбачали збирання первинних даних за допомогою анкет та опитувальників із працівниками ВЦА та мешканцями територіальних громад.

РОЗДІЛ 1. Окремі питання створення військово-цивільних адміністрацій на сході України

1.1. Передумови створення ВЦА

З 2014 року в Україні триває збройна агресія росії на Донбасі. З 1 травня 2018 року на території Донецької та Луганської областей оголошена Операція Об'єднаних сил (ООС), яка замінила антитерористичну операцію (АТО), що тривала з 14.04.2014¹.

Держава була не готова до зовнішньої військової агресії й управління власними територіями в ситуації воєнних дій. Система державного управління в умовах АТО (ООС) визнала проблеми, які доти були невідомими для України, що зумовило необхідність вирішення цілої низки завдань із метою забезпечення нормальної життєдіяльності адміністративно-територіальних одиниць Донецької та Луганської областей, в яких органи місцевого самоврядування не мали змоги виконувати свої функції. З огляду на це виникла необхідність пошуку нового механізму управління територіями в умовах збройної агресії рф та визначення повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на цих територіях.

На території проведення антитерористичної операції було обрано модель управління територіями у вигляді військово-цивільного співробітництва. Поєднання елементів військової та цивільної адміністрацій спрямовувалось на допомогу у виконанні поставлених перед ЗСУ завдань відсічі збройній агресії, а також у вирішенні місцевих соціально-економічних та суспільно-політичних проблем в умовах проведення антитерористичної операції. Реалізація такого специфічного співробітництва відбулася через координацію діяльності цивільних адміністрацій із силовими структурами.

У світі вже існує практика організації цивільно-військового співробітництва, а саме: цивільні адміністрації в Ізраїлі, міжнародні тимчасові адміністрації у Хорватії, Намібії, Югославії, Камбоджа, Східний Тимор² тощо. Спираючись на досвід інших країн щодо вирішення схожих питань в Україні було прийнято рішення про утворення військово-цивільних адміністрацій³.

Слід зазначити, що науковий доробок стосовно дослідження історії функціонування адміністрацій військово-цивільного характеру, історії та досвіду використання різних типів таких адміністрацій як в Україні, так і світі,

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України": Указ Президента України від 14.04.2014 № 405/2014 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2014#Text>

² Філіпчук В., Окситюк А., Ярошенко Є. Міжнародна Тимчасова адміністрація як модель врегулювання конфлікту на Донбасі. Київ, Міжнародний центр перспективних досліджень, 2017.15 с.

³ Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

доволі вагомий. Серед науковців, що займалися дослідженнями цих питань можна виділити таких: В. Авер'янов, А. Алехін, М. Ануфрієв, Є. Вакуленко, Н. Гавкалов, С. Давтян, А. Манжула, А. Сидоренко, О. Сікорський, В. Тарасов, В. Філіпчук, В. Шевченко, Є. Ярошенко та інші.

Роботи науковців здебільшого присвячені або загальним теоретичним питанням функціонування військово-цивільних адміністрацій, деякі дослідники вивчають відповідне законодавство та ефективність діяльності військово-цивільних адміністрацій в умовах запровадження надзвичайного або воєнного стану, окремі праці присвячені проблематиці історії діяльності військових та військово-цивільних адміністрацій на території України протягом століть, інші в історичному контексті щодо діяльності в окремих регіонах світу.

Отже, інтерес до діяльності та механізму функціонування військово-цивільних адміністрацій в Україні в наукових колах не зникає. Крім цього, реформа децентралізації в Україні та реформування у різних сферах суспільного життя українців створюють умови для подальших досліджень з цієї тематики, у тому числі враховуючи загрози та виклики глобального рівня.

Так, у зв'язку з необхідністю забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії російської федерації, а також з метою забезпечення повсюдності та безперервності влади, гарантованого Конституцією України місцевого самоврядування на окремих територіях в умовах чергового етапу адміністративно-територіальної реформи у деяких населених пунктах Донецької та Луганської областей, що розташовані на лінії зіткнення, безпекова ситуація не дозволила дотримуватися міжнародних стандартів забезпечення безпеки та демократичного виборчого процесу при проведенні чергових і перших місцевих виборів у 2020 році, що призвело до унеможливлення реалізації чергового етапу адміністративно-територіальної реформи на окремих територіях Донецької та Луганської областей. Тому Указом Президента України було ухвалено рішення про створення на цих територіях міських, селищних або сільських військово-цивільних адміністрацій, юрисдикція яких поширюватиметься на територію відповідної об'єднаної територіальної громади так само, як і юрисдикція тієї місцевої ради, замість якої створюється військово-цивільна адміністрація.

12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад областей. В результаті в країні створено 1469 спроможних територіальних громад (в т.ч. 31 тергромад на непідконтрольній території в межах Донецької та Луганської областей). В Луганській області було створено 37 громад (11 з них на тимчасово окупованій території). 8 серпня 2020 року Центральна виборча комісія (ЦВК) ухвалила постанову № 161, якою затвердила перелік громад, де місцеві вибори провести неможливо через особливості безпекової ситуації, зумовленої російсько-українським конфліктом. До нього зокрема і потрапили 8 сільських, селищних та міських рад Луганщини. В територіальних громадах, де не було проведено місцеві

вибори, було утворено військово-цивільні адміністрації, а саме: Гірська міська військово-цивільна адміністрація, Лисичанська міська військово-цивільна адміністрація, Попаснянська міська військово-цивільна адміністрація, Северодонецька міська військово-цивільна адміністрація, Нижньотеплівська сільська військово-цивільна адміністрація, Станично-Луганська селищна військово-цивільна адміністрація, Широківська селищна військово-цивільна адміністрація, Щастинська міська військово-цивільна адміністрація⁴.

Відтак набуває актуальності механізм функціонування військово-цивільних адміністрацій в Україні їхній вплив на розвиток громад з урахуванням положень Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», які, у свою чергу, мають створити необхідні умови для розвитку територій і сприяти подоланню негативних наслідків і терористичної загрози, які були спричинені агресією Російської Федерації проти України.

Військові дії Російської Федерації проти України, котрі після 24 лютого розглядаються як міжнародний збройний конфлікт – агресивна війна, мали передбачений законодавством України наслідок – введення правового режиму воєнного стану на всій території держави. Керівництво обороною країни в цих умовах вимагає особливої оперативності та координованості, шляхом реалізації законодавчої можливості утворення тимчасових державних органів – військових адміністрацій. На момент здійснення нашого дослідження щодо правового регулювання військових адміністрацій в період реалізації режиму воєнного стану активною ареною бойових дій стали території Донецької та Луганської областей. Відтак, зосередимося саме на дослідженні правового регулювання новостворених органів в цих регіонах. Для початку слід навести вихідні законодавчі положення щодо правового статусу та порядку утворення військових адміністрацій. Перша і головна умова їх утворення - введення на певній території воєнного стану. Згідно з п. 1 затвердженого Верховною Радою Указу Президента «Про введення воєнного стану в Україні», дію такого правового режиму розповсюджено на всю територію України, що забезпечує правомірність створення військових адміністрацій по всій державі⁵. Друга умова, що міститься у ч. 2 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (далі – Закон № 389-VIII)⁶, стосується прийняття відповідного рішення Президентом України. Спосіб формалізації такого рішення не уточнено, а у ч. 9 зазначеної статті використано загальне формулювання «акт Президента України». Для першого в історії України утворення низки військових адміністрацій Голова держави обрав форму Указу - «Про утворення військових адміністрацій»⁷. Необхідно зазначити, що на підставі ч. 3, 4 ст. 4 Закону № 389-VIII можна зробити висновок про існування двох видів

⁴ Про утворення та реорганізацію військово-цивільних адміністрацій у Луганській області: Указ Президента України від 19.02.2021 №62/2021 // <https://www.president.gov.ua/documents/622021-36745>

⁵ Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. Урядовий кур'єр від 11.03.2022 — № 54

⁶ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. Голос України від 10.06.2015 — № 101

⁷ Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. Урядовий кур'єр від 11.03.2022 — № 54

військових адміністрацій: 1) тих, що здійснюють повноваження в межах населених пунктів; 2) обласних та районних військових адміністрацій. Зокрема, згідно з п. 1 Указу було утворено Донецьку та Луганську обласні військові адміністрації. У цьому контексті слід звернути увагу на ч. 4 ст. 4 Закону № 389-VIII, якою визначено організаційну основу формування нових органів влади. Законодавець визначає, що у разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації. Варто зазначити, що вказане положення жодним чином не може розповсюджуватися на Донецьку та Луганську області, в яких з 2015 року на підставі Закону «Про військово-цивільні адміністрації» та Указу Президента «Про утворення військово-цивільних адміністрацій», замість обласних державних адміністрацій, діяли обласні військово-цивільні адміністрації. Щодо останніх, а також районних військово-цивільних адміністрацій у ч. 9 Закону передбачено, що їх повноваження припиняються у день набрання чинності актом Президента України про утворення районних, обласних військових адміністрацій. Різний підхід законодавця до визначення долі обласних та військово-цивільних адміністрацій виглядає необґрунтованим та породжує низку проблем. Зокрема шкідливим видається порушення наступності при створенні військових адміністрацій в регіонах, де діяли ВЦА. У практичній площині це означає, що військова адміністрація, створена на базі ОДА, має низку переваг перед органом, утвореним «з нуля». Жодних положень про передачу справ ВЦА, повноваження яких припинені, до військових адміністрацій відповідних адміністративних одиниць законодавство не містить. Така ситуація вочевидь має ускладнити виконання військовими адміністраціями своїх функцій. Отже, на підставі наведених вище положень законодавства та підзаконних актів, можна стверджувати про одночасне настання з моменту набрання сили Указом Президента «Про утворення військових адміністрацій» двох юридичних фактів: 1) утворення Донецької та Луганської обласних державних адміністрацій; 2) припинення повноважень обласних військово-цивільних адміністрацій цих регіонів. За цих умов для забезпечення керівництва новоствореними органами мають бути здійснені відповідні призначення, адже, на відміну від випадку з ОДА, не існує підстав для автоматичного зайняття керівниками ВЦА посад начальників військових адміністрацій. Жодних актів правозастосування з цього питання органами державної влади України видано не було. При цьому фактично спостерігається ситуація, коли всупереч положенням законодавства військові адміністрації Луганської та Донецької областей діють так, ніби є правонаступниками обласних військово-цивільних адміністрацій даних регіонів, на що не мають жодних підстав. Ще сильніше заплутує ситуацію положення окремих правових рішень Голови держави. Так, в декількох Указах⁸, виданих після створення військових адміністрацій,

⁸ Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області: Указ Президента України від 30.03.2022 №188/2022. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/1882022-41917>; Про утворення військових адміністрацій населених

надаються доручення Донецькій та Луганській обласним державним адміністраціям, не зважаючи на те, що відповідні органи набули статусу військово-цивільних адміністрацій у 2015 році. Варто, відзначити, що такий самий підхід застосовано в іншому Указі стосовно Житомирської обласної військової адміністрації⁹. Відтак цілком вірогідно, що використання вільної термінології є показником недоліків юридичної техніки, а не свідченням сумніву в легітимності Луганської та Донецької військових адміністрацій через наведені вище причини. З наведеного аналізу можна зробити висновки: законодавче закріплення різного підходу до правонаступництва обласних військових адміністрацій від обласних державних та військово-цивільних адміністрацій створює проблеми для новостворених органів у практичній площині. Для їх уникнення органами влади було обрано шлях ігнорування закону, внаслідок чого постає питання про легітимність Луганської та Донецької військових адміністрацій. Враховуючи ситуацію воєнного стану, значущість завдань з оборони України, зокрема у зазначених регіонах, вкрай нагальним вважаємо внесення змін до законодавства та видання низки нових підзаконних актів на його виконання.

1.2. Функції, завдання, повноваження ВЦА, взаємодія з центральними та місцевими органами виконавчої влади

Військово-цивільна адміністрація є державним органом, який має певну самостійність, проте є частиною єдиного механізму держави.

Військово-цивільні адміністрації мають тимчасовий характер.

Різновиди ВЦА:

- сільські,
- селищні,
- міські,
- районні
- обласні.

Діють (у вигляді графічної структури):

- у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції)

- у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і

пунктів у Луганській області: Указ Президента України від 31.03.2022 №192/2022. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/1922022-41949>

⁹ Про утворення військової адміністрації: Указ Президента України від 18 квітня 2022 року №260/2022. [Електронний ресурс] - Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/2602022-42197>

стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях)¹⁰.

Повноваження військово-цивільних адміністрацій району, області починаються в день набрання чинності акта Президента України про їх утворення і припиняються в день відкриття першої сесії новообраної ради.

З огляду на визначену структуру можна зробити висновок про особливість підпорядкування військово-цивільних адміністрацій.

– Антитерористичному центру при СБУ – з огляду на законодавче закріплення та специфіку виконуваної функції;

– Кабінету Міністрів України – по вертикалі виконуваних функцій державної адміністрації відповідного району чи області;

– Президенту України – внаслідок створення ним ВЦА та призначення їх голів;

– Верховній Раді України – у питаннях реалізації військово-цивільних відносин.

Отже, військово-цивільні адміністрації є органом із множинним підпорядкуванням.

Подібне підпорядкування суттєво ускладнює процеси виконання військово-цивільними адміністраціями власних завдань, але є об'єктивним і необхідним у зв'язку зі складністю функціонального навантаження та особливостями¹¹.

Завдання діяльності військово-цивільних адміністрацій тісно пов'язані із правоохоронною функцією держави та наділені яскраво вираженим правозабезпечувальним змістом.

Під час дослідження завдань, які стоять перед військово-цивільними адміністраціями як місцевими органами державної влади, що мають загальну компетенцію, слід зазначити, що Закон України «Про місцеві державні адміністрації» визначає такі їх завдання:

1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня;

2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян;

3) виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку;

4) підготовку та виконання відповідних бюджетів;

5) звіт про виконання відповідних бюджетів та програм;

6) взаємодію з органами місцевого самоврядування;

7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

¹⁰ Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

¹¹ Погорілко В. Територіальний устрій // Юрид. енцикл.: в 6 т. / редкол.: Ю. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 6: Т – Я. С. 42

З огляду на те, що функції військово-цивільних адміністрацій законодавчо не врегульовані, а відтак – не систематизовані, пропонуємо здійснити їх класифікацію не за інструментальним принципом, який передбачає розподіл функцій за способом керуючого впливу, а за предметним, який пов'язаний із визначенням об'єкта управління і розподіляє функції за безпосередніми сферами впливу військово-цивільних адміністрацій.

За таким принципом всі функції військово-цивільних адміністрацій можна розділити на: а) забезпечення безпеки особистості, суспільства, держави (ст. 4. п. 18-24, 31-32, 35-37, 40, 42); б) забезпечення розвитку економіки, здійснення адміністративно господарської діяльності (ст. 4 п. 1- 17; 25-30, 41-51) в) правозабезпечувальна функція (ст. 5 п. 4,5) (*пункти наведені відповідно до ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації»*).

Таким чином, військово-цивільні адміністрації мали займатися питаннями відновлення економіки, забезпечення соціальної підтримки населення, у тому числі виплат пенсій та різних соціальних допомог, вирішенням проблем житлово-комунального господарства. Зміст функцій військово-цивільних адміністрацій яскраво ілюструє зосередженість в їх діяльності загального державного управління, притаманної місцевим органам державної влади й органам місцевого самоврядування та спеціального, властивого діяльності правоохоронних органів.

1.3. Дослідження організаційно-правової структури ВЦА

Від стану забезпеченості висококваліфікованими кадрами на місцях залежить подальший соціально-економічний розвиток території, саме тому питання формування системи інституційного забезпечення реалізації державної політики розвитку і використання трудового потенціалу, глобальні впливи, тенденції, проблеми використання соціальних ресурсів досліджуються в багатьох наукових працях, зокрема таких - С.С. Гринкевич, Р.Л. Лупак, Ю.В. Васильків, І.І. Смирнова, К.І. Сімаков, Ю.З. Драчук, Н.В. Трушкіна, І.В. Козюра, А.О. Краснейчук, О.В. Слободжан та ін., переважно на національному та регіональному рівнях.

Говорячи про організаційно-правову структуру військово-цивільних адміністрацій, слід зазначити, що вона має свої відмінності та особливості й залишається недостатньо розкритим напрямом дослідження у наукових колах.

По-перше, у разі утворення військово-цивільної адміністрації населених пунктів повноваження відповідних сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, сільських, селищних, міських голів припиняються з дня призначення керівника такої військово-цивільної адміністрації. Повноваження виконавчих органів зазначених рад, апаратів цих рад та їх виконавчих комітетів, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у таких органах та апаратах, припиняються з дня, наступного за днем прийняття рішення зазначеним керівником військово-цивільної адміністрації населених пунктів про можливість цієї військово-

цивільної адміністрації здійснювати повноваження, віднесені законом до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад¹². Тобто, керівник військово-цивільної адміністрації приймає рішення, що відносяться до сфері його повноважень одноосібно, шляхом видання наказів та розпоряджень. З цього приводу, виникає «багато питань» у громадськості стосовно обмеження/звуження їх впливу на прийняття рішень у громаді.

По-друге, виходячи з того, що у разі набуття статусу військово-цивільної адміністрації посади державних службовців у таких адміністраціях можуть заміщатися військовослужбовцями. Це рішення регламентовано Указом Президента України від 23.04.2015 №237/2015, де визначено посади, які обов'язково підлягають заміщенню та рекомендований перелік посад, що підлягають такому заміщенню. У такому випадку повинні бути чітко визначені механізми внутрішнього та зовнішнього підпорядкування таких осіб, їх доступи до державної таємниці та секретності, адже військовослужбовці з військовими званнями, особи рядового і начальницького складу зі спеціальними званнями відряджаються до військово-цивільних адміністрацій із залишенням відповідно на військовій службі у військовому формуванні, службі в правоохоронному органі без виключення зі списків особового складу.

