

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА РЕФОРМА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ

LOCAL SELF-GOVERNMENT AND DECENTRALISATION REFORM DURING MARTIAL LAW

Стешенко Т.В., к.ю.н.,

доцентка кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Зозуля А.С., студентка I курсу магістратури

факультету приватного права та підприємництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Децентралізація є однією з найрезультативніших реформ, які були проведені в Україні. Децентралізація це шлях на який наша держава стала за європейськими стандартами. Наукова стаття присвячена актуальним питанням, які пов'язані з реформою децентралізації та особливостями роботи органів місцевого самоврядування під час воєнного стану, їх взаємодії з органами державної влади, громадськістю, зокрема волонтерами, та військовими адміністраціями. Реформа децентралізації в Україні розпочалася у 2014 році. Вона дала значний поштовх для розвитку всіх регіонів України, звільнивши їх від зайвої централізованості влади, надавши більше самостійності та повноважень органам місцевого самоврядування. Необхідні ресурси залишалися на місцях й громади могли самі вирішувати як найбільш ефективно їх використовувати. 24 лютого 2022 року російська федерація здійснила повномасштабний напад на територію суверенної України. Указом Президента України №64/2022 в Україні було введено воєнний стан, що на жаль, продовжується і зараз. Від самого початку війни й до сьогодні місцеве самоврядування демонструє можливість та вміння ефективно управляти власною громадою навіть під час воєнного стану. Виконуються масштабні роботи, що пов'язані з швидким реагування на безпекову ситуацію, забезпеченням дисципліни та правопорядку на вільних/звільнених територіях, підтримкою військовослужбовців та цивільного населення країни, тощо. Органи місцевого самоврядування всіх рівнів співпрацюють з військовим командуванням та військовими адміністраціями: за потреби погоджують окремі повноваження, можуть отримувати додаткові завдання, пов'язані з втіленням заходів воєнного стану, тощо. Зокрема налагоджено механізм економічної підтримки Збройних Сил України, здійснено успішну релокацію частини бізнесу із зони бойових дій і сусідніх із нею територій у західні регіони, проводиться евакуація цивільного населення. Війна надала поштовх для укріплення зв'язків органів місцевого самоврядування з органами державної влади, громадянами, активною громадянською та волонтерами. Місцеве самоврядування України під час війни може стати взірцем для Європи. Триває робота з напрацювання пропозицій щодо відновлення України та місцевого самоврядування після війни. Верховна Рада ухвалила закон, який визначає основні засади відновлення та розвитку регіонів і громад.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, взаємодія з громадськістю, взаємодія з органами державної влади, повноваження органів місцевого самоврядування, воєнний стан.

Decentralisation is one of the most effective reforms that have been implemented in Ukraine. Decentralisation is the path that our country has taken to meet European standards. The article is devoted to topical issues related to the decentralisation reform and the peculiarities of the work of local self-government bodies during martial law, their interaction with public authorities, the public, including volunteers, and military administrations. The decentralisation reform in Ukraine began in 2014. It gave a significant impetus to the development of all regions of Ukraine, freeing them from excessive centralisation of power and giving more independence and authority to local governments. The necessary resources remained on the ground, and communities could decide for themselves how to use them most effectively. On 24 February 2022, the Russian Federation launched a full-scale attack on the territory of sovereign Ukraine. Presidential Decree No. 64/2022 introduced martial law in Ukraine, which unfortunately continues to this day. From the very beginning of the war to the present day, local self-government has demonstrated the ability and skills to effectively manage its own community even during martial law. Large-scale work is being carried out to respond quickly to the security situation, ensure discipline and law and order in the liberated/liberated territories, support the military and civilian population, etc. Local governments of all levels cooperate with the military command and military administrations: if necessary, they agree on certain powers, may receive additional tasks related to the implementation of martial law measures, etc. In particular, a mechanism for economic support of the Armed Forces of Ukraine has been established, part of the business has been successfully relocated from the combat zone and neighbouring areas to the western regions, and civilians are being evacuated. The war has given an impetus to strengthening the ties between local governments and state authorities, citizens, active civil society and volunteers. Ukraine's local government during the war could become a model for Europe. Work continues to develop proposals for the restoration of Ukraine and local government after the war. The Verkhovna Rada adopted a law that defines the basic principles of restoration and development of regions and communities.

Key words: local self-government bodies, interaction with the public, interaction with state authorities, powers of local self-government bodies, martial law.

Постановка проблеми. У науковій статті основна увага приділяється проблематики діяльності органів місцевого самоврядування під час воєнного стану, їх взаємодії з військовими адміністраціями, розглядаються проблемні питання їх подальшої роботи, модернізація та реформування органів місцевого самоврядування. Також досліджується питання децентралізації влади, їх недоліки та прогалини.

