



УДК 342.25 (477)

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-8\(38\)-489-497](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-8(38)-489-497)

Мельничук Ольга Федорівна доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри публічно-правових дисциплін, Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, вул. Острозького, 32, м. Вінниця, 21100, тел.: (067) 960-00-25, <https://orcid.org/0000-0003-4229-621X>

Хіміч Юрій Миколайович аспірант кафедри публічно-правових дисциплін, Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського, вул. Острозького, 32, м. Вінниця, 21100, тел.: (097) 452-35-24, <https://orcid.org/0000-0002-8089-6622>

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Анотація. Позиція органів місцевого самоврядування у протидії російській військовій агресії спричинила зростання прагнення українців до продовження децентралізації публічної влади в повоєнний період. Адже повномасштабне вторгнення російських військ на територію України спричинило тимчасове обмеження повноважень органів місцевого самоврядування і призупинення реформи децентралізації. Однак ці заходи української влади в умовах воєнного стану є вимушеними та здійснюються з метою забезпечення національної безпеки та підтримки високого рівня обороноздатності країни, що є найважливішою функцією держави.

Соціологічні дослідження свідчать про те, що децентралізація оцінюється українцями як найбільш успішна і затребувана реформа. Адже в результаті реформи адміністративні послуги стали більш якісними та доступними. Крім того, українці високо оцінили наслідки децентралізації для організації територіальної оборони в перші дні війни. Громадянське суспільство стало тією силою, яка зірвала плани російських загарбників. В громадах було сформовано територіальну оборону, яка зупинила просування російських військ, організовано потужний волонтерський рух, що взяв на себе проведення евакуації населення з територій ведення бойових дій, збір коштів для Збройних Сил України, надання гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам тощо.

Реформа децентралізації влади повинна мати продовження, оскільки її завершення пов'язано з благополуччям населення, забезпеченням прав і свобод людини, наданням якісних адміністративних послуг на місцях. Для



успішної реалізації децентралізації публічної влади потрібно буде в післявоєнний період внести зміни до Конституції України в частині децентралізації влади та прийняти секторальні закони, які забезпечать спроможність громад.

Ключові слова: публічна влада, децентралізація, місцеве самоврядування, воєнний стан.

Melnychuk Olha Fedorivna Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Public Legal Disciplines, Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University, Ostrozhsky St., 32, Vinnytsia, 21100, tel.: (067) 960-00-25, <https://orcid.org/0000-0003-4229-621X>

Khimich Yurii Mikolayovich graduate student of the Department of Public and Legal Disciplines, Vinnytsia Mykhailo Kotsiubynskyi State Pedagogical University, Ostrozhsky St., 32, Vinnytsia, 21100, tel.: (097) 452-35-24, <https://orcid.org/0000-0002-8089-6622>

DEVELOPMENT PROSPECTS OF PUBLIC AUTHORITY DECENTRALIZATION IN UKRAINE

Abstract. The position of local self-government bodies in countering Russian military aggression caused a growing desire of Ukrainians to continue the decentralization of public power in the post-war period. After all, the full-scale invasion of Russian troops on the territory of Ukraine caused a temporary limitation of the powers of local self-government bodies and the suspension of the decentralization reform. However, these measures of the Ukrainian government under martial law are forced and are carried out in order to ensure national security and maintain a high level of the country's defense capability, which is the most important function of the state.

Sociological studies show that decentralization is evaluated by Ukrainians as the most successful and popular reform. After all, as a result of the reform, administrative services became more qualitative and accessible. In addition, Ukrainians highly appreciated the consequences of decentralization for the organization of territorial defense in the first days of the war. Civil society became the force that thwarted the plans of the Russian invaders. Territorial defense was formed in the communities, which stopped the advance of Russian troops, a powerful volunteer movement was organized, which undertook the evacuation of the population from the territories of hostilities, the collection of funds for the Armed Forces of Ukraine, the provision of humanitarian aid to internally displaced persons, etc.