Типову структуру військово-цивільних адміністрацій можна представити таким чином:

Керівник військово-цивільної адміністрації
Заступники керівника військово-цивільної адміністрації
Управління/відділ/сектор:
<ul style="list-style-type: none"> • Соціальний захист • Безпека • Охорона здоров'я • Фінанси • Інформаційна політика • Сфера ЖКГ • Освіта, культура, спорт... тощо

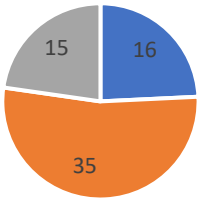
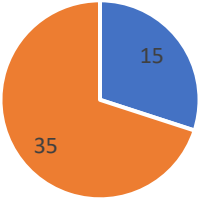
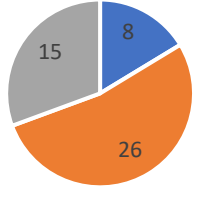
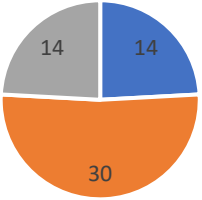
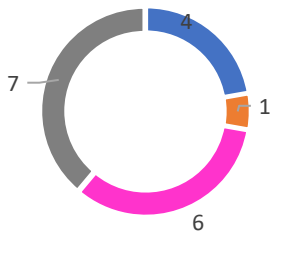
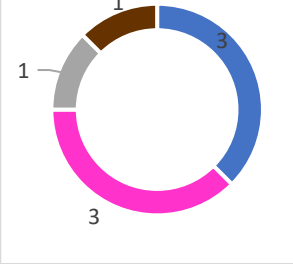
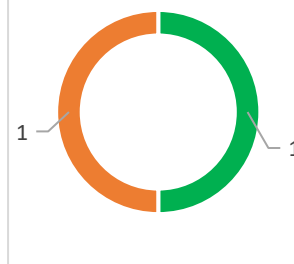
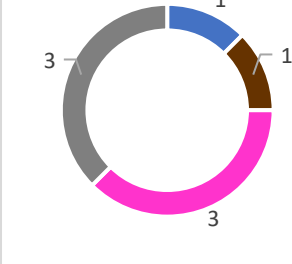
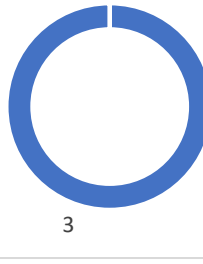
Аналіз статутних документів територіальних громад Луганської області продемонстрував, що після утворення військово-цивільних адміністрацій організаційно-правова структура особливих змін не зазнала, окрім того, що було введено посади, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів згідно Указу Президента України від 23.04.2015 №237/2015.

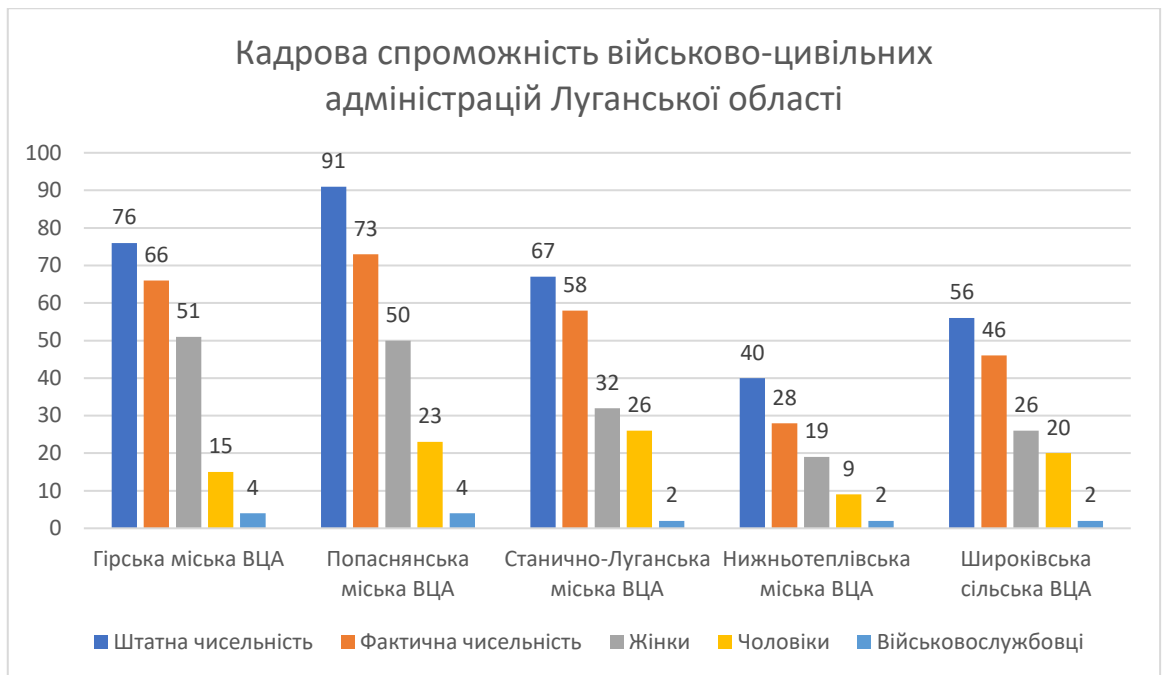
В цілому структуру військово-цивільних адміністрацій можна вважати оптимальною, адже всі основні напрями життєдіяльності громади (соціальний захист, безпека, охорона здоров'я, фінанси, інформаційна політика, сфера

¹² Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

ЖКГ, освіта, культура, спорт... тощо) представлені відповідними структурними одиницями (управління/відділи/сектори). Дієвість структурних одиниць військово-цивільних адміністрацій нами буде досліджена у розділі 2.

Короткий огляд профілів організаційно-правових структур ВЦА Луганської області

Гірська міська ВЦА	Попаснянська міська ВЦА	Широківська сільська ВЦА	Станично-Луганська селищна ВЦА	Нижньотеплівська міська ВЦА
Організаційно-правова структура				
				*інформація відсутня
■ - керівництво; ■ - спеціалісти; ■ - обслуговуючий персонал				
Пільгові категорії працівників				
				
■ - УБД; ■ - ЧАЄС; ■ - 2 дітей віком до 15 років; ■ - ВПО; ■ - одинока (-кий) мати/батько; ■ - людина з інвалідністю				
<p>***Інформація від Щастинської міської ВЦА, Лисичанської міської ВЦА, Северодонецької міської ВЦА відсутня</p>				



Діаграма 1.3.2.

*****Інформація від Щастинської міської ВЦА, Лисичанської міської ВЦА, Северодонецької міської ВЦА відсутня.**

Досліджуючи кадрове забезпечення військово-цивільних адміністрацій, зазначимо, що забезпеченість персоналом складає в середньому 80% від штатної чисельності. При розробці штатного розпису та організаційно-правової структури ВЦА структури витримується співвідношення 1:3 керівного складу та спеціалістів. Слід зауважити, що профілі ВЦА демонструють наявність працівників, що належать до пільгових категорій громадян. Трудові спори у вищезгаданих ВЦА за досліджуваний період відсутні, що говорить про дотримання соціально-трудового законодавства. Крім цього, спостерігається достатньо суттєвий дисбаланс з гендерної нерівності серед працюючих (у переважній більшості жінки), середній вік працівників складає від 25 до 44 років, що свідчить про оновлення кадрового апарату.

Окремо зупиняючись на стані впровадження державної гендерної політики на регіональному рівні, слід зазначити, що Луганська область стала однією із перших, яка затвердила Регіональний план заходів з реалізації Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період 2020 року у Луганській області (далі – Регіональний план). Перший план було затверджено розпорядженням голови облдержадміністрації – керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 07.11.2016 №645 на період 2016-2017 років. У 2018 році план було актуалізовано.

Резолюція Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» є інструментом захисту прав жінок в умовах збройного конфлікту та

забезпечення їх активної участі у миротворчих процесах. Питання, які охоплює резолюція, є актуальними саме для Луганщини, адже країна вперше в новітній історії стикнулася зі збройною агресією.

Регіональний план включає наступні розділи: дослідження, координація та підготовка кадрів; участь жінок у встановленні миру; безпека, запобігання конфліктам та насильству; захист жінок і дівчат, які постраждали від конфліктів¹³.

У Луганській області до реалізації Національного й Регіонального планів дій 1325 залучені як органи державної влади усіх рівнів, так і громадські й міжнародні організації. Особливо дієвим інструментом практичної реалізації плану є створена у 2018 році коаліція державних структур та громадських організацій «Луганщина. Жінки. Мир. Безпека».

Розроблені місцеві програми, до яких включено питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, гендерні профілі громад та показник гендерного питання включено до стратегії розвитку громад. У Луганській області існує структура фахівців задля належного забезпечення гендерного питання в регіоні.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що впровадження державної гендерної політики на регіональному та місцевому рівні має передбачати системну роботу органів державної влади на основі комплексного підходу до розв'язання проблеми рівності жінок і чоловіків. Місцеве самоврядування є невід'ємною частиною національної структури публічного владарювання у демократичній державі та являє собою рівень влади й управління, що є найбільш близьким до громадян, і, в силу цього, спроможним найкращим чином включати жінок до процесу прийняття рішень щодо умов життя територіальних громад та питань місцевого значення, використовуючи їх досвід та можливості для сприяння стійкому розвитку територіальних громад. З огляду на вищевикладене можна зробити висновок, що місцеве самоврядування відноситься до числа найбільш гендерно чутливих інститутів демократії.

Інтеграція гендерного підходу в діяльність органів місцевого самоврядування в контексті відкритого урядування сприяє забезпеченню гендерної рівності та кращого місцевого самоврядування через поліпшення прозорості, залучення громадян, підзвітності та відповідальності органів влади. Розширення можливостей жінок щодо участі в місцевих процесах ухвалення рішень здатне значно підсилити спроможність громад.

Висновки до розділу 1.

Статус ВЦА визначений у Законі України «Про військово-цивільні адміністрації». Так, військово-цивільні адміністрації є тимчасовими державними органами у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх

¹³ Регіональний план заходів з реалізації Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період 2020 року // http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/regionalniy_plan_zatverdzeniy.pdf

утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації.

У зв'язку з утворенням ВА населених пунктів повноваження ВЦА цих населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень. Що ж до відповідних районних, обласних ВЦА, їх повноваження припиняються у разі утворення відповідних ВА у день набрання чинності актом Президента України. Спільним для усіх ВА є те, що вони утворюються Президентом України. Однак окремі особливості їх формування визначені у ст. 4 Закон України "Про правовий режим воєнного стану".

Повноваження ВА закріплені у ст. 15 Закону України "Про правовий режим воєнного стану". Районні та обласні ВА здійснюють у випадках визначених законом повноваження із складання та затвердження відповідно районних, обласних бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання; розподілу переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення, здійснення управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (крім вирішення питань відчуження, у тому числі шляхом приватизації, таких об'єктів), призначення і звільнення їх керівників, а також інші повноваження передбачені ч. 3, 4, 5 ст. 15 Закону України "Про правовий режим воєнного стану".

За ст. 21 Закону України "Про місцеве самоврядування України" в умовах воєнного стану можуть обмежуватися права територіальних громад на місцеве самоврядування згідно з Конституцією та законами України. Таким чином, можуть бути різні сценарії функціонування ОМС в умовах воєнного стану. Наприклад, у разі утворення відповідних ВА, останні здійснюватимуть повноваження ОМС. Однак, якщо такі ВА не утворені, або якщо вони утворені лише на рівні області та району, ОМС продовжують виконувати свої повноваження.

З прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» були визначені особливості прийняття одноосібних рішень сільськими, селищними та міськими головами в умовах воєнного стану.

РОЗДІЛ 2. Діяльність ВЦА (управління на місцевому рівні)

Розвиток соціального та трудового потенціалів територіальної громади залежить від сформованості та дієвості інституційних механізмів державного управління соціальним розвитком регіонів та інституційних механізмів самоврядування і саморозвитку територіальних громад. Зважаючи на те, що 8 сільських, селищних та міських рад Луганщини набули статусу військово-цивільних адміністрацій, від їх інституційної спроможності залежить подальший розвиток цих громад.

У наукових колах існує низка класифікацій аналізу інституційної спроможності органів місцевого самоврядування (Колесніченко Н.М., В.С. Куйбіда, Чемерис О. та інші).

Можна виділити основні аспекти (сфери) інституційної спроможності:

- стратегічне планування (якісний показник стратегії розвитку та плану реалізації стратегії);
- навчання та вдосконалення (показники кадрового забезпечення, підвищення кваліфікації посадових осіб);
- упровадження інноваційних підходів та SMART технологій (показники активного впровадження, в т.ч. електронного врядування);
- ефективне використання ресурсів та потенціалу (показники ефективності владних рішень);
- управління співпрацею та конкурентність (показники міжсекторального співробітництва та рейтингові показники);
- узгодження із цілями громади (показники відповідності місцевої політики очікуванням жителів громади, показники реалізації стратегії).

Нами було обрано три ключові сфери дослідження дієвості інституційних механізмів, а саме: економічна, соціальна сфера та безпекова сфери.

2.1. Економічна сфера

Сучасні підходи до формування «спроможних» територіальних громад передбачають врахування багатьох показників. Особливе місце серед них займають показники фінансово-економічного потенціалу, адже фінансово-матеріальні ресурси разом із законодавчо визначеною компетенцією складають основу місцевого самоврядування та створюють передумови для реалізації комплексу заходів соціально-культурного і комунально-побутового змісту, що задовольнятимуть потреби місцевих мешканців.

Особливої актуальності питання спроможності територіальних громад набуває в умовах воєнного стану. Територіальні громади стали епіцентрами переформатування суспільного життя до умов воєнного стану, майданчиком соціальних, гуманітарних, економічних процесів протидії російському агресору. Надзвичайно важливо забезпечити оперативне, належне та

безперервне виконання місцевих бюджетів, що забезпечить ефективний економічний розвиток ОТГ.

Теоретичною основою для аналітичного осмислення окресленої теми стали наукові праці з теорії управління та адміністративного права, таких вітчизняних вчених як: В.І. Борденюка, І.П. Голосніченка, А.П. Заєць, Р.А. Калюжного, І. Коліушка, В.В. Корженка, М.І Корнієнка, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, Н.Р. Нижник, Пухтинського, В.Я. Тація, С.О. Телешун, П.М. Ткачука, Ю.М. Тодики та інших.

Нормативними підставами забезпечення спроможності територіальних громад в умовах воєнного стану є Бюджетний кодекс України, Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про правовий режим воєнного стану», «Про національний спротив» «Про співробітництво територіальних громад» та урядові документи: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹⁴; Методика формування спроможних територіальних громад¹⁵, тощо.

Економічна сфера територіальної громади оцінюється ефективністю управління показниками економічного розвитку. Існує багато концепцій щодо визначення категорії «економічний розвиток», розкриття сутності деяких із них подано у табл. 2.1.1.

Таблиця 2.1.1

Сучасні концепції економічного розвитку

Назва концепції	Засновник	Сутність
Економічний розвиток як розвиток проблеми	Г. Саймон, Дж. Марч	Керівники, що приймають рішення, змушені керуватися так званою обмеженою раціональністю, тобто приймати не оптимальні, а просто рішення, які відповідають певному випадку ¹⁶ .
Економічний розвиток як управління підприємницькою активністю	Р. Борегард Маріс	Бізнес в економічному його розвитку є домінуючим у порівнянні з органами управління, які регулюють соціальні очікування відповідно до потреб економіки ¹⁷

¹⁴ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p#Text>

¹⁵ Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова КМУ від 8 квітня 2015 р. № 214 // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p#Text>

¹⁶ Саймон Г. Рациональность как процесс и продукт мышления / Г. Саймон // THESIS. Вып. 3. 1993. С. 16-38

¹⁷ Ансофф И. Стратегическое управление / И. Ансофф. – М. : Экономика, 1989. 303 с.

Економічний розвиток як збереження природного і соціального середовища	Блер Премус Нельсон Бейтс	Демістифікація росту і повага прав місцевого співтовариства до середовищ свого проживання, яке має як соціальні, так і природні складові, що взаємопов'язуються між собою ^{18, 19}
Економічний розвиток як результат керівництва	Бейтс Уайел Тейц Гілот	Керівник – це елітний працівник, який робить все для того, щоб забезпечити економічне зростання регіону, або це окрема особистість, яка здатна до подолання бюрократичних перешкод, чи то банківських обмежень, чи проблеми щодо планування розвитку регіону
Інші концепції		
Економічний розвиток як створення «механізму зростання»	Системний підхід щодо економічного розвитку регіону, а саме: розвиток – це перетворення основних ресурсів таких, як земля, робоча сила, капітал, у валовий регіональний продукт ²⁰	
Економічний розвиток як вивільнення людського потенціалу	Необхідність посилення уваги місцевих органів управління до максимального використання потенціалу населення, як найважливішої умови економічного розвитку ²¹	
Економічний розвиток як пошук соціальної справедливості	Необхідність соціального захисту населення, яке проживає на певній території, та повага до їх прав щодо визначення свого майбутнього ²²	

Узагальнюючи погляди вчених на поняття економічний розвиток, можна зробити висновок, що економічний розвиток передбачає кількісний ріст економіки і якісне поліпшення її структури, соціальний та економічний прогрес, пристосованість до зовнішніх умов. Окрім того, необхідно зазначити, що економічний розвиток є визначальною фазою в процесі неперервних економічних змін, господарської еволюції, що відбувається під впливом економічних потреб та інтересів суспільства.

Поняття «економічний розвиток» передбачає кількісний ріст економіки і якісне поліпшення її структури, соціальний та економічний прогрес, пристосованість до зовнішніх умов.

¹⁸ Bates T. Theories of Entrepreneurship // Theories of Local Economic Development. Perspectives from Across the Disciplines /Ed. By Richard P.Bingham, Robert Mier. Sage Publications. 2011. №1. P. 48-62

¹⁹ Blair P., Premus R. Locotion Theory //Theories of Local Economic Development. Perspectives from Across the Disciplines. Ed. By Richard P.Bingham, Robert Mier. Sage Publications. 2011. – №1 - P. 132-139

²⁰ Стоянець Н. В. Методологічні аспекти соціально-економічного розвитку регіону / Н. В. Стоянець // Науковий вісник Мукачівського державного університету. 2015. URL: <https://msu.edu.ua/visn/wp-content/uploads/2015/12/2-4-2-2015-37.pdf> (дата звернення 17.10.2019)]

²¹ O'Toole J., Simmons J. Developing the Wealth of the Nation: A Call for a National Human Resources Policy. Economic Development Quarterly. N.Y. 1989. 244 p.; Якуба Р. О. Оценка теоретико-методологических подходов к управлению социально-экономическим развитием региона / Р. О. Якуба. – 4 с.

²² Гвазава Н. Г. Сучасні концепції місцевого економічного розвитку / Н. Г. Гвазава/ URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-1/doc/2/11.pdf> (дата звернення: 01.12.2019)

Таблиця 2.1.2

Показники економічного розвитку	
Кількісні: Темпи приросту ВВП і ВВП Продуктивність та ефективність праці Інвестиції у реальний сектор економіки	Якісні: Рівень інноваційного розвитку Характер змін у структурі національної економіки та окремих її секторів Зміни у відносинах власності Зміст та характер праці Якість життя громадян Рівень розвитку економічної свободи та виробничої демократії

Планування всіх економічних процесів країни (пропорційність і узгодженість функціонування всіх ланок господарського механізму) врегульовано на державному рівні.

Регіональне планування здійснюється на всіх рівнях управління, вирішуючи при цьому на кожному свої завдання. При цьому головне завдання територіального планування полягає в найбільш повному використанні ресурсного потенціалу регіонів з метою максимального задоволення потреб суспільства в матеріальних благах і підвищення ефективності суспільного виробництва. Безперечно, це завдання закономірно розгортається в ряді завдань конкретніших, що враховують особливості соціально-економічного розвитку суспільства.

