

УДК 321.172:352.07]:340.134(477):355.01  
DOI <https://doi.org/10.32782/apfs.v040.2023.29>

**Н. В. Горло**

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-0872-9333>

доктор політичних наук, доцент,  
професор кафедри політології

Запорізького національного університету

## РЕАЛІЗАЦІЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

**Постановка проблеми.** Реформу децентралізації влади часто називають однією з найуспішніших реформ України. 1 квітня 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Реформа децентралізації влади була однією реформ, позначених як першочергові для виконання у Стратегії сталого розвитку «Україна 2020». Починаючи з 2014 року реформа продемонструвала гарні результати: відбулася якісна трансформація адміністративно-територіальної системи (на місцевому рівні управління утворено об'єднані територіальні громади, укрупнено райони, оптимізовано функції органів управління на місцевому і регіональному рівнях: передано повноваження і фінансові ресурси від державної влади до органів місцевого самоврядування (ОМС), проведена успішна фінансова децентралізація. Повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України у лютому 2022 року, безумовно, позначилося на розвитку реформи, але не зупинило її реалізацію. Воєнний час поставив перед органами місцевого самоврядування та органами державної влади виклики, на які необхідно оперативно реагувати і тим самим підтверджувати свою дієздатність. Саме тому реформа не стала «на паузу», навпаки, на сучасному етапі реформовані органи влади на різних рівнях управління відпрацьовують свою здатність керувати суспільними процесами в кризових умовах. А враховуючи те, що реформа закріплює європейський вектор України, її продовження є винятково важливою справою як у воєнний, так і післявоєнний період, тож вже зараз проводиться робота щодо оптимізації нормативного забезпечення реформи, налагодження контактів із зарубіжними партнерами тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Реформа децентралізації влади є предметом пильної уваги представників різних суспільних наук: державного управління, політології, правознавства, економіки, соціології. Питанням функціонування органів місцевого самоврядування в умовах повномасштабного вторгнення росії присвячені роботи В. Борщевського, Т. Губи, Т. Лукері, Є. Матвеева, А. Миколюка, В. Орлян-

ського та інших. В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень «Місьцеве самоврядування як чинник стійкості тилу» (2023 р.) ґрунтовно проаналізовано особливості функціонування територіальних громад тилу, прифронтової зони й тимчасово окупованих територій, а також деокупованих громад. Інформація про функціонування органів управління на місцевому та регіональному рівнях досить повно висвітлюється на офіційних сторінках органів влади різного рівня та у засобах масової інформації. Враховуючи, що реформа децентралізації влади досліджується в динаміці, вважаємо, що висвітлення поточного стану реформи є вкрай актуальним науковим завданням.

**Мета роботи** полягає у дослідженні особливостей реалізації реформи децентралізації влади в Україні в умовах воєнного стану.

**Виклад основного матеріалу.** 24 лютого 2022 року в Україні було введено воєнний стан. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (2015 р.) органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження, надані їм Конституцією України, названим законом та іншими законами України. У межах територій територіальних громад можуть бути утворені військові адміністрації населених пунктів у випадку, якщо сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження [1]. У зв'язку зі створенням військових адміністрацій виокремлюють принаймні три режими взаємодії органів місцевого самоврядування (ОМС) із військовими адміністраціями в роботі різних громад: 1) заміщення ОМС військовою адміністрацією; 2) спільне управління громадою з боку ОМС і ВА; 3) розширені повноваження ОМС із частковим підпорядкуванням військовій адміністрації вищого рівня. Застосування того чи іншого режиму залежить від конкретних умов життя громади [2, с. 45]. Одразу на порядку денному постало питання про розвиток територіальних громад в умовах війни, яке стосувалося ступеня самостійності влади об'єднаних територіальних громад у прийнятті рішень. У цьому питанні не було одностайності: наводи-

лися аргументи на користь побудови доволі жорсткої централізованої владної вертикалі (за аналогією з військовою ієрархією) та обґрунтування необхідності збереження реальної самостійності територіальних громад в управлінні власним економічним потенціалом і людським капіталом задля їх максимально ефективного використання [3]. У кризових умовах громади, маючи ресурси та право на автономію, показали свою здатність впоратися з проблемами, що виникли.