Слід зауважити, що на практиці існує низка проблем, пов'язаних з діяльністю органів місцевого самоврядування. Проблемний характер має і система взаємодій цих органів з органами виконавчої влади на місцях. Гостро стоїть питання матеріально-фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування. Але подолання цих проблем має стати одним

з напрямків подальшої розбудови місцевого самоврядування в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На дослідження основних питань становлення, розвитку та функціонування органів місцевого самоврядування спрямовано достатня велика база наукових робіт, теоретиків права, конституціоналістів серед них: І.І. Бодрова, С.В. Болдирев, О.Г. Остапенко, С.Г. Серьогіна, В.О. Серьогін та інші.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Здійснення аналізу чинного законодавства, що регулює питання правового статусу органів місцевого самоврядування, а також проектів нормативно-правових актів у відповідній сфері, вивчення практики його застосування; виокремлення позитивних та негативних наслідків можливого правозастосування.

Вивчення проблемних питань стосовно можливостей та ресурсних забезпечень органів місцевого самоврядування задля утворення правоздатних громад. Визначення системи місцевого самоврядування має суттєве значення для розуміння механізму впливу місцевого самоврядування та його органів на різноманітні процеси у державі. Слід зазначити, що існування органів місцевого самоврядування в Україні спрямовано на розкриття їх потенціалу в різних сферах соціальної практики. Разом з цим органи місцевого самоврядування потребують свого подальшого вдосконалення з урахуванням різних чинників об'єктивного і суб'єктивного характеру.

Реформа децентралізації відповідно дала поштовх для реалізації необхідного дієздатного та максимально наближеного до громадян інституту влади – місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. 24 лютого 2022 року російська федерація здійснила повномасштабний напад на територію суверенної України. Указом Президента України №64/2022 в Україні було введено воєнний стан, що на жаль, продовжується і до сьогодні. Життя під час війни має власні особливості, що пов'язані з швидким реагуванням на безпекову ситуацію, забезпеченням дисципліни та правопорядку на вільних/звільнених територіях, підтримкою військовослужбовців та цивільного населення країни, прийняттям і розміщенням внутрішньо переміщених осіб тощо.

Саме під час воєнного стану можна спостерігати яскраві приклади успішності реформи децентралізації. Восени

2023 року було проведено перше соціологічне опитування, що продемонструвало нам падіння довіри до органів державної влади. В той час рівень довіри населення до органів місцевого самоврядування залишився на тому ж рівні, що і минулі роки, що свідчить про те, що органи місцевого самоврядування виконують свої функції достатньо ефективно [1].

Реформою децентралізації, що розпочалася 2014 року, внесено кардинальні нехарактерні для системи влади України зміни. Тотальна політика централізації влади, що існувала до реформи призвела до істотної залежності територій від центру; низького різня інвестиційної привабливості територій; існування слабких громад (інфраструктурно, фінансово, кадрово тощо); деградації сільської місцевості; низької якості надання публічних послуг; низького рівня довіри до влади; високого рівня корупції та низької ефективності управлінських рішень. Існувала значна диспропорція, адже кількість регіонів, що були самодостатніми станом на початок такої реформи – мізерна. Якість життя та послуг відповідно також видимо відрізнялась залежно від регіону. Зокрема, в публічному просторі існує думка, що тривала відсутність політичної волі для проведення повноцінної децентралізації в державному управлінні стала однією з причин посилення сепаратистських рухів на сході країни [2].

В Україні процес децентралізації розпочато 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 01.04.2014, законів України «Про співробітництво тери-

НОВА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ БАЗОВОГО РІВНЯ



НОВА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ СУБРЕГІОНАЛЬНОГО (РАЙОННОГО) РІВНЯ



торіальних громад» від 17.06.2014, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

Цей процес дозволив формувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) [2].

При плануванні створення громад обов'язково враховувались потенційні ресурсні можливості громад для економічного та соціального розвитку населених пунктів, що будуть входити в неї. Таким чином внаслідок реформи було сформовано найбільш наблизений до громадян інститут влади – місцеве самоврядування. В результаті це дозволило новоутвореним об'єднаним територіальним громадам отримати можливості та повноваження, що раніше були лише в міст обласного значення, а інтереси громадян тепер враховуються безпосередньо через обраного голову, депутатський корпус, виконавчі органи влади та старост в інших населених пунктах, що увійшли до громади.