Таблиця 2.1.3

Структура системи планування та прогнозування регіонального розвитку

Види систем планування та прогнозування	Період розробки	Програмні документи	Основний зміст і взаємозв'язок документів
Довгострокові прогнозні і програмні документи	понад 5 років	1) стратегія економічного і соціального розвитку України; 2) державна стратегія регіонального розвитку; 3) регіональні стратегії розвитку АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя; 4) стратегії розвитку галузей (сфер діяльності) економіки.	Розробляються з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку. Визначають пріоритети, стратегічні цілі та завдання регіонального розвитку, структурні пропорції економіки та соціальної сфери

Середньострокові прогнози і програмні документи	до 5 років	1) програма діяльності Кабінету Міністрів; 2) прогноз економічного та соціального розвитку; 3) основні напрямки бюджетної політики; 4) державні цільові програми; 5) стратегічні плани роботи центральних органів виконавчої влади.	Розробляються з урахуванням положень довгострокових документів. Визначають пріоритети соціально-економічного розвитку, напрями дій та заходи на середньострокову перспективу з метою досягнення довгострокових цілей
Короткострокові прогнози та програмні документи	на рік	1) основні напрями соціально-економічної політики України; 2) прогноз економічного та соціального розвитку України; 3) основні засади грошово-кредитної політики; 4) основні напрямки бюджетної політики; 5) Державний бюджет; 6) план дій Кабінету Міністрів щодо виконання Програми діяльності; 7) річні плани роботи центральних органів виконавчої влади; 8) бюджети адміністративно-територіальних одиниць і програми їх соціально-економічного розвитку.	Розробляються з урахуванням середньострокових програмних документів та їх ієрархії (наприклад, національного, обласного та місцевого рівня). Визначають завдання, заходи та джерела розвитку на наступний календарний рік

Основними документами соціально-економічного розвитку територіальних громад є Стратегія розвитку громади на період до 2027 року та Плани з її реалізації.

Наявність основних стратегічних документів 8 військово-цивільних адміністрацій Луганської області представлено нижче.

Таблиця 2.1.4

Гірська міська ВЦА	Попаснянська міська ВЦА	Широківська сільська ВЦА	Станично-Луганська селищна ВЦА	Нижньотеплівська міська ВЦА	Щастинська міська ВЦА	Северодонецька міська ВЦА	Лисичанська міська ВЦА
Стратегія розвитку громади на період 2021-2027 рр та План з її реалізації							
Наявна	Наявна *є аналіз виконання Стратегії	В стані розробки *є проєкт Стратегії ²³	Наявна	В стані розробки	Наявна	Наявна	В стані розробки

²³ ПРОЄКТ Стратегія розвитку Широківської територіальної громади Щастинського району Луганської області на період до 2027 року <https://shirokivska-silska-vca.gov.ua/strategiya-rozvitku-14-31-05-08-12-2021/>

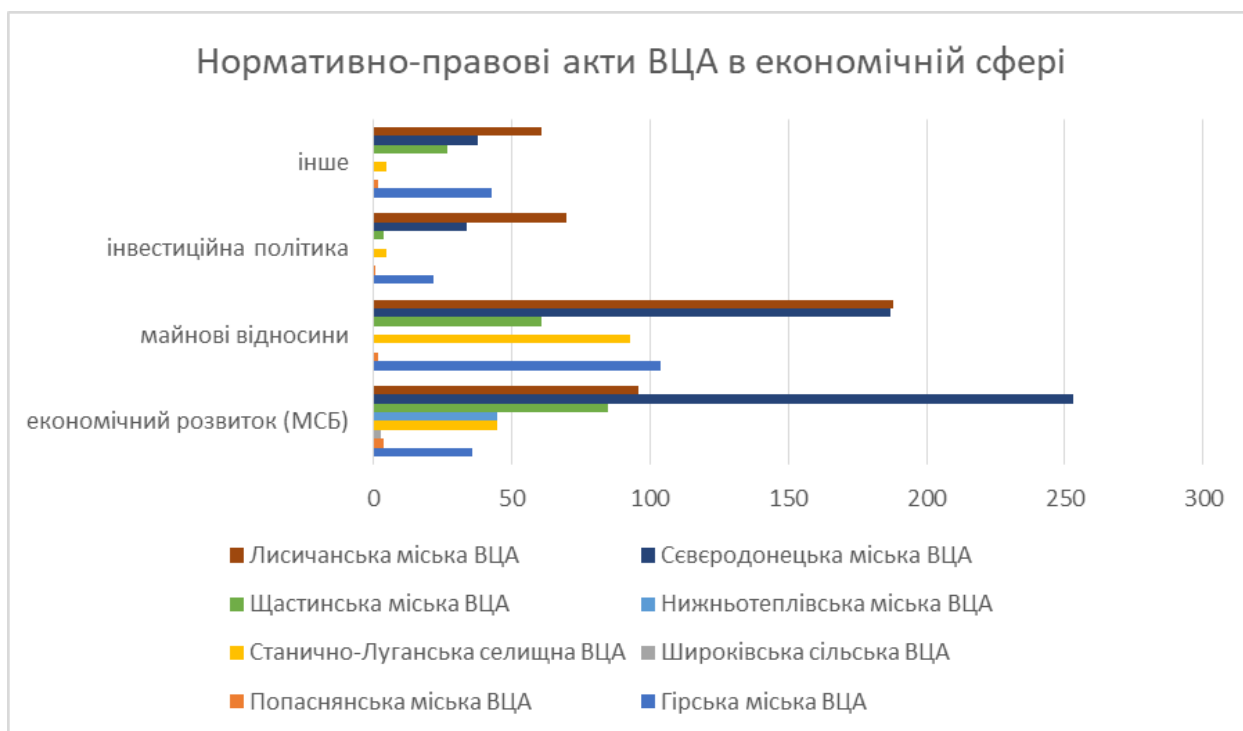
Стратегії розвитку територіальних громад розроблено відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону України від 8 вересня 2005 року № 2866-IV «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», Закону України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII, Закону УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» від 3 серпня 1990 року № 142-XI, Указу Президента України №722/2019 від 30 вересня 2019 року «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», Державної стратегії регіонального розвитку на період 2021 – 2027 років, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 695 від 5 серпня 2020 року, Постанови Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 року № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів» із змінами, у відповідності із наказами Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства № 373 від 27.12.2018, № 91 від 03.04.2019 та наказом Міністерства розвитку громад та територій № 123 від 18.05.2020, наказу Міністерства регіонального розвитку від 31.03.2016 № 79 «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації», із змінами, внесеними згідно з Наказами Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства № 373 від 27.12.2018, № 91 від 03.04.2019, Наказом Міністерства розвитку громад та територій, № 123 від 18.05.2020, Розпорядженням голови Луганської ОДА-керівника Луганської обласної ВЦА від 26 березня 2020 року № 246 «Про затвердження Стратегії розвитку Луганської області на 2021- 2027 роки» тощо.

Політика регіонального розвитку ґрунтується на врахуванні під час стратегічного та просторового планування ключових викликів, які впливають на людину, інфраструктуру, безпеку, економіку та навколишнє природне середовище, а також включає побудову культури партнерства та співробітництва, орієнтованої на взаємодію громадян та публічних інституцій щодо розвитку. Заходи регіональної політики формуються на основі отриманого досвіду, зібраних даних, висновків, рекомендацій, результатів аналізів та оцінки для забезпечення та підтримки високих стандартів управління та реалізації регіональної політики, що вимагає функціонування відповідних спеціалізованих аналітичних засобів, баз даних формування та оцінки політики.

Першочерговими завданнями регіональної політики є прискорення економічного зростання регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу, створення нових робочих місць, створення безпечного середовища, покращення зайнятості населення (враховуючи вік, стать, місце проживання, категорію вразливості), створення умов для повернення на батьківщину трудових мігрантів.

Протягом періоду дослідження військово-цивільними адміністраціями у економічній сфері приймалися рішення щодо вирішення майнових питань, економічного розвитку (економічний розвиток громади, розвиток малого та середнього бізнесу), інвестиційної політики тощо.

Діаграма 2.1.5.



Безумовно, впливати на розвиток економічного потенціалу громади у період російсько-українського конфлікту достатньо непросто через брак фінансово-матеріальних ресурсів, втраченої та/або зруйнованої, пошкодженої, застарілої інфраструктури виробничого комплексу, обмеженість виробничого потенціалу (висока собівартість продукції, низької доданої вартості вироблених товарів тощо), відсутності кваліфікованих кадрів на місцях, складної логістичної системи, безпекових ризиків, високої цінової політики енергоносіїв, високих ризиків для залучення інвестицій тощо.

2.2. Соціальна сфера

В умовах глобалізації та підвищення ролі інформаційної складової розвитку суспільства основною рушійною силою стає людина з її компетенціями, знанням, креативністю. Соціальна інфраструктура виступає базою формування людського капіталу, а розвиток соціальної інфраструктури є одним з першочергових завдань, яке вирішується в рамках соціально-економічної політики держави, регіону, територіальної громади. Успіх розвитку територіальної громади залежить не лише від наявності розвиненої соціальної інфраструктури, але й від спроможності громади перетворити її в актив розвитку, що потребує підвищення ефективності управління,

узгодження інтересів усіх стейкхолдерів щодо визначення шляхів її розвитку та пошуку ефективних форм їх взаємодії.

У науковій літературі представлено чимало праць з розвитку соціальної інфраструктури регіонів: Міщенко Д., Міщенко Л.²⁴, Сторонянської І.²⁵, Кириченко С.²⁶, Дубич К.²⁷, Шаповал В.²⁸, Башинського Т.²⁹ та інші.

Створення комфортного середовища для людей у кожній громаді охоплює такі сфери життєдіяльності: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, адміністративно-територіальний устрій, місцеві бюджети, соціально-економічний розвиток, навколишнє середовище та використання природних ресурсів, ЦНАПи, земельні відносини, містобудування та архітектура, інфраструктура (транспорт, зв'язок, дороги), культура ЖКГ.

Отже, говорячи про поняття «соціальний розвиток», слід розуміти його значення як у широкому, так і вузькому розумінні. У широкому розумінні соціальний розвиток - такий тип змін у суспільстві, що характеризується переходом усіх суспільних відносин до якісно нового стану. Тобто під соціальним розвитком у широкому (загальному) розумінні розуміють усю сукупність економічних, соціальних, політичних і духовних процесів, наслідком яких є якісні перетворення в суспільстві. Таким чином, у широкому розумінні соціальний розвиток визначає соціальні зміни у всіх підсистемах суспільства як соціальної системи.

У вузькому розумінні соціальний розвиток - такий тип змін у системі соціально-групових (соціально-статусних, класових, трудових, сімейно-шлюбних, територіально-поселенських, демографічних) відносин, системи соціальної безпеки суспільства, що відзначається переходом їх від нижчого до вищого, більш якісного стану.

Критерії соціального розвитку
умови проживання населення; фінансування людського розвитку; рівень забезпечення населення послугами у сфері освіти та охорони здоров'я; соціальне середовище; матеріальний добробут жителів регіону; стан ринку праці; демографічна та екологічна ситуації

Нормативно-правовою базою військово-цивільних адміністрацій у соціальній сфері виступають: Конституція України, Бюджетний, Сімейний,

²⁴ Міщенко Д, Міщенко Л. Удосконалення фінансування соціальної Інфраструктури в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2010. № 22. С. 13–16.

²⁵ Сторонянська І. З., Бенюк Л. Я. Бюджетне забезпечення функціонування сфери освіти в територіальних громадах Карпатського регіону: виклики сучасних реформ. Фінанси України. 2017. № 7. С. 7–24

²⁶ Кириченко С. Використання світового досвіду задля розвитку соціальної інфраструктури в регіонах України. URL: <file:///C:/Users/lbeno/Downloads/80088-168476-1-SM.pdf>

²⁷ Дубич К. Соціальне замовлення – ефективний механізм надання соціальних послуг в Україні. URL: [file:///C:/Users/lbeno/Downloads/Dutp_2013_1_14%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/lbeno/Downloads/Dutp_2013_1_14%20(1).pdf)]

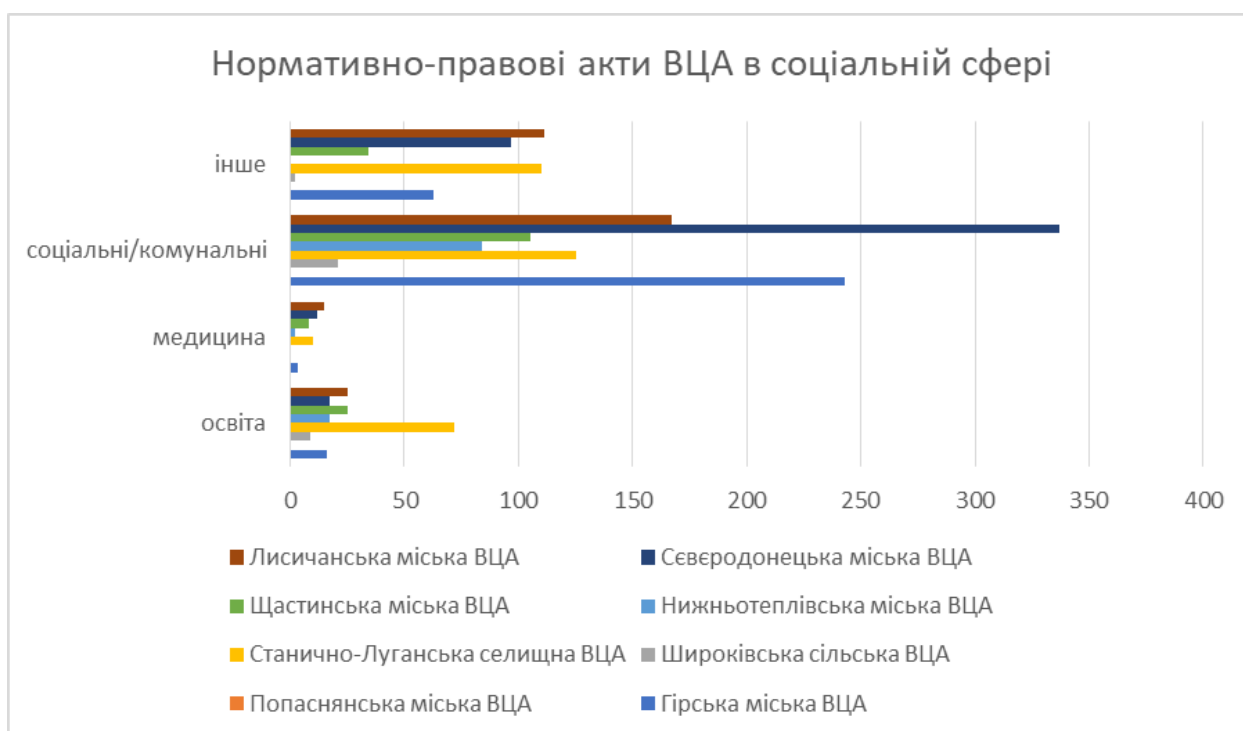
²⁸ Шаповал В. Фонди місцевих громад – сучасний механізм партнерства влади, бізнесу та громадянського співтовариства. Інвестиції: практика та досвід. 2010. № 7.],

²⁹ Башинський Т. В. Елементи на функції системи механізмів формування та реалізації соціальної політики держави. Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії. 2016. Ч. 2. Вип. 6. С. 71–76.

Цивільний, Господарський Кодекси, Закони України, Постанови КМУ, Накази Міністерств, розпорядження голови Луганської обласної державної адміністрації – начальника обласної військової адміністрації та інші нормативно-правові акти у соціальній сфері, регіональні, галузеві та цільові обласні програми, міські цільові програми територіальних громад розробниками яких виступають військово-цивільні адміністрації.

Протягом періоду дослідження військово-цивільними адміністраціями у соціальній сфері приймалися рішення щодо вирішення питань пов'язаних з освітою, культурою, спортом, охороною здоров'я, соціальні та комунальні тощо.

Діаграма 2.2.1.



Проблемами розвитку соціальної сфери військово-цивільних адміністрацій Луганської області є: недосконала система територіального розміщення об'єктів соціальної інфраструктури; непорядкованість відносин власності на об'єкти соціальної інфраструктури; недостатність бюджетних коштів для ефективного функціонування закладів соціальної інфраструктури; недостатній рівень кадрового забезпечення закладів соціальної сфери; недостатній рівень якості послуг, що надаються населенню об'єктами соціальної сфери та інші.

Отже, підсумовуючи вищесказане можемо констатувати, що ефективність проведення реформ у соціальній сфері можливе лише за умов реального економічного зростання, політичної стабільності та послідовності у прийнятті управлінських рішень. Проблеми соціально-економічного розвитку територіальних громад можуть бути вирішені за умов реалізації активної державної регіональної політики, узгодженої секторальної політики, залучення в практику управління збалансованих механізмів фінансового

менеджменту та фінансового забезпечення. Такі заходи забезпечать підвищення соціальних стандартів, рівня та якості життя населення.

2.3. Безпекова сфера

Безпека є основним і універсальним правом кожної людини. Вона є важливою для добробуту жителів та соціально-економічного розвитку громад. Безпечне середовище - необхідна умова для забезпечення якості життя, створення міцних соціальних зв'язків, культурної спадщини та навіть сімейних відносин. Безпека в громаді набагато ширша, ніж забезпечення правопорядку, і включає безпеку дорожнього руху, екологічну безпеку, цивільний захист населення, безпечну інфраструктуру та врахування інших факторів, які дозволяють її мешканцям відчувати себе у безпеці. Особливого значення це питання набуває на територіях громад, де введено тимчасові органи - військово-цивільні адміністрації.

Різними аспектами проблематики соціально-економічної безпеки територіальних утворень муніципальних та регіональних рівнів займалися зарубіжні та вітчизняні науковці, а саме: К. Дойч, Е. Адлер, М. Барнетт, А.І. Мокій, Р.Р. Білик, С.В. Раєвський, Е.В. Іноземцева, Т.В. Гургула, В.М. Яковлев, С.Н. Никишина, З.І. Галушка, А.М. Колот, Л.С. Шевченко, А.Л. Баланда, О.І. Іляш, І.Г. Мансуров, В.П. Антонюк та ін.

Поняття «безпека спільноти (громади)», «соціально-економічна безпека спільноти (громади)» починають з'являтися у роботах дослідників із середини ХХ століття. Так, К. Дойч обґрунтував доцільність введення терміна «безпека спільнот (громад)» на міжнародному рівні (країн, міждержавних об'єднань тощо)³⁰, Е. Адлер, М. Барнетт наприкінці ХХ століття дали власне визначення поняття «безпека спільнот (громад)», наголосивши, що основою такої безпеки є спільна ідентичність, система цінностей і сприйняття, багатогранна взаємодія та взаємні довгострокові інтереси³¹.

Необхідно підкреслити, що соціально-економічна безпека може бути реалізована як на рівні загальнодержавному, на рівні регіонів і ОТГ, так і на рівні окремих суб'єктів господарювання. Тому соціально-економічну безпеку ОТГ слід розглядати саме як складову частину соціально-економічної безпеки держави, оскільки соціально-економічні процеси значною мірою взаємопов'язані і, зазвичай, не є замкнутими системами, функціонуючими виключно на території громади³².