The reform of the decentralization of power must continue, since its completion is connected with the well-being of the population, the provision of human rights and freedoms, and the provision of high-quality administrative services on the ground. In order to successfully implement the decentralization of public power, it will be necessary in the post-war period to make changes to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization of power and to adopt sectoral laws that will ensure the capacity of communities.

Keywords: public power, decentralization, local self-government, martial law.

Постановка проблеми. Реформа децентралізації публічної влади в Україні ознаменувала перехід українського суспільства до європейських засад місцевої демократії. Її результатом стало укрупнення громад шляхом їх добровільного об'єднання, що забезпечило зростання ресурсів, зокрема й фінансових доходів. Соціологічні дослідження свідчать про те, що децентралізація оцінюється українцями як найбільш успішна і затребувана реформа. За результати дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології у жовтні-листопаді 2022 року на замовлення Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні», 76,5% українців прагне продовження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади [1]. Цей результат є закономірним, адже в результаті реформи адміністративні послуги стали більш якісними та доступними. Крім того, українці високо оцінили наслідки децентралізації для організації територіальної оборони в перші дні війни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальність питання децентралізації публічної влади зумовлює інтерес багатьох вчених і наразі не бракує літератури, яка б присвячувалася цій темі. Однак, на нашу думку, потреба суспільства в продовженні реформи вимагає розкриття проблеми її перспектив у післявоєнний період. Так, здобуткам реформи децентралізації публічної влади, функціонуванню органів місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану присвятили свої праці О. Батанов, А. Крусян, О. Марцеляк та ін. Однак недостатнє вивчення перспектив децентралізації влади в Україні в післявоєнний період зумовлює необхідність проведення наукових досліджень у цьому напрямі.

Мета статті - розкриття стану реформи децентралізації публічної влади в Україні в умовах війни та перспектив її продовження у післявоєнний період.

Виклад основного матеріалу. Повномасштабне воєнне вторгнення російських військ в Україну спричинило окупацію окремих населених пунктів або їх руйнування, підвищило рівень загроз для життя та здоров'я людей, принесло відчуття незахищеності їхніх прав та інтересів, знищення житлових



і нежитлових будівель, інфраструктури, припинення бізнесу або його релокацію у більш безпечні регіони країни. Це призвело до зростання безробіття та зменшення надходжень до місцевих бюджетів на 38%. За даними Київської школи економіки, станом на вересень 2022 року, обсяг прямих збитків економіки України від пошкодження та руйнування житлових і нежитлових будівель та інфраструктури (у грошовому еквіваленті) становить 127 млрд. дол. [2, с. 8].

Громади, особливо східного, південного та північно-східного регіонів України, крім зниження рівня економіки та територіальних трансформацій, зазнали суттєвих демографічних втрат – відбулося зменшення населення, його вимушене внутрішнє переміщення або виїзд за кордон. Це спричинило нові виклики для тих громад, які приймали тисячі внутрішньо переміщених осіб, – необхідно було здійснити їхню реєстрацію, надати тимчасове житло, гуманітарну, правову, соціальну, психологічну допомогу. Для цього в громадах, переважно великих міст, було організовано роботу пунктів прийому внутрішньо переміщених осіб, проведено інвентаризацію житлових приміщень для їх тимчасового перебування та розповсюджено необхідні дані про можливість отримання допомоги в соціальних мережах і засобах масової інформації.

Значне навантаження зазнали прикордонні громади, які приймали тих, хто виїжджав за кордон. Повномасштабне вторгнення призвело до найбільшої міграційної кризи з часів Другої світової війни. Наразі бракує достовірних даних скільки українців стали біженцями. З доповіді Верховного комісара ООН по правах людини біля 7,83 млн виїхали з України, а 6,5 млн отримали статус внутрішньо переміщених осіб [3].

Необхідно відзначити роль громадськості та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у забезпеченні безпеки і оборони України під час вторгнення російських військ. Їхня позиція мала велике значення для організації спротиву загарбникам та утримання території. Громадянське суспільство стало тією силою, яка зірвала плани російських загарбників. В громадах було сформовано територіальну оборону, яка зупинила просування російських військ, організовано потужний волонтерський рух, що взяв на себе проведення евакуації населення з територій ведення бойових дій, збір коштів для Збройних Сил України, надання гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам тощо.

Однак тимчасова окупація окремих населених пунктів, неспроможність виконувати органами місцевого самоврядування своїх повноважень у районах ведення активних воєнних дій, загроза вбивств, катування, гвалтування російськими військовими посадових осіб, державна зрада, вчинена окремими керівниками громад – все це зумовило вжиття тимчасових заходів, які обмежили право громад на місцеве самоврядування.



З метою забезпечення національної безпеки в умовах повномасштабного вторгнення російських військ на територію України було запроваджено правовий режим воєнного стану, який спричинив посилення повноважень відповідних органів державної влади та військового командування. Замість цивільних адміністрацій були утворені військові (обласні, районні, населених пунктів) з розширеними повноваженнями. Для органів публічної влади пріоритетними стали заходи і повноваження, необхідні для «забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави» [4]. Так, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру, повноваження відповідної обласної і районної ради здійснюють обласні і районні військової адміністрації. У тих громадах, де ради і їхні виконавчі органи, а також сільські, селищні, міські голови не здійснюють або не можуть здійснювати покладені на них повноваження через воєнні дії, утворюються військові адміністрації населених пунктів [5]. Наразі вони функціонують у Донецькій, Луганській, Харківській, Херсонській, Миколаївській, Запорізькій областях. В громадах, на території яких не ведуться бойові дії і не утворена військова адміністрація, органам місцевого самоврядування надано можливість приймати оперативні рішення для забезпечення життєдіяльності людей та збільшено повноваження сільських, селищних, міських голів.

Утворення військових адміністрацій та збільшення їхніх повноважень в умовах воєнного стану, а також повноважень сільських, селищних, міських голів (порівняно з радами) можуть викликати деяке занепокоєння. Однак такі обмеження спрямовані на забезпечення життєвих національних інтересів і здійснюється з метою підтримки високого рівня обороноздатності країни, що є найважливішою функцією держави, яка за цих умов не конкурує з місцевим самоврядуванням, а навпаки усуває зовнішні загрози йому.

Тимчасові заходи, яких зазнає Україна в умовах війни, неприпустимі в післявоєнний період, вони «не повинні стати постійними атрибутами системи місцевого самоврядування» [6]. Реформа децентралізації влади повинна мати продовження, оскільки її завершення пов'язано з благополуччям населення, забезпеченням прав і свобод людини, наданням якісних адміністративних послуг на місцях. Тобто з тим усім, що є складником безпеки в громадах.

Саме безпека в громадах є основною умовою повернення українців, які отримали тимчасовий прихисток за кордоном (36% респондентів) [1]. Отже, безпека є не тільки основною умовою повернення українців із-за кордону, але й критерієм відновлення та повноцінного функціонування громад. Людей цікавить, як вони будуть жити і чи буде можливість задовольняти їхні життєві потреби. Подібну модель безпеки сконструювали жителі чотирьох областей України (Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської) за результатами їх опитування, проведеного в 2020 році. Так, до рейтингу найважливіших із



запропонованих проблем, які можуть бути пов'язані із відчуттям безпеки на рівні країни, учасники опитування віднесли такі: завершення війни (46,4%), брак грошей на їжу та базові потреби (39,4%), корумпованість влади (39,4%) [7, с. 12]. Вважаємо, що якби опитування проводилося б тепер, в умовах окупації та ракетних обстрілів російськими військами території України, а також вчинення ними воєнних злочинів, то рейтинг такої причини, як завершення війни, суттєво зріз би. Це свідчить про те, що пріоритет умов, за яких людина почувається в безпеці мінливий і залежить від певних обставин, у яких вона перебуває.

Аналіз Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] свідчить, що органи місцевого самоврядування мають достатньо повноважень для здійснення системного, комплексного, превентивного захисту громад. У сфері управління безпекою вони уповноважені взаємодіяти із органами місцевої виконавчої влади, судовими та правоохоронними органами, інституціями громадянського суспільства тощо. Тому задоволення очікувань українців щодо гарантування безпеки в громадах залежить від припинення активних бойових дій на території їхнього постійного місця проживання та відновлення мирного життя. З цією метою необхідно провести відбудову зруйнованих громад в Україні.

Тому таким важливим стало включення до Плану відновлення України від наслідків війни підрозділу «Місьцеве самоврядування». Цей підрозділ має чотири стратегічні цілі: «1) Оновити адміністративно-територіальний устрій з огляду на виклики, що постали перед місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади; 2) Закріпити розподіл повноважень місцевого самоврядування на всіх рівнях, а також з місцевими органами виконавчої влади; 3) Запровадити дієву та гнучку систему підготовки та просування працівників/-ць органів місцевого самоврядування і таким чином сформувавши привабливі та сприятливі умови роботи на публічній службі; 4) Удосконалити виборчу систему місцевих виборів» [6]. Виконання плану відновлення в частині місцевого самоврядування буде здійснюватися у три етапи упродовж 10 років.

Здійснення реформи в післявоєнний період передбачає внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади, проект яких оприлюднений 29 листопада 2021 р. [9]. Він містить низку прогресивних змін, ключові з яких такі: зміна системи адміністративно-територіального устрою України; утворення замість місцевих державних адміністрацій префектур, за якими залишаються тільки функції адміністративного нагляду; утворення при обласних та районних радах виконавчих органів; посилення правового статусу громади як адміністративно-територіальної одиниці та територіальної основи для місцевого самоврядування; розподіл повноважень між рівнями місцевого самоврядування та ін.



У зв'язку з цим потрібно буде внести зміни до чинних законів («Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про службу в органах місцевого самоврядування», до Виборчого кодексу України та прийняти нові («Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцевий референдум»). Однак цим законодавча робота у сфері місцевого самоврядування не обмежиться, оскільки необхідно прийняти секторальні закони, які стосуються питань освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, будівництва та ін. Тобто закони, які стануть правовим підґрунтям для забезпечення спроможності громад та безпеки в них.

Висновки. Первинні позитивні результати реформи децентралізації влади в Україні вплинули на її підтримку населенням. Активна позиція органів місцевого самоврядування у протидії російській воєнній агресії та організації оборони в більшості населених пунктів України спричинила зростання прагнення українців до продовження реформи децентралізації в повоєнний період. Повномасштабне вторгнення російських військ на територію України спричинило тимчасове обмеження повноважень органів місцевого самоврядування і призупинення реформи децентралізації. Однак ці заходи української влади в умовах воєнного стану є вимушеними та здійснюються з метою забезпечення національної безпеки та підтримки високого рівня обороноздатності країни, що є найважливішою функцією держави. По завершенні війни реформа децентралізації має бути продовжена, про що свідчить включення до Плану відновлення України від наслідків війни підрозділу «Місьцеве самоврядування». Для успішної реалізації реформи потрібно внести зміни до Конституції України в частині децентралізації влади та прийняти секторальні закони, які забезпечать спроможність громад, людську безпеку та повернення українців до місць постійного проживання.

Література:

1. Аналітичний звіт (жовтень-листопад 2022). Місьцеве самоврядування та територіальна організація влади в контексті широкомасштабного російського вторгнення. URL: https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20221219_m/Sociology_lsg_2022.pdf
2. Відбудова України: принципи та політика. За редакцією Ю. Городніченка, І. Сологуб. & Б. Ведер ді Мауро. URL: https://cepr.org/system/files/2022-12/reconstruction%20book_Ukrainian_0.pdf
3. Türk V. Human rights situation in Ukraine (2022). URL: <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/12/human-rights-situation-ukraine>
4. Про введення воєнного стану в Україні. Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Закон України від 12 травня 2022 року № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
6. Рекомендації стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни. Центр експертизи доброго врядування, м. Страсбург, 30 червня 2022 року CEGG/PAD(2022)3. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGG-PAD-on-Ukraine-Recovery-Strategy-in-LSG-area_UKR_FINAL.pdf



7. Міхеєва О. Безпека людини: оцінка та очікування мешканців та мешканок чотирьох областей України (Донецької, Луганської, Запорізької та Херсонської). URL: https://www.researchgate.net/publication/345997570_Bezpeka_ludini_ocinka_ta_ocikuvanna_meskanciv_ta_meskanok_cotiroh_oblastej_Ukraini_Doneckoi_Luganskoi_Zaporizkoi_ta_Hersonskoi

8. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

9. Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій «Зміни до Конституції України у частині децентралізації через консенсус». Проект тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади. URL: <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>

References:

1. Analitchnyi zvit (zhovten-lystopad 2022). Mistseve samovriaduvannia ta terytorialna orhanizatsiia vlady v konteksti shyrokomasshtabnoho rosiiskoho vtorhnennia. [Analytical report (October-November 2022). Local self-government and territorial organization of power in the context of a large-scale Russian invasion] URL: https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20221219_m/Sociology_lsg_2022.pdf [in Ukrainian].

2. Vidbudova Ukrainy: pryntsyipy ta polityka. [] Za redaktsiieiu Yu. Horodnichenka, I. Solohub. & B. Veder di Mauro. Retrieved from https://cepr.org/system/files/2022-12/reconstruction%20book_Ukrainian_0.pdf [in Ukrainian].

3. Türk V. Human rights situation in Ukraine (2022). Retrieved from <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2022/12/human-rights-situation-ukraine>

4. Ukaz Prezidenta Ukrainy «Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini»: vid 24 liutoho 2022 roku № 64/2022. [Decree of the President of Ukraine 64/2022. On the introduction of martial law in Ukraine] Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

5. Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo funktsionuvannia derzhavnoi sluzhby ta mistsevoho samovriaduvannia u period dii voiennoho stanu»: vid 12 travnia 2022 roku № 2259-IX. [Law of Ukraine 2259-IX. On making changes to some laws of Ukraine regarding the functioning of the civil service and local self-government during the period of martial law] Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text> [in Ukrainian].

6. Rekomendatsii stosovno formuvannia polityky z pytan Planu vidnovlennia mistsevoho samovriaduvannia vid naslidkiv viiny. [] Tsentri ekspertyzы dobroho vriaduvannia, m. Strasburh, 30 chervnia 2022 roku CEGG/PAD (2022)3. Retrieved from http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2022/07/CEGG-PAD-on-Ukraine-Recovery-Strategy-in-LSG-area_UKR_FINAL.pdf [in Ukrainian].

7. Mikheieva, O. Bezpeka liudyny: otsinka ta ochikuvannia meshkantsiv ta meshkanok chotyrokhl oblastei Ukrainy (Donetskoi, Luhanskoi, Zaporizkoi ta Khersonskoi). [Human security: assessment and expectations of residents of four regions of Ukraine (Donetsk, Luhansk, Zaporizhzhia, and Kherson)] Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/345997570_Bezpeka_ludini_ocinka_ta_ocikuvanna_meskanciv_ta_meskanok_cotiroh_oblastej_Ukraini_Doneckoi_Luganskoi_Zaporizkoi_ta_Hersonskoi [in Ukrainian].

8. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini. Zakon Ukrainy vid 21 travnia 1997 roku № 280/97-VR. [Law of Ukraine 280/97-VR. About local self-government in Ukraine (1997). Information of the Verkhovna Rada of Ukraine] Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].



9. Zminy do Konstytutsii Ukrainy v chastyni detsentralizatsii vlady. Finalnyi zvit za rezultatamy inkliuzyvnykh pozaparlamentskykh publichnykh konsultatsii «Zminy do Konstytutsii Ukrainy u chastyni detsentralizatsii cherez konsensus». Proiekt tekstu zmin do Konstytutsii Ukrainy v chastyni detsentralizatsii vlady. [Amendments to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization of power. Final report on the results of the inclusive non-parliamentary public consultations «Amendments to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization through consensus». Draft text of amendments to the Constitution of Ukraine in terms of decentralization of power] Retrieved from <https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf> [in Ukrainian].