Громади у різних регіонах України, у тому числі ті, що функціонують на тимчасово окупованих територіях, керуються низкою нормативних актів та рекомендацій. Офіс Президента України, Уряд, Верховна Рада України, РНБО та інші центральні органи виконавчої влади, Офіс підтримки реформ приймають оперативні рішення щодо функціонування суспільства. Вагома роль належить Офісу підтримки реформ, який проводить роз'яснювальну роботу щодо функціонування бюджетної сфери територіальних громад у період воєнного стану. Надаються рекомендації щодо організації роботи громади в умовах війни та роз'яснення щодо того, як здійснювати регулювання за такими напрямками, як: місцевий бюджет, допомога війську, адміністративні, освітні, медичні, соціальні послуги, допомога ВПО, майно, трудові відносини, земельні питання та інші. Наприклад, були розширені повноваження голів територіальних громад у питанні перерозподілу бюджетних коштів для військових потреб. Не менш важливим є питання функціонування влади в умовах окупації, зокрема, надають роз'яснення щодо колабораційної діяльності і дають рекомендації стосовно організації роботи органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Робота органів місцевої влади в умовах воєнного стану здійснюється за багатьма напрямками: евакуація жителів ОТГ, прийом переселенців, забезпечення їх базових потреб, робота з волонтерами тощо. Заохочується співробітництво громад. Асоціація ОТГ в березні 2022 року започаткувала благодійну ініціативу «Громади – громадам» з метою надання адресної підтримки і допомоги селам, селищам та містам, жителі та захисники яких найбільше цього потребують. До ініціативи доєдналися більше 200 громад [4].

У цілому можна стверджувати, що досвід функціонування громад у період повномасштабної війни засвідчує як достатню самостійність громад у питанні прийняття важливих рішень, так і правомірність контролю усіх місцевих процесів з боку центральної влади, що цілком виправдане в умовах війни. На думку А. Миколюка, децентралізована система дозволяє в повному обсязі реалізувати інтереси населення через функції та повноваження місцевої влади [5, с. 69].

Окремо стоїть питання відновлення влади на деокупованих територіях. Місцева та регіональна влада там стикається з новими викликами, серед яких відновлення господарських процесів, відбудова пошкодженого житла. Актуальним залишається питання безпеки людей. Т. Лукеря називає три умови, за яких відбудеться відновлення функціонування місцевого самоврядування на деокупованих територіях: 1) залученість правоохоронних органів для виявлення і розслідування серед представників ОМС осіб, які мають підозри співпраці з ворогом, тобто розслідування фактів колабораційної діяльності; 2) наявність кворуму та здатність ухвалювати рішення. Мається на увазі наявність представників ОМС, які здатні виконувати свої повноваження на деокупованій території, а не перебувають за межами громади, області, країни, зникли безвісти або були викрадені, або ж вони несуть кримінальну відповідальність; 3) проведення виборів. Але, як підкреслює дослідниця, в умовах воєнного стану організація і проведення виборів заборонені законом, тож альтернативою для відновлення управління на місцях є утворення військових адміністрацій на період воєнного стану [6].

Нові реалії викликали потребу у вдосконаленні нормативно-правової бази, зокрема, розробці засад державної регіональної політики відповідно до умов воєнного стану та політики відновлення регіонів і територій. 9 липня 2022 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій», у який внесено положення про необхідність розробки стратегії розвитку територіальних громад з врахуванням пріоритетів, визначених Державною стратегією регіонального розвитку України та відповідними регіональними стратегіями розвитку. Таким чином запроваджується трирівнева система стратегічного планування у державі. Для планування відновлення та стимулювання розвитку регіонів та територій передбачене виокремлення чотирьох функціональних типів територій: 1) території відновлення; 2) регіональні полюси зростання; 3) території з особливими умовами для розвитку; 4) території сталого розвитку [7]. Диференціація територій відбувається в залежності від їхніх соціальних, просторових, екологічних, економічних, безпекових та інших особливостей.

Крім того, нагальними є законодавчі зміни щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Задля цього проводяться консультації і наради за участі представників ОМС. Громадська організація «ДЕСПРО» за підтримки Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» організує круглі столи задля обговорення нормативного забез-

печення реформи. Так, у січні 2023 року було проведено опитування представників органів місцевого самоврядування з метою дізнатися їх думку про необхідні законодавчі ініціативи на 2023 рік. В опитуванні взяли участь 354 респонденти з 310 територіальних громад (з них 33% – міських; 38% – селищних та 29% – сільських) з 24 областей України. Було визначено низку пріоритетних для прийняття у 2023 році законопроектів, необхідних для ефективної роботи органів місцевого самоврядування і успішного продовження реформи. Серед них проект Закону України № 8056 «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану» (його назвали 47% респондентів) та низка інших [8]. Результати дослідження були обговорені на Форумі «Децентралізація 2023. Законодавчий порядок денний в умовах війни», що відбувся наприкінці лютого 2023 року, а нагальні питання створення дорожньої карти нормативно-правового регулювання реформи піднімалися на круглому столі «Пріоритети законодавчого порядку денного для підтримки децентралізаційної реформи» (23 березня 2023 року).

У рамках реформи передбачається втілення заходів, запланованих раніше. Так, у 2023 році планується запровадження інституту префектів – посадових осіб, які здійснюватимуть адміністративний нагляд на місцях [9].

Про подальше впровадження реформи також свідчить посилення співпраці із закордонними партнерами. У цьому напрямі працює Міністерство розвитку громад і територій України. Так, у грудні 2022 року Міністерство у партнерстві з Програмою Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» розробили **Методичні рекомендації щодо міжнародного муніципального партнерства**, що базуються на методології Ради Європи City to City Cooperation [10]. Про стан реформи децентралізації в Україні говорили 2 грудня 2022 року в Брюсселі, де відбувся 4-й випуск щорічних Форумів місцевих лідерів ЄС-Східного партнерства на тему «Як просувати реформу децентралізації та локалізувати порядок денний ЄС-Східне партнерство». Місцеві лідери провели багаторівневу дискусію щодо просування реформи децентралізації як наріжного каменю місцевої демократії, стабільності, розвитку та фундаментального стовпа для локалізації порядку денного ЄС-Східне партнерство. Цього року однією з головних тем була російська війна в Україні та поточна ситуація, що стрімко розвивається в регіоні, а також реформи децентралізації в Грузії, Молдові та Україні і необхідні інструменти для супроводу органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, щоб пере-

конатися, що успішний процес децентралізації не перерваний і триває [11].

Не менш важливим питанням у час війни є висвітлення перебігу і наслідків реформи для громадськості. Міністерство розвитку громад та територій України продовжило практику проведення Всеукраїнського конкурсу журналістських робіт «Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади», оголосивши конкурс і у 2022 році. Метою конкурсу є підвищення поінформованості населення України через регіональні ЗМІ про роль місцевого самоврядування у забезпеченні життєдіяльності населених пунктів під час війни та подолання її наслідків. Серед завдань конкурсу є заклик до представників регіональних ЗМІ висвітлювати інформацію про життя територіальних громад, роботу ОМС та їх взаємодію з місцевими органами виконавчої влади, громадськими організаціями, благодійними фондами, а також поширювати досвід територіальних громад щодо подолання шкоди, завданої країною-агресором [12]. Конкурс проводився за номінаціями: «Онлайн-публікація», «Стаття у друкованому ЗМІ», «Радіоматеріал», «Відеоматеріал». У листопаді 2022 року оголошені переможці конкурсу; у публікаціях переможців піднімалися питання налагодження роботи громад, у тому числі прифронтових, під час війни, підготовки житлово-комунального господарства до зимових умов та його відновлення у випадку руйнування, допомоги внутрішньо-переміщеним особам.

Отже, органи місцевого самоврядування та органи державного управління ефективно долають виклики, обумовлені війною. Звісно, це стало можливим і завдяки активізації участі громадян у суспільних процесах, зокрема, у волонтерському русі. Високу оцінку діяльності волонтерського руху дає Лорен Ван Метре, який вважає, що громадянське суспільство також відіграло вирішальну роль у підтримці органів місцевого самоврядування в Україні, які отримали більше повноважень з 2014 року в результаті значних зусиль щодо демократичних реформ – децентралізації та об'єднання, які надали їм більше повноважень і фінансування. Переможна відповідь України на торішнє повномасштабне вторгнення є принаймні частково результатом спритності та авторитету місцевих органів влади, яким громадянське суспільство допомогло ресурсами, координацією та контактами з міжнародними донорами. Український волонтерський рух відіграв важливу роль на місцевому рівні [13].

**Висновки.** Таким чином, реформа децентралізації влади не зупиняється і продовжується в умовах повномасштабної війни та введення воєнного стану. Безумовно, реформа не проводиться у повному обсязі, багато чого із запланованого не виконано, наприклад, утворення префектур замість

державних адміністрацій, хоча й це питання вже стоїть на порядку денному. Разом з тим у складний для українського народу час органи місцевого самоврядування та державної влади набувають досвід вирішення нагальних проблем, пов'язаних з організацією життя людей в громадах, районах, регіонах у кризових умовах, реалізуючи заходи з евакуації населення, релокації підприємств, регулюючи роботу житлово-комунального, освітнього, соціального та інших секторів, відновлюючи господарство на деокупованих територіях. Тим самим доводиться спроможність територіальних громад на засадах самоорганізації та за підтримки вищих органів управління вирішувати нагальні питання життєустрою громади. Відзначимо важливу роль волонтерських організацій у вирішенні місцевих проблем. Одночасно з цим започатковуються міжнародні проекти щодо розширення муніципальної співпраці, які засвідчують зацікавленість у реформі та її підтримку з боку іноземних партнерів. На належному рівні відбувається інформування населення та іноземної аудиторії про стан реформи. У цілому це засвідчує ефективність реформи децентралізації, яка дозволила сформулювати дієве місцеве самоврядування, що дає підстави прогнозувати її подальший успішний розвиток у період післявоєнної відбудови. Реформа децентралізації влади засвідчує проєвропейський вектор України, тож її завершення і досягнення запланованих цілей є принциповою справою.

### Література

1. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 18.03.2023).
2. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : аналіт. доп. / [В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін.] ; за ред. В. Г. Потапенка. Київ : НІСД, 2023. 54 с.
3. Борщевський В., Матвеев Є., Куропась І., Микита О. Війна. Громади. Децентралізація. Як налагодити ефективне управління громадами в сучасних геополітичних реаліях. *Громадський простір*. 25.04.2022. URL: <https://www.prostir.ua/?news=vijna-hromady-detsentralizatsiya-yak-nalahodyty-efektyvne-upravlinnya-hromadamu-v-suchasnyh-heopolitychnyh-realiyah> (дата звернення: 20.03.2023).
4. «Утворення військових адміністрацій не згортає децентралізацію владних повноважень», – Сергій Шаршов. *Децентралізація*. 25.11.2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15801> (дата звернення: 22.03.2023).
5. Миколюк А. В. Робота органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Таврійський науковий вісник*. 2022. № 2. С. 67-73.
6. Лукеря Т. Хто керуватиме громадами на деокупованих територіях? *Лабораторія законодавчих ініціатив*. 12 січня 2023. URL: <https://parlament.org.ua/2023/01/12/hto-keruvatime-gromadami-na-deokupovanih-teritoriyah/> (дата звернення: 22.03.2023).
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій : Закон України № № 2389-IX від 9 липня 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text> (дата звернення: 18.03.2023).
8. Пріоритети законодавчого порядку денного щодо децентралізації у 2023 – результати опитування представників ОМС. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16086> (дата звернення: 21.03.2023).
9. У 2023 році децентралізація продовжиться, – Денис Шмигаль. *Урядовий портал*. 3 січня 2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/denys-shmyhal-u-2023-rotsi-prodovzhytsia-reforma-detsentralizatsii-derzhavnoho-upravlinnia-ta-upravlinnia-derzhvlasnistiu> (дата звернення: 20.03.2023).
10. Міністерство розвитку громад та територій України активізувало роботу стосовно сприяння територіальним громадам України в розширенні співпраці з іноземними муніципалітетами. *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.gov.ua/twincities> (дата звернення: 18.03.2023).
11. How to advance decentralisation reform despite the Russian war. *PLATFORMA. Local&regional international action*. 7 february 2023. URL: <https://platforma-dev.eu/how-to-advance-decentralisation-reform-and-localise-the-eu-eap-agenda-desprite-the-russian-war/> (date of access: 04.03.2023).
12. Всеукраїнський конкурс журналістських робіт «Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» у 2022 році. Буклет про Конкурс. *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2022/06/buklet-2022-1.pdf> (дата звернення: 20.03.2023).
13. Lauren Van Metre. Voices from the Frontlines of Democracy in Ukraine: Supporting and Protecting Civil Society. *Just Security*. 24.02.2023. URL: <https://www.justsecurity.org/85256/voices-from-the-frontlines-of-democracy-in-ukraine-supporting-and-protecting-civil-society/> (date of access: 04.03.2023).