В Україні діють міжнародні, національні, регіональні, галузеві, цільові програми у сфері безпеки: інформаційної, економічної, екологічної,

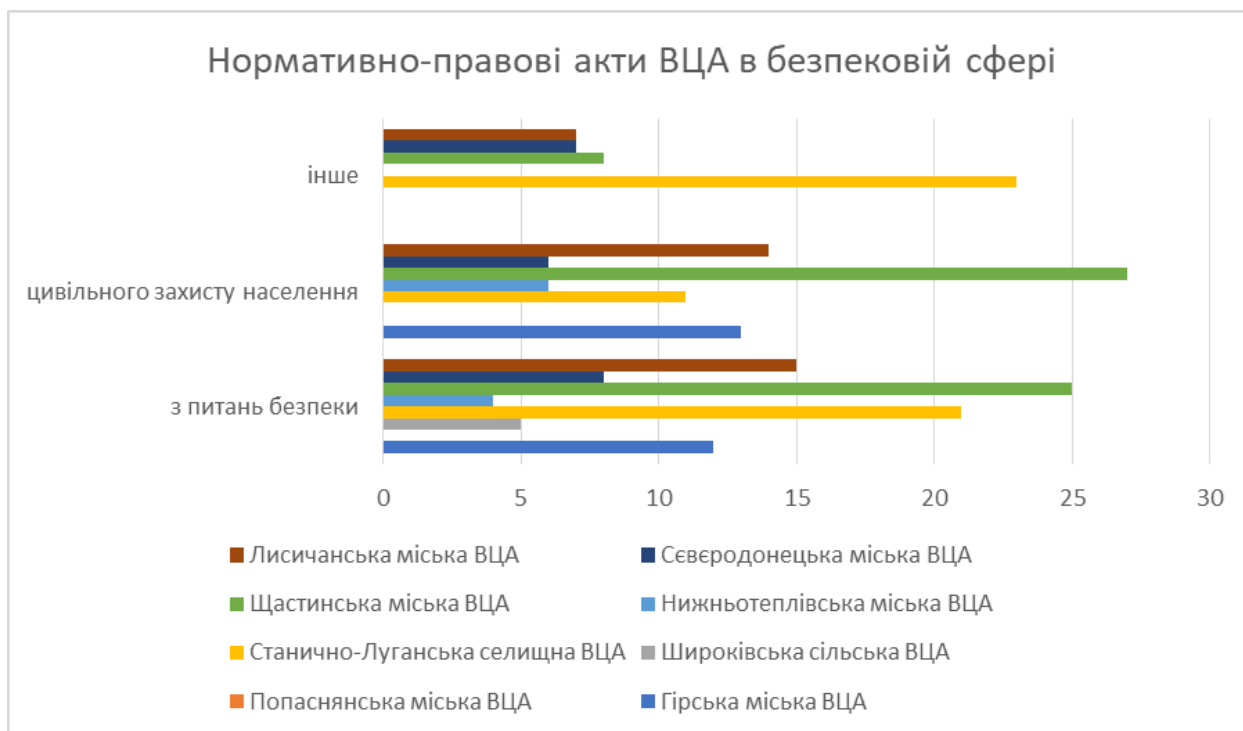
³⁰ Deutsch K. Political community and the North Atlantic area; international organization in the light of historical experience / Karl W. Deutsch et al. Princeton: Princeton University Press, 1957. 278 p..

³¹ Adler E. Security Communities / Emanuel Adler, Michael Barnett. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. 462 p.

³² Антошкін В.К. Сутність соціально-економічної безпеки регіонів та її зв'язок з національною безпекою держави. Економіка та управління національним господарством: Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. 2014. № 3 (27). С. 17-23

соціальної, демографічної тощо. Військово-цивільні адміністрації Луганської області в межах своїх компетенцій залучені до реалізації програм у сфері безпеки та протягом періоду дослідження приймали рішення з метою підвищення захисту населення.

Діаграма 2.3.1



Отже, у підсумку можемо сказати, що на сьогоднішній час проблема безпеки життєдіяльності територіальних громад є надзвичайно актуальною. І вагому роль у забезпеченні цього відіграють органи місцевого самоврядування, зокрема, військово-цивільні адміністрації. Тому першоосною для забезпечення надійного захисту населення є ефективна взаємодія всіх стейкхолдерів як на місцевому, регіональному і на національному рівнях.

У ході дослідження виокремлено три ключові сфери дієвості інституційних механізмів: економічна, соціальна сфера та безпекова сфери.

Територіальні громади стали епіцентрами переформатування суспільного життя до умов воєнного стану, майданчиком соціальних, гуманітарних, економічних процесів протидії російському агресору. Надзвичайно важливо забезпечити оперативне, належне та безперервне виконання місцевих бюджетів, що забезпечить ефективний економічний розвиток ОТГ.

Основними документами соціально-економічного розвитку територіальних громад є Стратегія розвитку громади на період до 2027 року та Плани з її реалізації. Основні стратегічні документи 8 військово-цивільних адміністрацій Луганської області є у наявності (Гірська міська ВЦА, Попаснянська міська ВЦА, Станично-Луганська селищна ВЦА, Щастинська

міська ВЦА, Сєвєродонєцька міська ВЦА) або знаходяться у стані розробки (Широківська сільська ВЦА Нижнєотєплівська міська ВЦА Лисичанська міська ВЦА).

Протягом періоду дослідження ВЦА у економічній сфері приймалися рішення щодо вирішення майнових питань, економічного розвитку (економічний розвиток громади, розвиток малого та середнього бізнесу), інвестиційної політики тощо.

Успіх розвитку територіальної громади залежить не лише від наявності розвиненої соціальної інфраструктури, але й від спроможності громади перетворити її в актив розвитку, що потребує підвищення ефективності управління, узгодження інтересів усіх стейкхолдерів щодо визначення шляхів її розвитку та пошуку ефективних форм їх взаємодії.

Створення комфортного середовища для людей у кожній громаді охоплює такі сфери життєдіяльності: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, адміністративно-територіальний устрій, місцеві бюджети, соціально-економічний розвиток, навколишнє середовище та використання природних ресурсів, ЦНАПи, земельні відносини, містобудування та архітектура, інфраструктура, культура, ЖКГ. Протягом періоду дослідження ВЦА у соціальній сфері приймалися рішення щодо вирішення питань пов'язаних з освітою, культурою, спортом, охороною здоров'я, соціальні та комунальні тощо.

Зазначимо, що ефективність проведення реформ у соціальній сфері можливе лише за умов реального економічного зростання, політичної стабільності та послідовності у прийнятті управлінських рішень в ході реалізації активної державної регіональної політики.

Особливого значення набуває питання забезпечення безпеки на територіях громад, де введено тимчасові органи - військово-цивільні адміністрації. І це питання ширше ніж забезпечення правопорядку, і включає безпеку дорожнього руху, екологічну безпеку, цивільний захист населення, безпечну інфраструктуру та врахування інших факторів, які дозволяють її мешканцям відчувати себе у безпеці.

Соціально-економічна безпека ОТГ є складовою соціально-економічної безпеки держави. Військово-цивільні адміністрації Луганської області в межах своїх компетенцій залучені до реалізації програм різних рівнів (міжнародних, національних, регіональних, галузевих та цільових) у сфері безпеки та протягом періоду дослідження приймали рішення з метою підвищення захисту населення. Тому першоосновою для забезпечення надійного захисту населення є ефективна взаємодія всіх стейкхолдерів як на місцевому, регіональному і на національному рівнях.

Висновки за розділом 2.

Під час євроатлантичної інтеграції України територіальні громади стали епіцентрами переформатування суспільного життя в умовах воєнного стану, визначивши вектор соціальних, гуманітарних та економічних процесів, у тому

числі з протидії російському агресору, раціонального використання фінансово-матеріальних, природних та трудових ресурсів територіальних громад, забезпечення безпеки її мешканців від протиправних діянь, реалізації прав конкретного індивідуума на його подальший соціально-економічний розвиток та добробут.

Проаналізувавши управлінську діяльність військово-цивільних адміністрацій, її вплив на відповідні територіальні громади Луганської області, можна дійти наступного висновку.

Військово-цивільні адміністрації Луганської області у своїй сукупності, в межах повноважень, визначених чинним законодавством, забезпечують ефективну взаємодію державного та приватного секторів, неурядових організацій та громадськості, впроваджуючи на місцях пріоритетні напрями державної регіональної політики.

Встановлення відповідних правових норм, спрямованих на реалізацію поставлених завдань у економічній, соціальній та безпековій сферах, є важливим аспектом інституційної спроможності військово-цивільної адміністрації, яка полягає у її здатності виконувати свої функції на належному рівні, акумулюючи управлінські процеси та ресурси.

Таким чином, військово-цивільні адміністрації виконують ключову роль в організації забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності конкретної територіальної громади Луганської області в умовах збройної агресії РФ сприяють реалізації конституційно закріплених прав територіальних громад з метою забезпечення високої якості життя та можливостей для розвитку особистості та бізнесу.

РОЗДІЛ 3. Взаємодія з мешканцями громади

3.1. Перелік адміністративних послуг

Взаємодія ВЦА та мешканців відповідної громади має бути спрямована на налагодження ефективних каналів комунікації (у тому числі використання інструментів електронної демократії), підсилення спроможностей членів громад впливати на органи місцевого самоврядування та військово-цивільні адміністрації, на реалізацію проєктів громадянської дії та реалізацію громадських ініціатив. Головним суб'єктом такої взаємодії виступають саме представники громади та її мешканці, бо вони є одночасно і ініціаторами та учасниками прийняття відповідних рішень і бенефіціарами результатів прийнятих рішень. З метою налагодження взаємодії передбачено створення громадських рад при ВЦА з представленням планів спільної роботи.

У грудні 2020 року Верховна Рада ухвалила Закон № 3913 «Про внесення змін до деяких законів України щодо утворення військово-цивільних адміністрацій» від 2020 р. розширив повноваження ВЦА, які стосуються створення ЦНАПів, укладання договорів про співпрацю територіальних громад, співпраці з силами ООС, щодо підвищення рівня безпеки в прифронтових громадах, оновлення відносин між громадою і владою.

Сукупність повноважень, визначена відповідно до ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» і умовно може бути поділена на наступні напрями державно-управлінського впливу: економічний, соціальний, управління комунальним господарством; адміністративно-військова взаємодія та сфера публічно-політичного впливу.

З метою врегулювання відносин, пов'язаних зі створенням доступних та зручних умов для реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, ВЦА має повноваження щодо створення ЦНАПів, через які мешканці громади можуть отримати відповідні адміністративні послуги. Наприклад, Департаментом економічного розвитку та зовнішньоекономічної діяльності Луганської обласної державної адміністрації затверджено “Перелік адміністративних послуг, які надаються структурними підрозділами Луганської обласної державної адміністрації” від 28.04.2021, який містить 44 послуги. Обов'язковою інформацією що стосується послуги є:

1. Назва адміністративної послуги
2. Розмір плати (адміністративний збір) за надання адміністративної послуги (у разі її надання на платній основі)
3. Результат надання адміністративної послуги
4. Правові підстави для надання адміністративної послуги та встановлення розміру плати за її надання
5. Посилання на офіційну вебсторінку в мережі Інтернет, де розміщена інформація про адміністративну послугу

Зазначені відомості подавалися для внесення відомостей до Реєстру адміністративних послуг. Також до Реєстру адміністративних послуг подається інформація про структурний підрозділ (посадову особу) суб'єкта

надання адміністративної послуги, що відповідає за своєчасне подання та оновлення інформації, яка подається для внесення відомостей до Реєстру адміністративних послуг.

За даними Департаменту економічного розвитку, торгівлі та туризму ЛОДА³³ в області на території, що контролюється урядом України, у 2021 році діяли 22 центри надання адміністративних послуг (ЦНАП), із них:

7 ЦНАП військово-цивільних адміністрацій (ВЦА) міст: Лисичанськ, Северодонецьк, Гірське, Попасна, Щастя, селища міського типу Станиця Луганська та села Нижньотепле;

4 ЦНАП міських рад: Рубіжанської, Кременської, Сватівської, Старобільської;

9 ЦНАП селищних рад: Біловодської, Білокуракинської, Білолуцької, Красноріченської, Марківської, Міловської, Новоайдарської, Новопсковської, Троїцької;

2 ЦНАП Чмирівської та Шульгинської сільських рад.

У процесі проведення реформи децентралізації в Україні у минулому році ліквідовано 3 ЦНАП при Кременській, Новопсковській, Станично-Луганській райдержадміністраціях (РДА), трансформовано 3 ЦНАП при Міловській, Новоайдарській, Сватівській РДА до ЦНАП відповідних міських та селищних рад. Створено та відкрито 5 ЦНАП: Білолуцької селищної, Шульгинської сільської рад, Гірської міської, Станично-Луганської селищної та Нижньотеплівської сільської ВЦА.

З метою наближення адміністративних послуг до громадян органами місцевого самоврядування створено та працює 99 віддалених робочих місць ЦНАП (77 з яких відкрито у 2021 році) та 1 територіальний підрозділ (ТП) Кременської міської ради, який створено та відкрито у IV кварталі 2021 року.

Завдяки міжнародній технічній допомозі 9 територіальних громад області забезпечено мобільними ЦНАП:

Біловодська, Кременська, Троїцька – мобільними ЦНАП на 2 робочих місця (придбані у рамках реалізації Програми ООН із відновлення та розбудови миру (ПРООН), що фінансується Європейським Союзом);

Северодонецька, Попаснянська, Гірська, Станично-Луганська та Новоайдарська – мобільними ЦНАП на 4 робочих місця (у рамках реалізації ПРООН за підтримки Уряду Канади);

Марківська – мобільними ЦНАП на 2 робочих місця (у рамках реалізації Програми «U-LEAD з Європою» за фінансової підтримки Європейського Союзу).

У минулому році 3 мобільних ЦНАП отримали Марківська, Новоайдарська та Гірська територіальні громади.

Мобільний ЦНАП – це сучасний офіс на базі автомобіля, що розрахований на 2 або 4 робочих місця та 2-4 місця для відвідувачів. ЦНАП обладнаний комп'ютерною технікою, програмним забезпеченням, мобільними кейсами, камерою відеоспостереження, GPS навігацією.

³³ http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/pro_diyalnist_cnap_u_2021_roci.docx

Автомобіль оснащений Інтернет зв'язком, має автономне опалення, вентиляцію, кондиціонер, дизель-генератор та туалетну кімнату.

Всі мобільні ЦНАП здійснюють виїзди до населених пунктів своїх територіальних громад.

Протягом 2021 року через ЦНАП, їх ВРМ, ТП, мобільні ЦНАП суб'єктам звернення надано 497 тис. адміністративних послуг. В середньому за місяць надавалося 41,4 тис. адміністративних послуг.

Кількість видів адміністративних послуг, що запроваджено через ЦНАП, становить від 26 – у ЦНАП Білолуцької селищної ради до 306 – у ЦНАП Северодонецької міської ВЦА.

В області 14 ЦНАП надають послуги з оформлення та видачі паспорта громадянина України у формі ID-картки та документа, що дає право громадянину України на виїзд за кордон (крім ЦНАП в м. Старобільськ, м. Гірське, смт Білолуцьк, смт Новоайдар, смт Мілове, смт Станиця Луганська, с. Нижньотепле, с. Шульгинка).

Разом із тим в ЦНАП проводиться робота щодо запровадження комплексної послуги «Малютко для батьків новонароджених». Таку послугу запроваджено в 42 точках доступу мережі ЦНАП: 15 ЦНАП (у містах: Лисичанськ, Северодонецьк, Рубіжне, Попасна, Сватове, Старобільськ, селища міського типу: Біловодськ, Білокуракине, Красноріченське, Марківка, Новоайдар, Новопсков, Станиця Луганська, Троїцьке та селі Чмирівка), їх 23 ВРМ, 1 ТП (в м. Кремінна) та 3 мобільних ЦНАП.

Також в результаті тривалої та плідної співпраці міжнародних партнерів Проєкту «Демократичне врядування у Східній Україні» (DG-East) за підтримки Агентства США з Міжнародного розвитку (USAID), обласної державної адміністрації, регіонального сервісного центру ГСЦ МВС в Луганській області в ЦНАП Лисичанської, Северодонецької, Попаснянської міських ВЦА запроваджено послуги:

видача та обмін посвідчення водія (без складання іспитів);

реєстрація, перереєстрація транспортних засобів.

Створено мережу центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) Луганської області, оприлюднено їх адреси та контактні дані³⁴.

Також Міністерством цифрової трансформації України було створено мапу ЦНАПів, які працювали на 24.03.2022³⁵.

З метою фіксації, звітності та контролю надання послуг затвержені форми інформаційних карток надання послуг, які містять інформацію щодо:

1. Суб'єкта надання адміністративної послуги
2. Нормативні акти, якими регламентується надання адміністративної послуги
3. Умови отримання адміністративної послуги
4. Результат надання адміністративної послуги
5. Способи отримання відповіді (результату)

³⁴ http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/pro_cnap_2.xlsx

³⁵ http://loga.gov.ua/sites/default/files/collections/pro_merezhu_cnap_1.docx

3.2. Інструменти е-демократії/е-залучення

З метою підтримки загальнодержавного курсу на розвиток інновацій, електронної демократії, діджиталізації, а також стимулювання, підтримки та розвитку інноваційної діяльності в Луганській області Департаментом міжнародної технічної допомоги, інноваційного розвитку та зовнішніх зносин Луганської облдержадміністрації запущено Інноваційний вебпортал Луганщини - <https://i-lug.gov.ua/>³⁶.

На зазначеному веб-порталі можна знайти інформацію про:

- Конкурентні переваги області
- Дослідницький та інноваційний простір
- Реалізацію проєктів міжнародної технічної допомоги
- Міжнародне співробітництво області
- Розвиток електронної демократії Луганщини
- Визначні місця регіону

Також на сайті розміщено 3 інтерактивні мапи:

- «Луганщина цікава»
- «Інноваційна інфраструктура Луганської області»
- «Карта реалізованих інфраструктурних проєктів»

Створено веб-сторінку щодо інформування суб'єктів про засади електронної демократії та розвиток електронної демократії у Луганській області³⁷, на сторінці представлено 26 суб'єктів – ОТГ та ВЦА які втілюють у свою діяльність елементи електронної демократії та посилання на наявні ресурси щодо електронних послуг Луганської області у розрізі міст. Зокрема наявна така інформація:

1. Перелік адміністративних послуг ОТГ
2. Платформа електронної демократії E-DEM (містить інформацію щодо місцевих петицій, громадський бюджет, відкриту громаду, консультації з громадськістю)
3. Веб-сайт громади

В 2020 р. було затверджено Стратегію розвитку Луганської області на 2021–2027 роки котра містить операційну ціль 3.1. Ефективне управління, комунікації та партнерства. Серед очікуваних результатів зазначеної цілі є запровадження програм е-урядування та запровадження демократичних інструментів в системі управління. Індикаторами досягнення цілі виступають кількість підключених до мережі соціальних об'єктів; кількість електронних сервісів та послуг; створення обласного центру обробки даних; створення регіонального центру кібербезпеки.