Від початку повномасштабного вторгнення російської федерації та офіційного введення воєнного стану на всій території України органи місцевого самоврядування продовжують свою роботу. Місцеве самоврядування всіх рівнів плідно співпрацює з військовим командуванням та військовими адміністраціями: за потреби погоджують окремі повноваження, можуть отримувати додаткові завдання, пов'язані з втіленням заходів воєнного стану, тощо.

Однак, існує певне напруження у відносинах між органами державної влади та місцевого самоврядування: влада переживає за потенційних колаборантів. На жаль, не є секретом, що деякі політики співпрацюють з державою-агресором, і варто зазначити, таке явище існує на всіх рівнях влади: мер Куп'янська на Харківщині здав місто окупантам [3]; депутата однієї з місцевих рад на Харківщині підозрюють у державній зраді, бо він закликав допомогти агресору [4]; а у Мелітополі місцева депутатка оголосила себе мером і почала співпрацювати з росіянами [5].

Побоювання влади, як бачимо, не безпідставні та цілком зрозумілі, проте, місцеве самоврядування не становить небезпеки, навпаки, сьогодні мери та місцеві депутати так само дають відсіч окупанту й стоять на передовій. Останнім часом люди все більше взаємодіють з місцевою владою, бо вона найближче і спільними зусиллями місцевого самоврядування та громадськості досягаються неабиякі результати по утриманню та відбудові території, порятунку та допомозі цивільному населенню, зокрема внутрішньо переміщеним особам, забезпеченням військовослужбовців тощо. В умовах критичної необхідності розв'язувати складні проблеми ефективність взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади та представниками громадських і волонтерських організацій значно підвищилась. Зокрема налагоджено механізм економічної підтримки Збройних Сил України, здійснено успішну релокацію частини бізнесу із зони бойових дій і сусідніх із нею територій у західні регіони, проводиться евакуація цивільного населення.

Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, військове командування, військові адміністрації, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, цим та іншими законами України. Стаття 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», також регулює здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень в умовах воєнного стану, спрощення процедури прийняття кадрових рішень щодо посад в органах місцевого самоврядування, посад керівників суб'єктів комунального сектору економіки тощо [6].

Зазначимо, що в 2022 році повноваження органів місцевого самоврядування дещо були змінені та доповнені, зокрема, 20 травня 2022 року набрав чинності Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану». Таким Законом вносяться зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Закону України «Про правовий режим воєнного стану» тощо, зокрема йдеться про нову редакцію статті 10 «Неприпустимість припинення повноважень органів державної влади, інших державних органів в умовах воєнного стану» Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [6].

Беручи до уваги вже сказане вище, органи місцевого самоврядування відіграють сьогодні важливу роль як у досягненні практичних результатів щодо поставлених завдань так і у підтримці морального духу населення, тому припинення повноважень органів місцевого самоврядування є можливим лише у чітко визначених законом випадках та з дотриманням визначеної процедури.

Зокрема, взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю є сьогодні неабиякою важливою. Від початку реформи місцевого самоврядування 2014 року було імплементовано багато різноманітних практик громадської участі: з'явилися електронні петиції, громадський контроль, антикорупційні інструменти тощо. З моменту повномасштабного вторгнення росії Указом Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» на території України було введено воєнний стан і продовжено до сьогодні, внаслідок чого були запроваджені деякі обмеження конституційних прав і свобод громадян, а також в рамках дії Закону України «Про правовий режим воєнного стану» наявні процедурні зміни, які зокрема, але не виключно обмежили взаємодію органів місцевого самоврядування з громадськістю [6].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12.03.2022 року № 263 «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану», органам місцевого самоврядування рекомендувалося зупинити, обмежувати роботу інформаційних, інформаційно – комунікаційних та електронних комунікаційних систем, а також публічних електронних реєстрів, що призвело до обмеження в отриманні інформації громадян. Зокрема, з 24 лютого 2022 року на всій території України заборонено: проведення страйків, акцій та масових зібрань (стаття 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»), поширення інформації про пересування та місцезнаходження військової техніки та особового складу, агітація та розповсюдження інформації про діяльність проросійських політичних сил, громадських організацій та їх афілійованих структур; обмежено поширення інформації з державних реєстрів тощо. Усе це так чи інакше змінює відносини органів місцевого самоврядування і громади, закладені реформою децентралізації, і, відповідно, зменшує можливості громадян впливати на місцеву владу.

Однак, національне законодавство, воєнний стан та обмеження, пов'язані з ним, не забороняють повної участі громадян у місцевому самоврядуванні. І під впливом воєнного стану представникам активної громадськості довелося змінити акценти та пріоритети у власній діяльності – на користь вирішення питань війни. З оцінок представників органів місцевого самоврядування загальна практика та форма взаємодії при виконанні їхньої роботи та комунікації з громадськістю не змінилася, проте, змінилася тематика на питання навколо війни [7].