### Анотація

**Горло Н. В. Реалізація реформи децентралізації влади в Україні в умовах воєнного стану.** – Стаття.

У статті проаналізовано стан реформи децентралізації влади в Україні на сучасному етапі. Повномасштабне вторгнення російської федерації на територію України у лютому 2022 року позначилося на розвитку реформи, але не зупинило її реалізацію. Органи місцевого самоврядування та державного управління відпрацьовують свою здатність керувати суспільними процесами в кризових умовах.

Розглянуто повноваження органів місцевого самоврядування, особливості їх взаємодії з військовими адміністраціями та напрямки роботи в умовах воєнного стану: евакуація населення, релокація підприємств, прийом переселенців, допомога військовим, співробітництво з іншими громадами тощо. Аргументовано,

що досвід функціонування об'єднаних територіальних громад у період повномасштабної війни засвідчує як достатню самостійність громад у питанні прийняття важливих рішень, так і правомірність контролю усіх місцевих процесів з боку центральної влади, що цілком виправдане в умовах війни. Розглянуто проблему відновлення влади на деокупованих територіях.

Проаналізовано заходи щодо вдосконалення нормативного забезпечення регіональної політики і законодавчі зміни щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану. Акцентовано увагу на діяльності громадських організацій, які залучають представників органів місцевого самоврядування до консультацій і нарад. Розглянуто питання про посилення співпраці із закордонними партнерами задля підтримки місцевого самоврядування в Україні.

Показано, що у період війни належна увага приділяється висвітленню перебігу і наслідків реформи для громадськості задля підвищення рівня поінформованості та обізнаності населення України про роль місцевого самоврядування у забезпеченні життєдіяльності населених пунктів під час війни та подолання її наслідків. Відзначено важливу роль волонтерських організацій у вирішенні місцевих проблем. У статті доведено, що в умовах воєнного стану територіальні громади довели свою спроможність вирішувати нагальні питання життєустрою громади на засадах самоорганізації, що засвідчує ефективність реформи децентралізації влади.

*Ключові слова:* децентралізація, органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади, воєнний стан.

### Summary

**Horlo N. V. Implementation of power decentralization reform in Ukraine under martial law.** – Article.

The article analyzes the state of decentralization reform of power in Ukraine at the present stage. The full-scale invasion of the Russian Federation into the territory of Ukraine in February 2022 affected the development

of the reform but did not stop its implementation. Local self-government and public administration bodies are practicing their ability to manage social processes in crisis conditions.

The powers of local self-government bodies, the peculiarities of their interaction with military administrations, and the areas of work under martial law: evacuation of the population, relocation of enterprises, reception of displaced persons, support for the military, cooperation with other communities, etc are considered. It is argued that the experience of functioning of united territorial communities during a full-scale war demonstrates both sufficient independence of communities in making important decisions and the legitimacy of control of all local processes by the central government which is fully justified in the context of war. The problem of power restoring in the de-occupied territories is considered.

The measures to improve the regulatory support of regional policy and legislative changes in the functioning of the civil service and local self-government during the period of martial law are analyzed. Attention is focused on the activities of public organizations that involve representatives of local governments in consultations and meetings. The issue of strengthening cooperation with foreign partners to support local self-government in Ukraine is considered.

It is shown that during the war period, due attention is paid to the coverage of the course and consequences of the reform for the public in order to raise awareness and understanding of the role of local self-government in ensuring the vital activity of settlements during the war and overcoming its consequences. The important role of volunteer organizations in solving local problems is noted. The article proves that under martial law, territorial communities have proved their ability to solve urgent issues of community life on the basis of self-organization, which proves the effectiveness of the power decentralization reform.

*Key words:* decentralization, local self-government bodies, united territorial communities, martial law.