Проаналізовані позиції на сайтах громад та ВЦА щодо наявності інформації про: Статут, Положення про загальні збори, Положення про громадський бюджет/бюджет участі, Положення про електронні петиції,

³⁶ <https://i-lug.gov.ua>

³⁷ <https://i-lug.gov.ua/electronic-democracy/development-electronic-democracy>

Положення про діяльність органів самоорганізації населення, Положення про громадські слухання Положення про громадську раду, Положення про місцеві ініціативи, сайтів новин, сайтів зворотної взаємодії.

За підсумками аналізу можна зробити висновок, що веб-сайти громад Луганщині наявні у 12 ОТГ, не має інформації про діяльність 14 ОТГ (р.с. припинили інформування повністю на грудень 2022 р.). Три громади мають окремі сайти щодо адміністративних послуг у громаді, інші громади мають таку інформацію та інструменти е-демократії/е-залучення на сайтах громад. Чмирівська сільська територіальна громада має окрему

Платформа електронної демократії E-DEM: <https://budget.e-dem.ua/4425186500>. Гірська міська територіальна громада представила брендбук ОТГ у PDF варіанті, але не має діючого веб-сайту.

Таким чином, можна зазначити, що необхідність у розвитку електронної демократії та розробка комунікаційної стратегії між ОТГ, мешканцями ОТГ, ВЦА є вельми актуальною і повністю відповідає меті, зазначеній у загальній Стратегії розвитку Луганської області на 2021–2027 роки.

3.3. Комунікаційні канали ВЦА

Взаємодія військово-цивільних адміністрацій та мешканців відповідної громади спрямована на налагодження ефективних каналів комунікації, підсилення впливу членів громад на органи місцевого самоврядування та ВЦА, на реалізацію проєктів громадянської дії та громадських ініціатив. Зазначено, що основним суб'єктом такої взаємодії є представники громади та її мешканці.

У процесі діяльності військово-цивільних адміністрацій важливим є процес передачі інформації у процесі здійснення комунікаційної діяльності.

В теорії існують певні рівні взаємодії. Так, американська дослідниця і громадська активістка Шеррі Арнштайн представляє через три рівня «громадянської участі» - неучасть; символічні заходи; громадянська влада. В ході характеристики цих рівнів дослідниця виокремлює певні «сходинки». Так на рівні символічних заходів – це інформування, консультування та примирення; а на рівні громадянської влади – партнерство, делегування повноважень та громадянський контроль.

Британські дослідники Геном Роу та Лінн Фрюер у 2000-х роках надали перелік усіх можливих інструментів участі, представлених у англійській літературі. Вони виокремили, традиційні інструменти комунікації через різноманітні ЗМІ (не інтерактивного типу); інструменти через активність самих громадян (самі дізнаються інформації) через участі в зустрічах, громадські слухання; інструменти, які базуються на том, що громада сама найде інформацію, наприклад через канали інформації в інтернеті чи спеціальні інформаційні центри.

Також в літературі зустрічаються рівні зростання громадянського впливу - інформування, консультація, залучення, співпраця, уповноваження (від більш слабкого до найсильнішого).

Автори аналітичного звіту «Локальна демократія в кризових умовах. Вимір Луганщини» виокремлюють чотири рівні взаємодії з громадськістю: інформування — консультації — діалог — партнерство³⁸.

В ході дослідження нами було проаналізовано основні комунікаційні канали, що сприяють створенню, передачі і прийому (сприйняттю) інформації.

Важливою особливістю функціонального навантаження ВЦА є наділення їх сукупністю повноважень, спрямованих на забезпечення функціонування ЗСУ та оперативного і повноцінного виконання завдань в межах АТО/ООС. В інших сферах державного управління ВЦА покликані реалізовувати функції, що виконують органи державного управління на регіональному рівні, а також органи місцевого самоврядування в тих територіальних громадах, які опинилися в зоні проведення АТО/ООС. Але якщо поглянути на деякі повноваження традиційних державних адміністрацій, то можна побачити, що вони скореговані відповідно до потреб АТО/ООС або потреб забезпечення силових відомств та структур, зокрема ЗСУ та СБУ. Тому в рамках цих повноважень, як зазначають науковці, головним завданням є організація співпраці з цивільним населенням, місцевими органами влади, іншими військовими формуваннями, що перебувають на постійній чи тимчасовій основі у визначеній зоні, урядовими та неурядовими організаціями, релігійними громадами в районі конфлікту або катастрофи³⁹.

Співпраця з цивільним населенням як основне завдання в рамках повноважень ВЦА здійснюється в процесі комунікації через офіційні сайти, офіційні сторінки у соціальних мережах, також шляхом здійснення особистого прийому за графіком (у тому числі телефоном чи електронною поштою). В ході дослідження проаналізовані ці основні канали комунікації.

Таблиця 3.3.1

Офіційні сайти, сторінки ФБ, консультації та особистий прийом у ВЦА

ВЦА	Офіційний сайт	Сторінка у ФБ	Особистий прийом за графіком/консультації (телефон, e-mail)
Гірська міська ВЦА	https://girska-gromada.gov.ua/	https://www.facebook.com/Girska.VCA/ 1,8 тис. підписників	https://girska-gromada.gov.ua/poryadok-rozglyadu-zvernen-22-26-11-18-05-2021/ girskavca@gmail.com +38 (096) 053 9804

³⁸ Аналітичний звіт «Локальна демократія в кризових умовах. Вимір Луганщини» // https://drive.google.com/file/d/1hjYawN6dCxujsHRCztBLqNErdh7f2_R0/view?fbclid=IwAR0agvsSbfqD2ozlWPWPVmHaOjwfDEpshktZl6veOI1PSIX_CyWeDOGtoSo

³⁹ Шевченко В. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій // Науковий часопис Національної академії прокуратури України 4'2016 с. 196-206 // <http://chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/12-2016/shevchenko.pdf>

Лисичанська міська ВЦА	https://lis.gov.ua/ до 24.02.2022	https://www.facebook.com/vcalysychansk (після 24.02.2022 не активна)	https://lis.gov.ua/lisichanska-miska-vtsa/grafik-prijomu-naselennya.html ispolkom@lis.gov.ua
Попаснянська міська ВЦА	https://popasngorsoviet.gov.ua/	https://www.facebook.com/popasnavca/ 2,7 тис. підписників	https://popasngorsoviet.gov.ua/schedule_reception#:~:text=%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%88%D0%B0%2C%20%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B0%20%D1%82%D0%B0%20%D0%BF%D1%8F%D1%82%D0%B0,%3A00%20%D0%B4%D0%BE%2012%3A00. https://popasngorsoviet.gov.ua/assets/files/2022/Plan-consylytacy2022.pdf E-mail: vuconcom@ukr.net Телефон: +38 (066) 697 8410
Сєверодонецька міська ВЦА	https://sed-rada.gov.ua/	https://www.facebook.com/radasever/ 5,7 тис. підписників	https://sed-rada.gov.ua/zvernennya-gromadyan/grafik-osobistogo-priyomu-gromadyan-kerivnictvom +38 (099) 722-54-50 vca@sed-rada.gov.ua
Нижньотеплівська сільська ВЦА	https://nizhnioteple-vca.gr.org.ua/	https://www.facebook.com/NignetepIaVCA/ 288 підписників (не активна з березня 2022)	https://nizhnioteple-vca.gr.org.ua/grafiky-pryjomu/ 0674 7235701 Email: nizhnioteple_vca@ukr.net

Станично-Луганська селищна ВЦА	https://st-luganska.gromada.org.ua/aparat-selischnoi-radi-13-28-30-27-07-2017/	https://www.facebook.com/groups/1155773728228086/ 647 підписників	https://st-luganska.gromada.org.ua/grafik-osobistogo-prijomu-gromadyan-kerivnictvom-stanichnoluganskoi-selischnoi-vijskovocivilnoi-administracii-na-2021-rik-09-54-24-28-07-2021/#:~:text=%D0%9E%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%B9%20%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B9%D0%BE%D0%BC%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%82%D1%8C%D1%81%D1%8F%20%D1%89%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B6%D0%BD%D1%8F%2C%20%D0%B7%D0%B3%D1%96%D0%B4%D0%BD%D0%BE,%2D663%2D16%2D76 stanica.luganska.va@gmail.com Контактні телефони: 06472 31290
Широківська селищна ВЦА	https://shirokivskasilska-vca.gov.ua/	https://www.facebook.com/shirokegromada/ 6,5 тис. підписників	https://shirokivskasilska-vca.gov.ua/news/1643283953/ Контактні телефони: 06472-34725 vca.shiroky@gmail.com

Щастинський міська ВЦА	https://www.schastye-rada.gov.ua/	https://www.facebook.com/Shchastye.city.territorial.community/ 1,5 тис. підписників	https://shchastia-rada.gov.ua/grafik-osobystogo-priyomu-16-37-21-08-02-2021/ 0642 960 853 schastye-vca@ukr.net schastye-rada.gov.ua
------------------------	---	---	---

У ході дослідження проведено аналіз сторінок соціальних мережах, зокрема у ФБ. Наведемо інформацію на прикладі сторінок у ФБ Северодонецької міської ВЦА, Гірської міської ВЦА та Попаснянської міської ВЦА.

1. Сторінка у ФБ Северодонецької міської ВЦА створена 16 квітня 2016 р., зміна назви відбулася 06 серпня 2020р. та 22 березня 2021р. Сторінка розрахована на свою цільову аудиторію – мешканців громади, є достатньо активною (підтверджується кількістю підписників 5,7 тис. та кількістю переглядів).

Аналіз сторінки у листопаді, грудні 2021 р. та січні 2022 р. показує активність розміщення матеріалів за тиждень (від 0 до 5, тобто є дні коли матеріал не розміщується), що сумарно може скласти 20 матеріалів за місяць. Теми: заходи, що відбулися у громаді (більшість культурних та спортивних, святкових тощо, наприклад, відкриття виставок, басейна «Садко», новорічні вистави, «Сяйво таланту» тощо).

2. Сторінка у ФБ Гірської міської ВЦА створена 19 березня 2021 р. Сторінка розрахована на свою цільову аудиторію – мешканців громади, є достатньо активною (підтверджується кількістю підписників 1,8 тис. та кількістю переглядів).

Аналіз сторінки у листопаді, грудні 2021 р. та січні 2022 р. показує активність розміщення матеріалів за день (від 0 до 8), що сумарно може скласти 70-85 матеріалів за місяць. Теми: інформування населення (наприклад, відключення електроенергії чи іншої важливої інформації; вітання зі святами чи згадка о певної події; заходи, що відбулися у громаді (спортивні, тренінги та навчання, шкільні тощо); заходи, інформаційного спрямування (правила безпеки дорожнього руху, обговорення проектів програм, цифрова освіта тощо).

3. Сторінка у ФБ Попаснянської міської ВЦА створена 16 січня 2017 р., зміна назви відбулося 09 квітня 2021р. Сторінка розрахована на свою цільову аудиторію – мешканців громади, є достатньо активною (підтверджується кількістю підписників 2,7 тис. та кількістю переглядів).

Аналіз сторінки у листопаді, грудні 2021 р. та січні 2022 р. показує активність розміщення матеріалів за день (від 0 до 6), що сумарно може скласти 60-70 матеріалів за місяць. Теми: інформування населення, щодо заходів, робочих груп (наприклад, з питань громадської безпеки, протидії

домашньому насильству чи іншої важливої інформації від правоохоронних органів, прокуратури, СБУ); вітання зі святами чи згадка о певної події; заходи, що відбулися у громаді (спортивні, тренінги та навчання, шкільні тощо); заходи, інформаційного спрямування (інформація від МКЧХ, гід з державних послуг, платіжної безпеки, про дружні візити тощо).

В ході дослідження сторінок у соціальних мережах, зокрема, сторінок у Фейсбуці було з'ясовано, що активність розміщення матеріалів на цих сторінках варіюється від 0 до 8 на день, або від 0 до 5 на тиждень. Тематика матеріалів, розрахована на конкретну цільову аудиторію – мешканців громади. Серед основних тем: - інформування населення (щодо проведення заходів, засідань робочих груп (наприклад, з питань громадської безпеки, протидії домашньому насильству чи іншої важливої інформації від правоохоронних органів, прокуратури, СБУ, комунальних служб тощо); - вітання зі святами чи згадка о певних значних для України чи громади подіях; - фото звітування про заходи, що відбулися у громаді (культурні та спортивні, святкові події, тренінги та навчання, шкільні заходи тощо).

В ході анкетування представники певних громад зазначали, наскільки вони проінформовані, що ждає можливість сформулювати певні висновки. Так, на питання «Чи знаєте Ви які адміністративні послуги можна отримати у Вашій громаді?» представники Северодонецької громади відповіли наступним чином: так – 50 %, ні – 20,6 %, важко відповісти – 29,4 %. Представники Гірської громади на це питання відповіли таким чином: так – 66,7 %, ні – 13,6 %, важко відповісти – 19,7 %. Представники Попаснянської громади відповіли: так – 85,7 %, ні – 14,3 %.

Як зазначалось раніше, саме Северодонецька, Попаснянська, Гірська, громади оснащені мобільними ЦНАП на 4 робочих місця (у рамках реалізації ПРООН за підтримки Уряду Канади) та більшість опитаних респондентів знають про адміністративні послуги та як їх можна отримати.

На питання щодо інструментів інформування населення у громаді представники Северодонецької громади відповіли таким чином: веб-сторінка у мережі Інтернет - 41,2 %, засоби масової інформації 17,6 %, інформаційні стенди виконавчих органів 2,9 %, сторінка у соціальних мережах 17,6 %, телефон, електронна пошта 5,9 %, всі вище вказані засоби - 8,9 %, власна відповідь 5,9 %.

Представники Гірської громади відповіли таким чином: веб-сторінка у мережі інтернет 19,7 %, засоби масової інформації - 1,5 %, інформаційні стенди виконавчих органів 7,6 %, сторінка у соціальних мережах 56,1 %, телефон, електронна пошта 13,6 %, всі вище вказані - 1,5 %.

Представники Попаснянської громади відповіли таким чином: веб-сторінка у мережі інтернет 14,3 %, засоби масової інформації 28,6 %, сторінка у соціальних мережах - 57,1 %.

Таким чином, основними комунікаційними каналами, які сприяють створенню, передачі і прийому (сприйняттю) інформації в процесі комунікації ВЦА з населенням та представниками громади є: офіційні сайти, веб-сторінки у мережі інтернет, сторінки у соціальних мережах, особистий прийом за

графіком/консультації (телефон, електронна пошта) тощо. В ході опитування респонденти – мешканці громад зазначали, що основними інструментами інформування населення у громаді є або веб-сторінка у мережі інтернет, або сторінка у соціальних мережах.

Це дозволяє зробити висновок, що використовуються як традиційні інструменти комунікації (засоби масової комунікації, інформаційні стенди), так і інструменти, які потребують певної активності самих мешканців громади. Більшість респондентів вказує, що знаходить інформацію, наприклад, через веб-сторінку ВЦА у мережі інтернет або через сторінку у соціальних мережах. Вважаємо, що комунікація, як двосторонній процес, має бути орієнтована на аудиторію та мати чуйний зворотний зв'язок.

Проаналізовані канали комунікації дозволяють говорити про чотири рівні взаємодії ВЦА з громадськістю у громадах Луганській області: інформування, консультації, діалог та партнерство.

Рівень інформування продемонстрували усі громади. Цей рівень характеризується односторонністю представлення інформації; наявна інформація про графіки особистого прийому, контактна інформація про керівництво, структурні підрозділи, про надання адміністративних послуг, як оформити звернення, є інформація про рішення та розпорядження тощо. Тобто йдеться про одностороннє інформування про процес прийняття, ухвалення та реалізацію рішень та про механізми участі мешканців громади у цьому процесі.

Рівень консультації ми зустріли у деяких ВЦА (Северодонецька, Попаснянська, Станично-Луганська, Щастинська). Цей рівень характеризується вже двосторонністю відносин (участь в обговоренні актів, практика зустрічей з мешканцями та представниками громадськості, наявність гарячої лінії для звернень, можливість трансляції засідань тощо).

Рівень діалогу вже більш експертний – взаємодія через залучення представників громадськості до робочих груп, експертних рад тощо в процесі вироблення проектів конкретних нормативно-правових актів та рішень. У результаті цієї взаємодії виробляється спільне рішення всіма учасниками. Цей рівень ми побачили лише у Попаснянській та Северодонецькій громадах, де представлена інформація про робочі групи, в яких присутні представники громадськості, або є інформація про рішення щодо створення робочих груп з залученням громадськості.

Рівень партнерства – це вже двосторонній обмін певними ресурсами в процесі взаємодії (спільне проведення заходів, делегування тощо). Цей рівень ми побачили також лише у Попаснянській та Северодонецькій громадах де представлена інформація про спільні проекти та меморандуми.

Також необхідно зазначити, що всі ВЦА обрали для комунікації з мешканцями громади формат ФБ сторінки з різною кількістю підписників від 288 до 6,5 тисяч, з частотою публікацій від 0 до 8 за день. Ці інструменти використовуються в більшості своєї для одностороннього інформування мешканців.

Висновки до розділу 3.

В громадах Луганської та Донецької областях функціонують військово-цивільні адміністрації (ВЦА), що виконують функції місцевого самоврядування та беруть на себе повноваження щодо повноцінного забезпечення надання мешканцям громади якісних адміністративних та соціальних послуг з урахуванням потреб відповідної громади. За законом ВЦА отримали право на створення центрів надання адміністративних послуг та укладення договорів про співробітництво територіальних громад з метою підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей. З метою з'ясування потреб громад у соціальній сфері та налагодження взаємодії між громадськістю та ВЦА утворюються громадських рад при ВЦА та приймаються соціальні паспорти громад. ЦНАП утворюється ВЦА з урахування чисельність населення, географії громади, статусу населеного пункту, особливостей потреб мешканців громади з урахуванням розташування громади у зоні проведення АТО/ООС. На період проведення дослідження на території усіх ОТГ Луганської області були утворені ЦНАП певної моделі та типу: ЦНАП у громаді, що складається з одного населеного пункту; ЦНАП у громаді, що складається з кількох населених пунктів; територіальний підрозділ ЦНАП; віддалене місце для роботи адміністратора; мобільний офіс (мобільне робоче місце). Створено мережу центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) Луганської області, оприлюднено мапу ЦНАПів, їх адреси та контактні дані, з метою фіксації, звітності та контролю надання послуг затверджені форми інформаційних карток надання послуг.

На підтримку загальнодержавного курсу щодо розвитку інновацій, електронної демократії, діджиталізації, а також стимулювання, підтримки та розвитку інноваційної діяльності в Луганській області Департаментом міжнародної технічної допомоги, інноваційного розвитку та зовнішніх зносин Луганської облдержадміністрації запущено Інноваційний вебпортал Луганщини - <https://i-lug.gov.ua/>. Створено веб-сторінку щодо інформування суб'єктів про засади електронної демократії та розвиток електронної демократії у Луганській області на якій представлені 26 суб'єктів – ОТГ та ВЦА які втілюють у свою діяльність елементи електронної демократії та наявні посилання на ресурси щодо електронних послуг Луганської області у розрізі міст. Більшість опитаних респондентів – мешканців громад Луганської області зазначали, що саме веб-сторінки у мережі інтернет та сторінки у соціальних мережах є основними інструментами інформування населення громади, що з огляду на діджиталізацію як напрямку розвитку держави, така відкритість та прозорість демонструє готовність влади до співпраці з громадою та вказує на більшу її ефективність.

Взаємодія військово-цивільних адміністрацій та мешканців відповідної громади спрямована на налагодження ефективних каналів комунікації, підсилення впливу членів громад на органи місцевого самоврядування та ВЦА, на реалізацію громадських ініціатив та проєктів. У ході цієї взаємодії використовуються як традиційні інструменти комунікації (засоби масової комунікації, інформаційні стенди) так і інструменти, які потребують певної

активності самих мешканців громади. Більшість опитаних респондентів – мешканців громад Луганської області зазначали, що саме веб-сторінки у мережі інтернет та сторінки у соціальних мережах є основними інструментами інформування населення громади, що з огляду на діджиталізацію як напрямку розвитку держави, така відкритість та прозорість демонструє готовність влади до співпраці з громадою та вказує на більшу її ефективність.

Проаналізовані канали комунікації дозволяють говорити про чотири рівні взаємодії: інформування (є в усіх громадах), консультації (наявний у більшості громад), діалог та партнерство (продемонстрували деякі громади), які характеризуються: одностороннім інформуванням щодо процесу прийняття, ухвалення та реалізацію рішень та про механізми участі мешканців громади у цьому процесі (рівень інформування); двосторонністю відносин (рівень консультації); взаємодією через залучення представників громадськості до робочих груп, експертних рад, в процесі взаємного вироблення проектів конкретних нормативно-правових актів та рішень (рівень діалогу) та двостороннім обміном певними ресурсами в процесі взаємодії (рівень партнерства).

Вважаємо, що комунікація, як двосторонній процес, має бути орієнтована на аудиторію та мати чуйний зворотний зв'язок. Тому надалі необхідно зосередитись на розвитку рівня діалогу та партнерства для формування більш ефективної взаємодії в процесі комунікації.

Індивідуальні та публічні зустрічі, публічне обговорення, відкриті сесії, громадські обговорення, воркшопи дозволять налагодити взаємний діалог та обмін інформацією. Участь мешканців громади в дорадчих органах, громадських радах буде ефективним впливом на процес прийняття рішень, вплине на підвищення рівня зацікавленості та громадської обізнаності, сформує позицію громади та розв'яже складну проблему відповідальності за свої рішення.

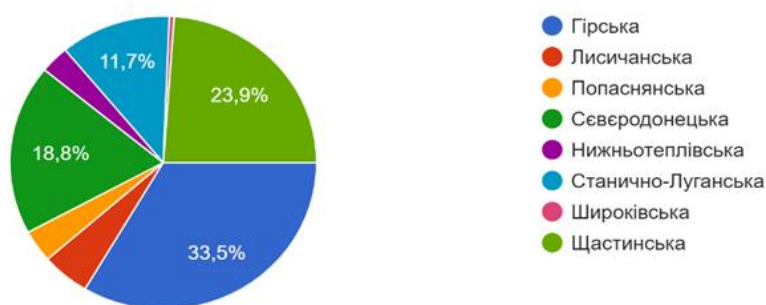
Також відзначимо, що відповідно до робочого плану проєкту було передбачено та заплановано зустріч у березні 2022 року з представниками громадського сектору, зокрема ГО Кризовий медіа центр "Сіверський Донець", експертами та інтерв'ювання представників громад та ВЦА. На жаль, через повномасштабне вторгнення росії на територію України ця компонента дослідження не змогла бути реалізована повністю, а отже загальний висновок не містить елементів цього компоненту.

РОЗДІЛ 4. Оцінка ефективності діяльності ВЦА

Розроблена в рамках проєкту анкета «Дослідження впливу діяльності військово-цивільних адміністрацій на розвиток громад на сході України (Луганська область)» дала змогу провести опитування частини населення визначених громад. Респонденти мали змогу обрати для себе більш зручний формат інтерв'ювання онлайн чи офлайн та здійснити оцінку діяльності військово-цивільної адміністрації своєї територіальної громади.

Загалом у опитуванні взяли участь понад 500 респондентів, а їхня кількість за громадами розподілилася таким чином: Гірська 33,5%, Лисичанська 5,2%, Попаснянська 3%, Северодонецька 18,8%, Нижньотеплівська 2,2%, Станично-Луганська 11,7%, Широківська 1,1%, Щастинська 23,9%.

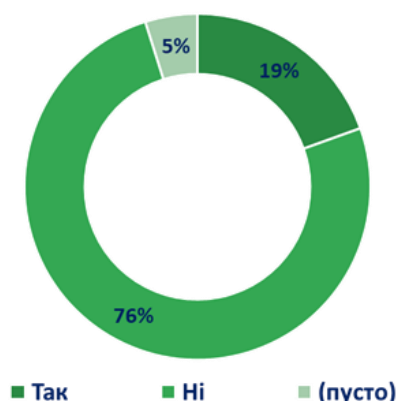
Діаграма 4.1. Географічна складова учасників опитування *
(*Примітка. Інформацію з даними результатів опитування за окремими територіальними громадами можна переглянути в додатках до звіту)



4.1. Оцінка впливу діяльності військово-цивільних адміністрацій на розвиток громад на думку працівників ВЦА

Працівники військово-цивільних адміністрацій, які взяли участь в опитуванні, здебільшого є досвідченими державними службовцями з понад десятирічним стажем державної служби. Таких респондентів виявилось понад 50 %, а працівників, які мають стаж державної служби вісім, п'ять, три роки або навіть менше року виявилось приблизно в рівній кількості. Лише 19% опитаних відзначили, що їхня посада відноситься до керівного складу військово-цивільних адміністрацій, що складає лише п'яту частину.

Діаграма 4.1.1. Співвідношення керівного та рядового складу ВЦА, які взяли участь в опитуванні

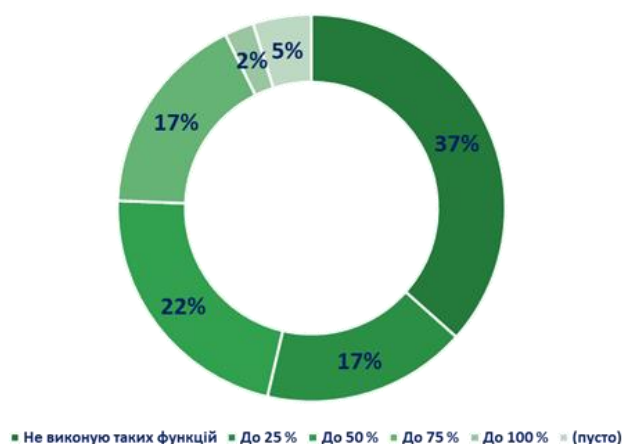


Відповідно до абз.17, ст.1 ЗУ «Про місцеве самоврядування» «особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження у здійсненні організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету»⁴⁰.

Оскільки на працівників військово-цивільних адміністрацій ця норма також поширюється відповідно до положення ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації», було з'ясовано, яку частку часу у процесі діяльності працівники військово-цивільних адміністрацій на посаді приділяють здійсненню організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

На діаграмі 4.1.2. зазначено, яку частку часу у процесі діяльності працівники військово-цивільних адміністрацій на посаді приділяють здійсненню організаційно-розпорядчих функцій.

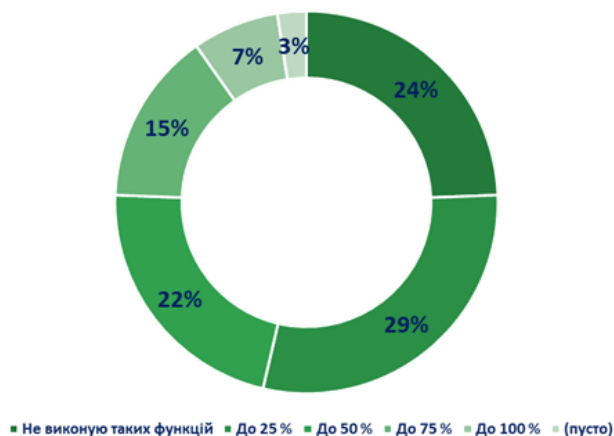
Діаграма 4.1.2. Обсяг організаційно-розпорядчих функцій працівників ВЦА



⁴⁰ Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

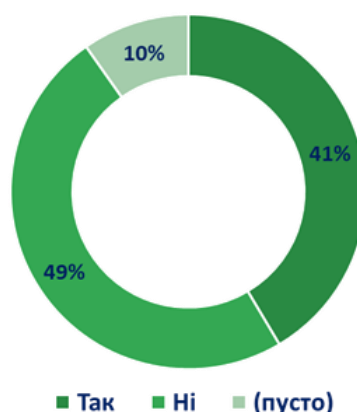
У процесі діяльності працівники військово-цивільних адміністрацій на посаді приділяють здійсненню консультативно-дорадчих функцій таку частку часу.

Діаграма 4.1.3. Обсяг консультативно-дорадчих функцій працівників ВЦА



Відповідно до ч.2 ст.4 ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» «Військово-цивільні адміністрації населених пунктів здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законами України»⁴¹. Наші респоденти зазначили, що в процесі своєї діяльності вони приділяють біля 41% часу виконанню делегованих повноважень.

Діаграма 4.1.4. Виконання делегованих повноважень працівниками ВЦА

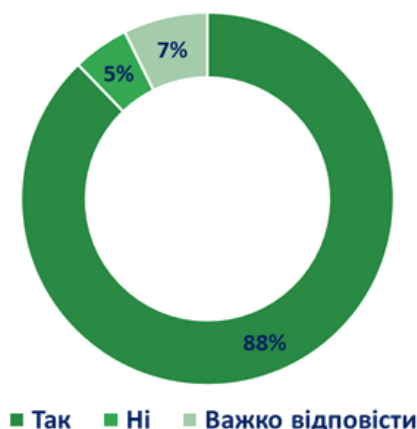


У цьому дослідженні ми зробили акцент на трьох основних складових: особливості надання адміністративних послуг, гендерна складова та порядок взаємодії військово цивільних адміністрацій та громади в цілому.

Виявилось, що не всі працівники військово цивільних адміністрацій обізнані, які адміністративні послуги можна отримати у їхній громаді.

⁴¹ Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>

Діаграма 4.1.5. Обізнаність працівниками ВЦА щодо адміністративних послуг, які надаються у громаді



Проаналізовано вибрані власні повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, в галузі бюджету, фінансів і цін, щодо управління комунальною власністю, в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, у сфері будівництва, у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту тощо. Середня оцінка за кожним з напрямів наведена у Таблиці 4.1.6:

Таблиця 4.1.6. Оцінка напрямів діяльності ВЦА

Напрями діяльності ВЦА	Середня оцінка
підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;	3,61
забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;	3,41
складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; забезпечення виконання відповідного бюджету;	3,54
встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, якщо відсутнє рішення відповідної ради з цих питань;	3,32

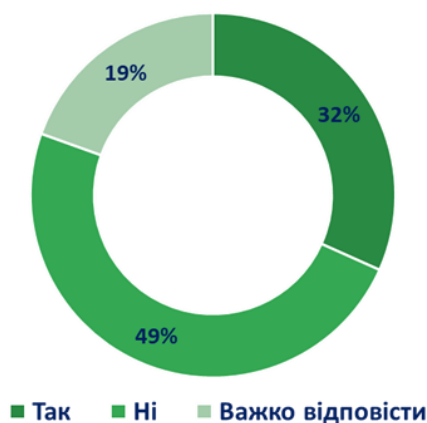
прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо відсутнє рішення відповідної ради з цих питань;	3,07
встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), транспортні та інші послуги;	3,39
залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;	3,15
управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню;	3,24
сприяння розширенню житлового будівництва, надання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла; надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх відбудові у разі пошкодження в результаті терористичних актів, диверсій; організації за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, житлових будинків, а також шляхів місцевого значення; виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності;	3,07
надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок;	3
управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання; організації їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;	3,34

забезпечення соціально-культурних закладів, які перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води;	3,22
бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на підприємствах, в установах та організаціях відповідно до законодавства;	2,95
організації та участі у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом;	3,27
вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних із наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, а також комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг;	3,07
здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення;	3,37
прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;	2,78
створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення і звільнення керівників цих установ, залучення в установленому законом порядку фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги;	3,07
сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, адвокатури, Національного антикорупційного бюро України і Державної кримінально-виконавчої служби України;	3,37
заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території;	2,98
скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;	2,88

прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови;	2,22
встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;	3,34
прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;	3,02
визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;	2,66
вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, знешкодження та захоронення трупів тварин;	2,90
організації благоустрою населених пунктів; здійснення контролю за станом благоустрою населених пунктів, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян;	3,15
організації місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі;	2,95
встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад;	3,41
затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форми власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту у випадках, передбачених законодавством;	2,61
утворення центрів надання адміністративних послуг та укладення договорів про співробітництво територіальних громад з метою підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей.	3,49

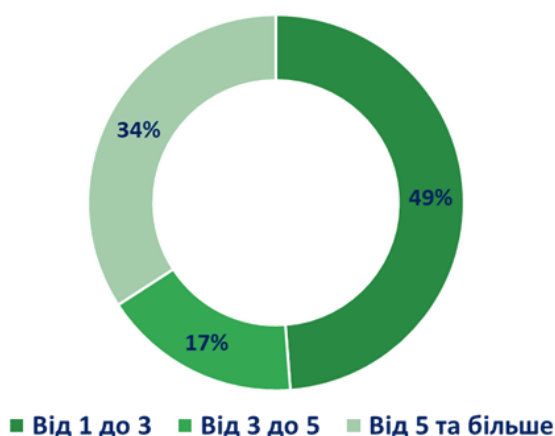
Також проаналізовано, чи змінилися посадові обов'язки працівників у зв'язку із запровадженням військово-цивільної адміністрації. Третина опитаних вказала, що їх посадові обов'язки змінилися і саме з причини того, що тепер на території їхньої громади створена ВЦА, майже половина вказала, що виконують ту ж саму роботу, яку виконували раніше, і п'ята частина зазначила, що їх посадові обов'язки змінилися, але це не пов'язано зі створенням ВЦА.

Діаграма 4.1.7. Зміна посадових обов'язків



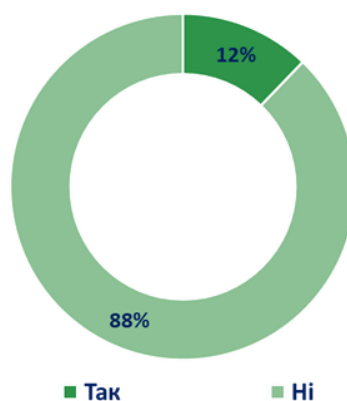
Працівники військово-цивільних адміністрацій звертаються до відповідних установ для отримання адміністративної послуги так само, як і звичайні громадяни. Загалом більшості з них довелося звертатися за адміністративними послугами не так часто від 1 до 3 разів, декому трохи більше.

Діаграма 4.1.8. Кількість звернень для отримання адміністративних послуг у громадах



Більшість зі звернень були опрацьовані достатньо швидко, а обслуговування було на достатньо високому рівні, але в деяких випадках респондентам довелося стикнутися з певними проблемами, як от порушення строків надання адміністративних послуг чи некомпетентність працівників, які їх надавали.

Діаграма 4.1.9. Кількість наявних порушень при наданні адміністративних послуг у громадах



Окрім стандартних центрів надання адміністративних послуг, ще одним важливим елементом системи якісного надання адміністративних послуг населенню є наявність мобільних ЦНАПів, які здатні забезпечити жителів віддалених районів доступом до мобільних пунктів обслуговування, особливо вразливих груп населення та населення, яке постраждало від збройного конфлікту. У досліджуваних громадах наявність мобільних ЦНАПів, що надають адміністративні послуги мають такі показники.

Діаграма 4.1.10. Наявність мобільних ЦНАПів у громадах



Обов'язок здійснення інформування посідає важливе місце серед усього комплексу завдань суб'єктами надання адміністративних послуг, що забезпечує ефективність надання адміністративних послуг. Крім цього, це також забезпечує прозорість та відкритість діяльності влади та, зокрема військово-цивільних адміністрацій.

Право фізичних та юридичних осіб на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги передбачене ч. 1 ст. 6 Закону «Про адміністративні послуги». Шляхами реалізації зазначеного права визначено: 1) безоплатний доступ до Єдиного державного вебпорталу електронних

послуг; 2) функціонування телефонної довідки; 3) інформування населення через засоби масової інформації⁴².

Зокрема у досліджуваних громадах представники ВЦА зазначають, що населення інформується за допомогою таких інструментів:

- Веб-сторінка в мережі Інтернет
- Засоби масової інформації
- Інформаційні стенди виконавчих органів
- Сторінка у соціальних мережах
- Телефон, електронна пошта.

Представниками ВЦА вказується, що всі перелічені інструменти інформування населення щодо можливостей отримання адміністративних послуг працюють ефективно. Водночас моніторинг ефективності використання цих інструментів не проводився, що не дає можливості оцінити реальну ефективність інформування населення.

Однак, можна констатувати, що більша частина уваги наразі приділяється цифровим інформаційним ресурсам, що цілком зрозуміло у контексті масштабної цифровізації в Україні. Беручи до уваги цифровізаційний вектор розвитку держави, цілком обґрунтованим є те, що сучасні інформаційні технології підвищують ефективність влади, демонструють її прозорість, відкритість і готовність до співпраці з громадою. Тож поряд з адміністративними послугами, кожна територіальна громада повинна мати також розвинену систему електронного урядування.

Опитані представники ВЦА відзначають, що в їх громадах запроваджено такі форми е-демократії:

Таблиця 4.1.11. Форми е-демократії

Електронні петиції (особлива форма колективного звернення громадян до органів виконавчої влади (ВЦА) з вимогою розглянути важливе питання чи вирішити проблему),

Електронні звернення (письмове звернення громадян до органів виконавчої влади (ВЦА) надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку),

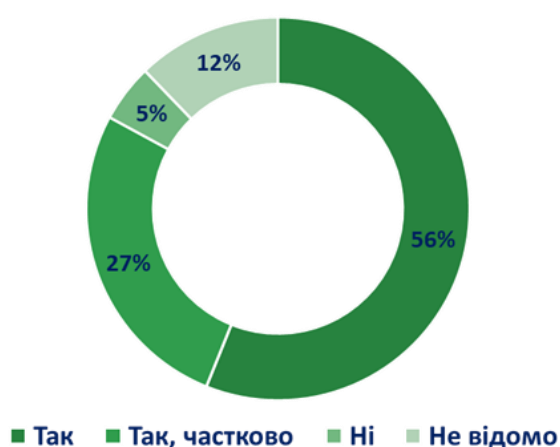
Електронні консультації (це форма публічних консультацій, що передбачає, зокрема, оприлюднення проектів актів органів державної влади або питань, що потребують вирішення, для отримання пропозицій та зауважень),

Громадський бюджет (демократичний процес, який надає можливість кожному жителю брати участь в розподілі коштів місцевого бюджету через створення проектів для покращення міста та/або голосування за них).

⁴² Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

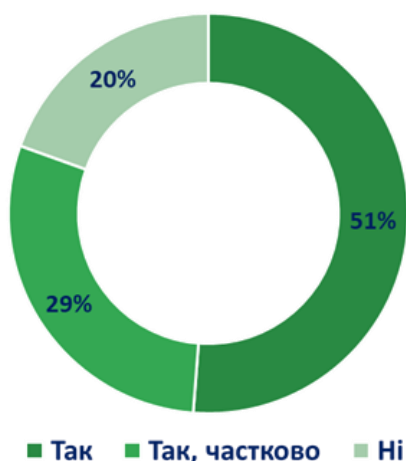
Питання гендерної політики є особливо актуальним у контексті роботи військово-цивільних адміністрацій. У ході реформи вони отримали ширші повноваження і повинні визначати напрями свого економічного та соціального розвитку, надавати адміністративні послуги, вивчати та реагувати на потреби жителів – жінок і чоловіків різних соціальних груп. У досліджуваних громадах понад 56% опитаних представників ВЦА вказали, що така політика впроваджується, що є достатньо високим показником. Водночас 12% вказали, що їм не відомо нічого щодо цього питання, що викликає занепокоєння з приводу реальності впровадження такої політики, якщо навіть працівники ВЦА не знають про неї.

Діаграма 4.1.12. Впровадження гендерної політики та території громади



Для забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків передбачено включення гендерної компоненти до програми економічного і соціального розвитку територіальних громад. Результати опитування показують, що гендерний компонент включений до стратегічного плану діяльності громади у 51% респондентів, 29% відзначили, що він впроваджений частково, водночас у 20% що він взагалі відсутній.

Діаграма 4.1.13. Впровадження гендерного компоненту до стратегічного плану діяльності громади



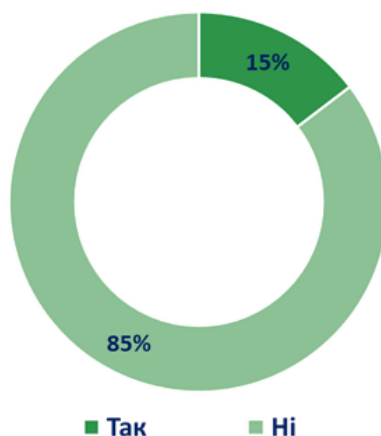
Важливо звернути увагу, що забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства не тільки за ознакою статі, а і за іншими ознаками (вік, інвалідність, соціально-економічний статус, расова приналежність, місце проживання тощо), здійснення на рівні територіальної громади комплексних заходів щодо створення правових і соціальних умов для належного розвитку сім'ї та громади є також одним із векторів роботи ВЦА.

Діаграма 4.1.14. Забезпечення рівних можливостей для жінок та чоловіків у громаді



Продовжуючи вектор забезпечення рівності та недискримінації у громаді, важливо було з'ясувати чи впроваджено за допомогою діяльності військово-цивільних адміністрацій політику недискримінації, чи відбувається сприяння у зміні дискримінаційних поглядів та створення сприятливої атмосфери.

Діаграма 4.1.15. Впровадження у громаді політики недискримінації та сприяння у зміні дискримінаційних поглядів



Проведене опитування демонструє, що більша частина опитаних представників ВЦА відчула певні зміни, які відбулися з моменту впровадження діяльності ВЦА. Проте лише 1/6 від опитаних активно долучена до реформаційних процесів у громадах, що є достатньо низьким показником. Здебільшого кадровий склад не змінився, про що свідчить той факт, що

більшість державних службовців продовжили працювати на своїх посадах без значних змін функціональних обов'язків.

4.2. Оцінка впливу діяльності військово-цивільних адміністрацій на розвиток громад (на підставі опитування мешканців громади)

В опитуванні взяли участь мешканці досліджуваних територіальних громад, які виявили зацікавленість у змісті та результатах дослідження. Профіль нашого респондента такий:

Рід зайнятості - лікарі, вчителі, військові, безробітні, працівники підприємств, самозайняті особи, учні, студенти та безробітні.

Стать - жіноча (68%), чоловіча (32%).

Вікова група - до 18 років (1,5%), 18–25 років (17%), 26-35 років (23%), 36-50 років (45%), 50-65 років (11,5%), 66+ років (3%).

11% опитаних належать до числа осіб з інвалідністю, зокрема серед них (особи з порушеннями опорно-рухового апарату, особи з порушеннями сенсорних функцій; особи з порушеннями психічних та емоційних функцій; особи з порушеннями статодинамічних функцій). Крім того, в опитуванні взяли участь громадяни, які належать до інших пільгових категорій, зокрема внутрішньо переміщені особи (14%), учасники бойових дій (7%), одинока матір/батько (3%), багатодітна родина (3%).

За відсотковим складом кількість мешканців громад, представлена на діаграмі.

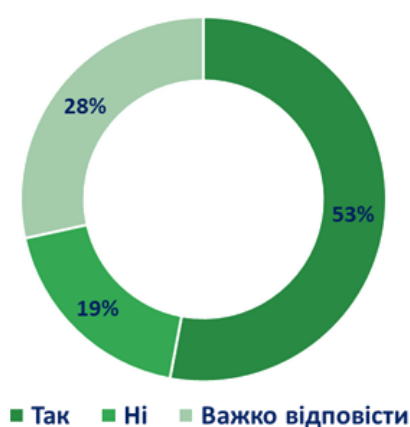
Діаграма 4.2.1. Відсотковий склад кількості мешканців громад, які взяли участь у опитуванні



Як вже зазначалося у попередньому підрозділі нашого дослідження ми зробили акцент на трьох основних складових діяльності ВЦ: особливості надання адміністративних послуг, гендерна складова та порядок взаємодії військово цивільних адміністрацій та громади в цілому.

Мешканці громад зазначили, що їм потрібна лаконічна та конкретна інформація щодо можливості отримання адміністративних послуг, зокрема про розташування органу, де здійснюється прийом, прийомні години, порядок заповнення документів (важлива наявність зразків) тощо. Важливим є зручне та швидке отримання потрібної інформації без зайвих витрат часу, але не всі представники ВЦА якісно здійснюють таке інформування. Здебільшого мешканці громади володіють інформацією щодо можливості отримання адміністративних послуг, але ця інформація є не завжди повною, а інколи й застарілою.

Діаграма 4.2.2. Обізнаність мешканцями громади щодо адміністративних послуг, які надаються у громаді



Проаналізовано вибрані повноваження ВЦА у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, в галузі бюджету, фінансів і цін, щодо управління комунальною власністю, в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, у сфері будівництва, у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту та ін. Середня оцінка за кожним з напрямів наведена у Таблиці 4.2.3:

Таблиця 4.2.3. Оцінка напрямів діяльності ВЦА

Напрями діяльності ВЦА	Середня оцінка
підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;	2

забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;	2,25
складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; забезпечення виконання відповідного бюджету;	2,45
встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, якщо відсутнє рішення відповідної ради з цих питань;	2,40
прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо відсутнє рішення відповідної ради з цих питань;	2,33
встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), транспортні та інші послуги;	2,28
залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;	2,17
управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню;	2,26
сприяння розширенню житлового будівництва, надання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла; надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх відбудові у разі пошкодження в результаті терористичних актів, диверсій; організації за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, житлових будинків, а також шляхів місцевого значення; виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій	2,12

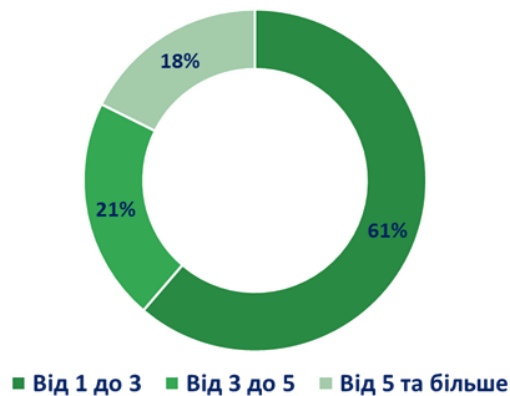
замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності;	
надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок;	2,13
управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання; організації їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;	2,62
забезпечення соціально-культурних закладів, які перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод; здійснення контролю за якістю питної води;	2,57
бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на підприємствах, в установах та організаціях відповідно до законодавства;	2,35
організації та участі у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом;	2,38
вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних із наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам Збройних Сил України службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, а також комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг;	2,44
здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення;	2,55
прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;	2,17
створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення і звільнення керівників цих установ, залучення в установленому законом порядку фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги;	2.36

сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, адвокатури, Національного антикорупційного бюро України і Державної кримінально-виконавчої служби України;	2,43
заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території;	2,44
скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;	2,25
прийняття відповідно до законодавства рішень щодо організації проведення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови;	2,39
встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;	2,32
прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;	2,24
визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;	2,18
вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, знешкодження та захоронення трупів тварин;	2,17
організації благоустрою населених пунктів; здійснення контролю за станом благоустрою населених пунктів, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку громадян;	2,22
організації місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі;	2,33
встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад;	2,27

затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форми власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту у випадках, передбачених законодавством;	2,21
утворення центрів надання адміністративних послуг та укладення договорів про співробітництво територіальних громад з метою підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей.	2,57

Кількість звернень для отримання адміністративних послуг загалом не достатньо велика, оскільки понад 61% опитаних вказали що зверталися від 1 до 3 разів. У деяких випадках громадянам доводилося витратити час для того, щоб отримати інформацію про те, куди саме їм треба звертатися, що свідчить про наявні проблеми з інформуванням населення.

Діаграма 4.2.4. Кількість звернень для отримання адміністративних послугу громадах



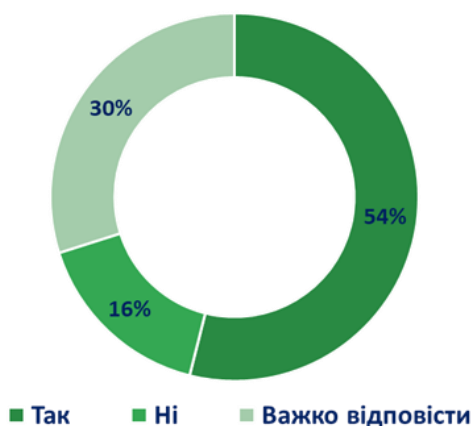
Щодо якості надання адміністративних послуг, то мешканці відзначають, що вони надаються достатньо швидко, а обслуговування було на достатньо високому рівні, але в деяких випадках респондентам довелося стикнутися з певними проблемами, як от порушення строків надання адміністративних послуг, надмірне затягування, грубе ставлення чи некомпетентність працівників, які їх надавали.

Діаграма 4.2.5. Кількість наявних порушень при наданні адміністративних послуг у громадах



Щодо організації роботи та використання мобільного ЦНАПу для надання адміністративних послуг для жителів віддалених районів, відзначимо, що у досліджуваних громадах наявність мобільних ЦНАПів, що надають адміністративні послуги мають суперечливі показники. Зокрема 54% опитаних говорять, що вони знають про мобільні ЦНАПи, а дехто навіть користувався їх послугами, 16 % говорять або що не знають чи є вони у громаді, або вказують що їм відомо, що вони відсутні і 30% опитаних вказують, що вони взагалі не обізнані у цьому питанні.

Діаграма 4.2.6. Наявність мобільних ЦНАПів у громадах



Отримані результати свідчать про часткові проблеми з інформуванням населення про їх можливості отримання адміністративних послуг, і можемо припустити, що не тільки в цьому напрямку. Хоча канали комунікації існують, але є проблеми з їх функціонуванням.

Зокрема у досліджуваних громадах громадяни зазначають, що їм відомо про те, що отримати інформацію можливо за допомогою таких інструментів:

- Веб-сторінка в мережі Інтернет
- Засоби масової інформації

- Інформаційні стенди виконавчих органів
- Сторінка у соціальних мережах
- Телефон, електронна пошта.

Водночас існує низка проблем, як от вибіркоче інформування громадян, застаріла інформація, не зрозуміла структура сайту та невпорядкованість інформації, яка надається, що значно ускладнює її сприйняття.

Зазначимо, що значно зросла роль веб-ресурсів як каналів інформації та різного роду застосунків, чат-ботів, телеграм-каналів тощо. Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити належне створення та функціонування цифрових ресурсів, на яких повинна розміщуватись інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування, номери довідкових телефонів, електронна пошта; перелік надаваних адміністративних послуг; відомості про плату за надання адміністративних послуг; інформаційні картки в електронному вигляді тощо.

Стосовно впровадження сервісів е-демократії маємо такі результати серед респондентів:

Таблиця 4.2.7. Форми е-демократії

Електронні петиції (особлива форма колективного звернення громадян до органів виконавчої влади (ВЦА) з вимогою розглянути важливе питання чи вирішити проблему)

Електронні звернення (письмове звернення громадян до органів виконавчої влади (ВЦА) надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку),

Електронні консультації (це форма публічних консультацій, що передбачає, зокрема, оприлюднення проектів актів органів державної влади або питань, що потребують вирішення, для отримання пропозицій та зауважень)

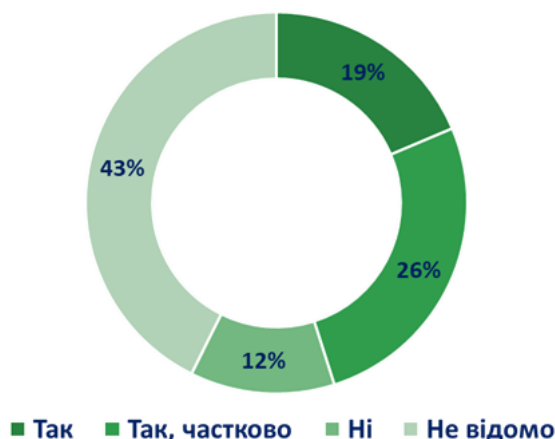
Громадський бюджет (демократичний процес, який надає можливість кожному жителю брати участь в розподілі коштів місцевого бюджету через створення проектів для покращення міста та/або голосування за них).

Та, на жаль, мало хто ними користується, бо механізм їх функціонування не цілком зрозумілий. Зокрема деякі громадяни зазначають, що хоч всі ці форми запроваджені, але вони фактично не працюють, тож немає змоги ними скористатися. Окремі громадяни зазначають, що є проблеми з громадським бюджетом, зокрема відсутня процедура прозорого вибору проектів. Також є проблема з тим, що люди похилого віку не мають змоги скористатися інструментами е-демократії.

Стосовно гендерної політики, то слід акцентувати на тому, що ВЦА мають проводити аналіз доступності послуг для жінок та чоловіків, гендерно-чутливе стратегічне планування, гендерне бюджетування оскільки вони потребують використання даних розмежованих за ознакою статі. Це дає

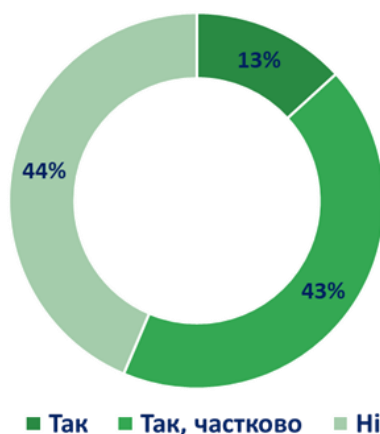
можливість враховувати відмінність у потребах жінок та чоловіків та краще їх задовольняти за допомогою реалізації місцевих програм. У досліджуваних громадах на питання стосовно впровадження гендерної політики населення відповіло таким чином:

Діаграма 4.2.7. Впровадження гендерної політики та території громади



Реалізація програм, спрямованих безпосередньо на потреби жінок і дівчаток, є обов'язковим компонентом успішного застосування гендерного підходу. Такі програми потрібні для викорінення гендерної нерівності та порушень прав жінок і дівчат. Як видно з опитування, включено до стратегічного плану діяльності громади гендерного компоненту 13%, та 43% що він впроваджений частково, у той же час 44% що він взагалі відсутній.

Діаграма 4.2.8. Впровадження гендерного компоненту до стратегічного плану діяльності громади



Впровадження принципів рівних прав та можливостей жінок і чоловіків є однією із важливих умов сталого соціально-економічного розвитку, позитивних змін у громаді, реалізації прав людини та самореалізації особистості, запорукою ефективного розв'язання наявних проблем має бути здійснення на рівні територіальної громади комплексних заходів щодо

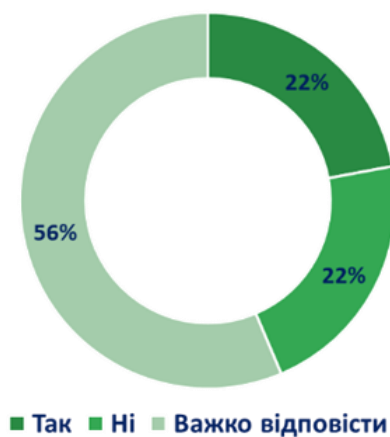
створення правових і соціальних умов для належного розвитку сім'ї та громади, що є також одним із векторів роботи ВЦА.

Діаграма 4.2.9. Забезпечення рівних можливостей для жінок та чоловіків у громаді



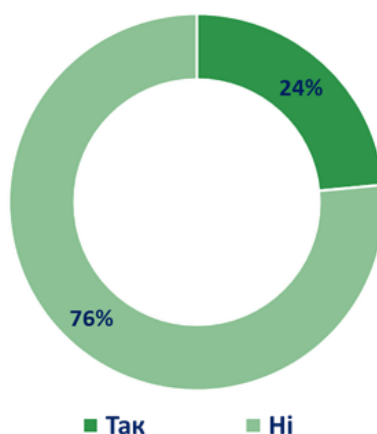
Продовжуючи вектор забезпечення рівності та недискримінації у громаді, важливо було з'ясувати чи впроваджено за допомогою діяльності військово-цивільних адміністрацій політику недискримінації, чи відбувається сприяння у зміні дискримінаційних поглядів та створення сприятливої атмосфери.

Діаграма 4.2.10. Впровадження у громаді політики недискримінації та сприяння у зміні дискримінаційних поглядів



Жителі територіальних громад називають низку перешкод у впровадженні гендерної політики у їхніх громадах. По-перше, це стереотипи, які існують у суспільстві і які підтримуються ним, по-друге, перешкоди у спілкуванні та комунікації між владою і громадою, по-третє, низький рівень культури загалом та правової культури зокрема, по-четверте, відсутність стійкого та активного громадянського суспільства, яке могло б ініціювати ці зміни, по-п'яте, проблеми в самій адміністрації, яка не бажає занурюватися у такі реформи (організаційні проблеми). Деякі учасники опитування відзначили, що ці проблеми можуть залежати від статі.

Діаграма 4.2.11. Вплив статі на вирішення проблем у контексті гендерної політики



Оцінювання швидкості прийняття рішень у сферах життєдіяльності громади в результаті введення військово-цивільної адміністрації у громаді показує, що у більшій половині випадків вона не змінилася і тільки 3% опитаних констатують, що рішення стали швидшими, 21% зазначають, що рішення приймаються достатньо швидко, 36% вказують що швидкість не змінилася. Такий відсоток не є достатнім для того, щоб констатувати підвищення рівня якості надання послуг населенню, тож створення ВЦА не мало позитивного впливу на цей процес.

Діаграма 4.2.12. Оцінювання швидкості прийняття рішень у сферах життєдіяльності громади в результаті введення ВЦА



Оцінювання взаємодії між структурними підрозділами в результаті введення військово-цивільної адміністрації у громаді показує, що у цій сфері змін також майже не відбулося, оскільки лише 17% опитаних вказують на покращення, 42% що жодних змін не відбулося, 41% відзначили, що їм важко відповісти на це питання.

Діаграма 4.2.13. Оцінювання взаємодії між структурними підрозділами в результаті введення ВЦА



Оцінювання взаємодії між громадою та владою в результаті введення військово-цивільної адміністрації показало, що зміни у цих відносинах відбулися лише у невеликій кількості випадків (16%), 44% опитаних зазначають, що жодних змін не відбулося, 40% відзначили, що їм важко відповісти на це питання.

Діаграма 4.2.14. Оцінювання взаємодії між владою та громадою в результаті введення ВЦА



Проведене опитування демонструє, що населення територіальних громад серед яких було проведено опитування, у своїй більшості зацікавлене у

ефективному врядування та роботі ВЦА. Більшість опитаних обізнані у досліджуваних питаннях та висловили власну позицію щодо діяльності ВЦА та її впливу на розвиток громади. У ході дослідження було з'ясовано, що значна частина населення готова до активної співпраці з владою для подальшого вирішення актуальних питань соціального та економічного життя громади.

Висновок до Розділу 4.

За результатами опитування представників ВЦА та місцевих мешканців були зроблені такі висновки:

більша частина опитаних представників ВЦА відчула певні зміни, які відбулися з моменту впровадження діяльності ВЦА. Проте лише 1/6 від опитаних активно долучена до реформаційних процесів у громадах, що є достатньо низьким показником;

кадровий склад працівників ВЦА здебільшого не змінився, про що свідчить той факт, що більшість державних службовців продовжили працювати на своїх посадах без значних змін функціональних обов'язків;

деякі працівники ВЦА мають не високий рівень обізнаності щодо адміністративних послуг та впровадження гендерної політики у громаді, що свідчить або про низький рівень компетентності, або про відсутність досвіду роботи з цими питаннями;

при оцінюванні напрямів діяльності ВЦА думка працівників ВЦА та населення громади значно відрізняється. При п'ятибальній шкалі оцінювання різниця в середній оцінці за кожним показником коливається від 0,8 до 1.1 бали у більшу сторону за версією працівників ВЦА;

інструменти е-демократії впроваджені майже повністю в усіх громадах, але можливість ними скористатися та їх працездатність та результативність достатньо низька. Це свідчить про те, що фактичне залучення громадян до е-врядування є неможливим і таким чином населення обмежується у своїх правах;

інформування населення є однією з найрозповсюдженіших проблем. Оскільки зустрічаються випадки вибіркового інформування громадян, наявність застарілої інформації, не зрозуміла структура сайту та невпорядкованість інформації, яка надається, що значно ускладнює її сприйняття населенням. Крім того, майже не використовуються веб-ресурси та різного роду застосунки, такі як чат-боти, телеграм-канали, групи у соц.мережах тощо;

питання гендерної політики є особливо актуальним у контексті роботи ВЦА. У ході реформи вони отримали ширші повноваження і повинні визначати напрями свого економічного та соціального розвитку, надавати адміністративні послуги, вивчати та реагувати на потреби жителів – жінок і чоловіків різних соціальних груп. Питання впровадження гендерної політики хоч є на часі, але не достатньо розроблене на місцевому рівні. Деякі норми носять виключно декларативний характер і фактично в життя громади не впроваджуються. Населення погано обізнане у цих питаннях і зазначається,

що інформацію знайти достатньо важко;

мешканці громад називають низку перешкод у впровадженні гендерної політики у їхніх громадах. По-перше, це стереотипи, які існують у суспільстві і які підтримуються ним, по-друге, перешкоди у спілкуванні та комунікації між владою і громадою, по-третє, низький рівень культури загалом та правової культури зокрема, по-четверте, відсутність стійкого та активного громадянського суспільства, яке могло б ініціювати ці зміни, по-п'яте, проблеми в самій адміністрації, яка не бажає занурюватися у такі реформи (організаційні проблеми).

оцінювання таких параметрів як швидкість прийняття рішень у сферах життєдіяльності громади, взаємодія між структурними підрозділами, взаємодія між громадою та владою в результаті введення ВЦА показує, що у більшості випадків вона не змінилася, у деяких випадках вона стала кращою, у деяких поодиноких випадках гіршою, що дає підставу констатувати, що введення ВЦА не зробило поштовху до кращої роботи державних службовців та покращення взаємодії між владою і громадою;

більшість опитаних обізнані у досліджуваних питаннях та висловили власну позицію щодо діяльності ВЦА та її впливу на розвиток громади. У ході дослідження було з'ясовано, що значна частина населення готова до активної співпраці з владою для подальшого вирішення актуальних питань соціального та економічного життя громади.

Загальні висновки і рекомендації

Територіальні громади стали майданчиком змін суспільного життя до умов воєнного стану в ході протидії російському агресору. Надзвичайно важливо забезпечити оперативне, належне та безперервне виконання місцевих бюджетів, що забезпечить ефективний економічний, соціальний, гуманітарний розвиток ОТГ.

В ході дослідження виокремлено три основні сфери дієвості інституційних механізмів: економічна, соціальна сфера та безпекова.

Основними документами соціально-економічного розвитку територіальних громад є Стратегія розвитку громади на період до 2027 року та Плани з її реалізації. Основні стратегічні документи 8 військово-цивільних адміністрацій Луганської області є у наявності у 5-ти ВЦА або знаходяться у стані розробки у 3-х ВЦА).

Протягом періоду дослідження ВЦА у економічній сфері прийняті рішення стосувалися вирішення майнових питань, економічного розвитку та інвестиційної політики.

Успіх розвитку територіальної громади залежить як від наявності розвиненої соціальної інфраструктури, так і від спроможності громади перетворити її в актив розвитку, що потребує підвищення ефективності управління, узгодження інтересів усіх стейкхолдерів щодо визначення шляхів її розвитку та пошуку ефективних форм їх взаємодії.

Створення комфортного середовища для людей у кожній громаді охоплює такі сфери життєдіяльності: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, адміністративно-територіальний устрій, місцеві бюджети, соціально-економічний розвиток, навколишнє середовище та використання природних ресурсів, ЦНАПи, земельні відносини, містобудування та архітектура, інфраструктура, культура, ЖКГ.

Протягом періоду дослідження ВЦА у соціальній сфері прийняті рішення стосувалися вирішення питань пов'язаних з освітою, культурою, спортом, охороною здоров'я, соціальні. Ефективність проведення реформ у соціальній сфері можливе лише за умов реального економічного зростання, політичної стабільності та послідовності у прийнятті управлінських рішень в ході реалізації активної державної регіональної політики.

Особливого значення набуває питання забезпечення безпеки на територіях громад, де введено тимчасові органи - військово-цивільні адміністрації. І це питання ширше ніж забезпечення правопорядку, і включає безпеку дорожнього руху, екологічну безпеку, цивільний захист населення, безпечну інфраструктуру та врахування інших факторів, які дозволяють її мешканцям відчувати себе у безпеці.

Військово-цивільні адміністрації Луганської області в межах своїх компетенцій залучені до реалізації програм різних рівнів (міжнародних, національних, регіональних, галузевих та цільових) у сфері безпеки та

протягом періоду дослідження приймали рішення з метою підвищення захисту населення. Тому першоосновою для забезпечення надійного захисту населення є ефективна взаємодія всіх стейкхолдерів як на місцевому, регіональному і на національному рівнях.

В громадах Луганської та Донецької областях функціонують ВЦА, що виконують функції місцевого самоврядування та беруть на себе повноваження щодо повноцінного забезпечення надання мешканцям громади якісних адміністративних та соціальних послуг з урахуванням потреб відповідної громади. За законом ВЦА отримали право на створення центрів надання адміністративних послуг та укладення договорів про співробітництво територіальних громад з метою підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей. ЦНАП утворюється ВЦА з урахування чисельності населення, географії громади, статусу населеного пункту, особливостей потреб мешканців громади з урахуванням розташування громади у зоні проведення АТО/ООС. На період проведення дослідження на території усіх ОТГ Луганської області були утворені ЦНАП певної моделі та типу: ЦНАП у громаді, що складається з одного населеного пункту; ЦНАП у громаді, що складається з кількох населених пунктів; територіальний підрозділ ЦНАП; віддалене місце для роботи адміністратора; мобільний офіс (мобільне робоче місце). Створено мережу центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) Луганської області, оприлюднено мапу ЦНАПів, їх адреси та контактні дані, з метою фіксації, звітності та контролю надання послуг затверджені форми інформаційних карток надання послуг.

На підтримку загальнодержавного курсу щодо розвитку інновацій, електронної демократії, діджиталізації, а також стимулювання, підтримки та розвитку інноваційної діяльності в Луганській області Департаментом міжнародної технічної допомоги, інноваційного розвитку та зовнішніх зносин Луганської облдержадміністрації запущено Інноваційний вебпортал Луганщини - <https://i-lug.gov.ua/>. Створено веб-сторінку щодо інформування суб'єктів про засади електронної демократії та розвиток електронної демократії у Луганській області на якій представлені 26 суб'єктів – ОТГ та ВЦА які втілюють у свою діяльність елементи електронної демократії та наявні посилання на ресурси щодо електронних послуг Луганської області у розрізі міст.

Взаємодія військово-цивільних адміністрацій та мешканців відповідної громади спрямована на налагодження ефективних каналів комунікації, підсилення впливу членів громад на органи місцевого самоврядування та ВЦА, на реалізацію громадських ініціатив та проектів. В ході цієї взаємодії використовуються як традиційні інструменти комунікації (засоби масової комунікації, інформаційні стенди) так і інструменти, які потребують певної активності самих мешканців громади. Більшість опитаних респондентів – мешканців громад Луганської області зазначали, що саме веб-сторінки у мережі інтернет та сторінки у соціальних мережах є основними інструментами інформування населення громади, що з огляду на діджиталізацію як напрямку розвитку держави, така відкритість та прозорість демонструє готовність влади

до співпраці з громадою та вказує на більшу її ефективність.

Проаналізовані канали комунікації дозволяють говорити про чотири рівні взаємодії: інформування, консультації, діалог та партнерство.

Вважаємо, що комунікація, як двосторонній процес, який має пройти шлях від простого одностороннього інформування про процес прийняття, ухвалення та реалізацію рішень та механізми участі мешканців громади у цьому процесі до рівня двосторонніх відносин з обміном певними ресурсами в процесі взаємодії. Тобто комунікація має бути орієнтована на аудиторію, мати чуйний зворотний зв'язок та надалі необхідно розвивати взаємодію рівня діалогу та партнерства.

Індивідуальні та публічні зустрічі, публічне обговорення, відкриті сесії, громадські обговорення, воркшопи дозволять налагодити взаємний діалог та обмін інформацією. Участь мешканців громади в дорадчих органах, громадських радах буде ефективним впливом на процес прийняття рішень, вплине на підвищення рівня зацікавленості та громадської обізнаності, сформує позицію громади та розв'яже складну проблему відповідальності за прийняття відповідних рішень.

У ході дослідження нами було виявлено деякі сильні сторони в процесі взаємодії: наявність різних каналів комунікації, достатня наповненість офіційних джерел інформації, відкритість до спілкування керівників громад. Серед слабких сторін можна зазначити пост-фактум як спосіб інформування про подію, а тому й прослідковується недостатня оперативність та формальний підхід в подачі інформації.

За результатами опитування представників ВЦА та місцевих мешканців були зроблені такі висновки:

більша частина опитаних представників ВЦА відчула певні зміни, які відбулися з моменту впровадження діяльності ВЦА. Проте лише 1/6 від опитаних активно долучена до реформаційних процесів у громадах, що є достатньо низьким показником;

кадровий склад працівників ВЦА здебільшого не змінився, про що свідчить той факт, що більшість державних службовців продовжили працювати на своїх посадах без значних змін функціональних обов'язків;

деякі працівники ВЦА мають не високий рівень обізнаності щодо адміністративних послуг та впровадження гендерної політики у громаді, що свідчить або про низький рівень компетентності, або про відсутність досвіду роботи з цими питаннями;

при оцінюванні напрямів діяльності ВЦА думка працівників ВЦА та населення громади значно відрізняється. При п'ятибальній шкалі оцінювання різниця в середній оцінці за кожним показником коливається від 0,8 до 1.1 бала у більшу сторону за версією працівників ВЦА;

на території Луганської області представлені ЦНАПи певної моделі та типу: ЦНАП у громаді, що складається з одного населеного пункту; ЦНАП у громаді, що складається з кількох населених пунктів; територіальний підрозділ ЦНАП; віддалене місце для роботи адміністратора; мобільний офіс (мобільне робоче місце). Створено мережу центрів надання адміністративних

послуг (ЦНАП) Луганської області, оприлюднено мапу ЦНАПів, їх адреси та контактні дані, з метою фіксації, звітності та контролю надання послуг затверджені форми інформаційних карток надання послуг. Існує необхідність у збільшенні кількості мобільних офісів (мобільне робоче місце), що надають послуги на територіях «сірої зони» та віддалених від центру районів;

веб-сайти громад Луганщині наявні у 12 ОТГ, не має інформації про діяльність 14 ОТГ (р.с. припинили інформування повністю на грудень 2022 р.). Три громади мають окремі сайти щодо адміністративних послуг у громаді, інші громади мають таку інформацію та інструменти е-демократії/е-залучення на сайтах громад. Чмирівська сільська територіальна громада має окрему Платформу електронної демократії E-DEM: <https://budget.e-dem.ua/4425186500>. Гірська міська територіальна громада представила брендбук ОТГ у PDF варіанті, але не має діючого веб-сайту. Таким чином, можна зазначити, що необхідність у розвитку електронної демократії та розробка комунікаційної стратегії між ОТГ, мешканцями ОТГ, ВЦА є вельми актуальною і повністю відповідає меті, зазначеній у загальній Стратегії розвитку Луганської області на 2021–2027 роки;

інструменти е-демократії впроваджені майже повністю в усіх громадах, але можливість ними скористатися та їх працездатність та результативність достатньо низька. Це свідчить про те, що фактичне залучення громадян до е-врядування є неможливим і таким чином населення обмежується у своїх правах;

інформування населення є однією з найрозповсюдженіших проблем. Оскільки зустрічаються випадки вибіркового інформування громадян, наявність застарілої інформації, не зрозуміла структура сайту та невпорядкованість інформації, яка надається, що значно ускладнює її сприйняття населенням. Крім того майже не використовуються веб-ресурси та різного роду застосунки, такі як чат-боти, телеграм-канали, групи у соц.мережах тощо;

питання гендерної політики є особливо актуальним у контексті роботи ВЦА. У ході реформи вони отримали ширші повноваження і повинні визначати напрями свого економічного та соціального розвитку, надавати адміністративні послуги, вивчати та реагувати на потреби жителів – жінок і чоловіків різних соціальних груп. Питання впровадження гендерної політики хоч є на часі, але не достатньо розроблене на місцевому рівні. Деякі норми носять виключно декларативний характер і фактично в життя громади не впроваджуються. Населення погано обізнане у цих питаннях і зазначається, що інформацію знайти достатньо важко;

мешканці громад називають низку перешкод у впровадженні гендерної політики у їхніх громадах. По-перше, це стереотипи, які існують у суспільстві і які підтримуються ним, по-друге, перешкоди у спілкуванні та комунікації між владою і громадою, по-третє, низький рівень культури загалом та правової культури зокрема, по-четверте, відсутність стійкого та активного громадянського суспільства, яке могло б ініціювати ці зміни, по-п'яте, проблеми в самій адміністрації, яка не бажає занурюватися у такі реформи

(організаційні проблеми).

оцінювання таких параметрів як, швидкість прийняття рішень у сферах життєдіяльності громади, взаємодія між структурними підрозділами, взаємодія між громадою та владою в результаті введення ВЦА показує, що у більшості випадків вона не змінилася, у деяких випадках вона стала кращою, у деяких поодиноких випадках гіршою, що дає підставу констатувати, що введення ВЦА не зробило поштовху до кращої роботи державних службовців та покращення взаємодії між владою і громадою;

більшість опитаних обізнані у досліджуваних питаннях та висловили власну позицію щодо діяльності ВЦА та її впливу на розвиток громади. У ході дослідження було з'ясовано, що значна частина населення готова до активної співпраці з владою для подальшого вирішення актуальних питань соціального та економічного життя громади.

З метою збору, узагальнення та аналізу інформації про наявність на територіях ОТГ відповідних потреб в отриманні адміністративних та соціальних послуг доцільним є створення відповідних робочих груп з питань визначення потреб населення ОТГ та посилення спроможностей громадських рад при ВЦА.

Також доцільним вбачається впровадження інституту старости з метою представництва інтересів членів громади у територіальних громадах, що знаходяться під юрисдикцією ВЦА

Нагальною необхідністю є підвищення кваліфікації персоналу ВЦА та розробка відповідних методичних рекомендації, у тому числі щодо належного рівня комунікації з мешканцями ОТГ.

З метою збору, узагальнення та аналізу інформації про наявність на територіях ОТГ відповідних потреб в отриманні адміністративних та соціальних послуг доцільним є створення відповідних робочих груп з питань визначення потреб населення ОТГ та посилення спроможностей громадських рад при ВЦА.

Також доцільним вбачається впровадження інституту старости з метою представництва інтересів членів громади у територіальних громадах, що знаходяться під юрисдикцією ВЦА

Нагальною необхідністю є підвищення кваліфікації персоналу ВЦА та розробка відповідних методичних рекомендації, у тому числі щодо належного рівня комунікації з мешканцями ОТГ.

З метою налагодження діалогу між ВЦА, громадськістю та представниками бізнесу пропонується розробка комунікаційної стратегії та дотримання принципів відкритості, прозорості, законності, партнерства.