Взаємодія громадськості, в основному в форматі волонтерської діяльності, та органів місцевого самоврядування від початку війни й до сьогодні охоплює багато

факторів: від культурно-гуманітарних, психологічних та адаптаційних до юридичних (реєстрація та надання необхідних консультацій), матеріальних, питань поселення та працевлаштування; займаються допомогою військовослужбовцям, цивільним громадянам, в тому числі й внутрішньо переміщеним особам, полоненим та незаконно позбавлених волі громадян.

Національне законодавство, воєнний стан та обмеження, пов'язані з ним, не забороняють повної участі громадян у місцевому самоврядуванні. І у сьогоднішніх умовах як ніколи є важливим для органів місцевого самоврядування не відмовлятися у співпраці з громадськістю. Зокрема, залежно від рівня безпеки і можливостей кожного регіону пропонується використовувати гнучкі форми участі – електронні консультації з громадськістю, дистанційні конференції, опитування мешканців тощо. Такі механізми є не тільки доступними, а й гарантовано покращують взаєморозуміння громадян та місцевої влади, адже, в результаті війни збільшилась кількість внутрішньо переміщених осіб, відбулась релокація бізнесу, виникла необхідність залучення додаткових ресурсів та перерозподілу власних тощо.

Отже, місцеве самоврядування показало себе як ефективний механізм управління та реагування під час надзвичайних ситуацій – воєнного стану. Зокрема, місцева влада не тільки плідно працює, а й розвивається. Війна надала поштовх для укріплення зв'язків органів місцевого самоврядування з органами державної влади, громадянами, активною громадськістю та волонтерами. Законодавчо повноваження органів місцевого самоврядування були дещо змінені, але це не відзначилось на їх роботі значним чином, зокрема з огляду на гнучку, націлену на результат їх взаємодію з військовими адміністраціями тощо.

Децентралізація неабияк виправдала себе сьогодні, адже акумульовані зусилля місцевої влади та громадян

в кожному регіоні унікальні, але однаково результативні та ефективні, знання власних сильних та слабких сторін для здійснення влади на місцях є перевагою, якою користуються органи місцевого самоврядування. Завдяки такому підходу сьогодні надано допомогу тисячам внутрішньо переміщеним особам, сотням родинам, що втратили житло, військовослужбовцям, військово-полоненим та особам, що незаконно позбавлені волі, надається підтримка місцевому бізнесу тощо.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Безперечно існують нові виклики, що пов'язані з війною сьогодні, такі як: проблема наповнення бюджету, належне законодавче врегулювання роботи органів місцевого самоврядування тощо, і вони потребують поступового вирішення, проте, прийняті виклики та масштаби зробленої роботи органами місцевого самоврядування вражають. Представники різних гілок влади та громадськості розглядають актуальні питання і пріоритетні кроки для подальшого впровадження реформи децентралізації в Україні в умовах воєнного стану, але з перспективою на післявоєнне відновлення України і євроінтеграцію. Звертається увага на те, щоб місцеві громади були забезпечені необхідними дієвими інструментами для втілення у життя проєктів свого розвитку. Децентралізація в Україні уже визнана успішною, але вона потребує подальшого розвитку, і на цьому шляху потрібно зміцнити інституції місцевого самоврядування через надання їм відповідної правової бази. Науковці та громадські експерти сформулювали документ «Бачення України — 2030». У доступній формі він містить бачення різних сфер організації суспільного й державного життя, а також державної політики загалом.

Україні насамперед слід подумати про ті найскладніші реформи, які чекають на нас після перемоги, і про можливості, які фактично відкриває наша перемога.

ЛІТЕРАТУРА

1. Одарченко К. Місцеве самоврядування в умовах війни з Росією. *LB.ua* – веб-сайт. 30 листопада 2023. URL: https://lb.ua/blog/katerina_odarchenko/586766_mistseve_samovryaduvannya_umovah.html
2. Реформа децентралізації. *Урядовий портал* – веб-сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
3. На Харківщині мер від ОПЗЖ зізнався, що домовився про передачу міста з окупантами. *Українська правда* – веб-сайт. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/02/27/7326623/>
4. Депутата сільради від ОПЗЖ арештували за підготовку захоплення держвлади. *Українська правда* – веб-сайт. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/03/16/7331708/>
5. У Мелітополі, де викрали мера, депутатка "Оппоблоку" просить не чинити опір окупантам. *Українська правда* – веб-сайт. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2022/03/12/7330826/>
6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. No 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
7. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації). *Міжнародний центр перспективних досліджень*: веб-сайт. URL: https://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf