

**Головко Д. В.,**  
*студент 4 курсу, спеціальності*  
*«Публічне управління та адміністрування»;*  
*Національна академія статистики, обліку та аудиту, м. Київ*

## **СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ**

Реформа децентралізації влади відіграє надзвичайно важливу роль у комплексі перетворень, що відбуваються в сучасній Україні. Її значення важко переоцінити, адже від успішного втілення цієї реформи залежить реалізація великої кількості інших реформ в країні. Місцеве самоврядування, будучи органічно відокремленим та функціонально незалежним від державної влади, стає найближчим до людей рівнем публічної влади. Його діяльність спрямована на задоволення потреб та захист інтересів населення, що гарантується на законодавчому рівні.

Реформа у сфері децентралізації - це наймасштабніший процес з часів прийняття Конституції та Закону України "Про місцеве самоврядування". Її мета - розвинути конституційне право громад на самоврядування, що є важливим кроком у становленні України як соціальної, правової та демократичної держави.

Успіх реформи залежить не лише від чіткої концепції, але й від наукового супроводу на всіх етапах її втілення. Тому важливо дослідити всі аспекти децентралізації: ціннісні, сутнісні, організаційні, функціональні та інші.

Процес децентралізації почав активно розвиватися у 2015 році, коли розпочалися законопроектні роботи у цьому напрямку [1–3], і наблизився до завершального етапу у листопаді 2021 року, коли був представлений фінальний звіт за результатами інклюзивних позапарламентських публічних консультацій "Зміни до Конституції України щодо децентралізації через консенсус" [4].

Однак ці процеси реформи зазнали затримки через повномасштабну війну, яку розпочала Російська Федерація проти України. У зв'язку з оголошенням воєнного стану Указом Президента України від 24 лютого 2022 року в системі місцевих органів влади відбулися зміни, обумовлені загрозами воєнного часу. Зокрема, відповідно до цього Указу було утворено 24 обласні та Київську міську військові адміністрації, а також районні військові адміністрації для забезпечення керівництва у сферах оборони, громадської безпеки і порядку.

Проте це не означає, що органи місцевого самоврядування припинили свою діяльність. Зупинка їхньої роботи можлива лише відповідно до умов, визначених у статтях 3 та 4 Закону України "Про правовий режим воєнного стану" від 12 травня 2015 року. У інших випадках органи місцевого самоврядування повинні продовжувати виконувати свої повноваження, передбачені Конституцією та законами України, з урахуванням особливостей правового режиму воєнного стану. Проте їх функціональна спрямованість змінюється. Відповідно до статті 1 Закону України "Про правовий режим воєнного стану", воєнний стан - це особливий правовий режим, що передбачає

делегування відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози державній незалежності України та її територіальній цілісності.

Отже, внесені зміни до системи органів публічної влади та переналаштування їхніх функціональних завдань на пряму впливають на ціль та способи взаємодії органів державної влади на місцях та органів місцевого самоврядування. Головною метою цієї взаємодії стає організація та забезпечення безперебійного функціонування всіх установ на місцях у період воєнного стану.

У контексті воєнного стану важливо визначити такі особливості у співпраці органів державної влади та місцевого самоврядування.

По-перше, органи місцевого самоврядування повинні активно сприяти діяльності військового командування та військових адміністрацій для введення правового режиму воєнного стану на відповідній території та забезпечення безпеки мешканців. Тому важливо розширити координаційний механізм взаємодії цих органів для об'єднання зусиль у забезпеченні життєдіяльності та безпеки населення території, а також для забезпечення національної безпеки та відвернення збройної агресії.

По-друге, у військовий час виникають специфічні взаємовідносини між органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями, які можна визначити як субординаційні. Наприклад, сільський, селищний або міський голова територіальної громади, де не ведуться бойові дії і де ще не створена військова адміністрація, може приймати обмежені заходи правового режиму воєнного стану з обов'язковим повідомленням начальника відповідної обласної військової адміністрації. Таким чином, субординаційна взаємодія між органами місцевого самоврядування та державними органами на місцях зміцнюється.

Свого часу війна завершиться і після перемоги українського народу необхідним буде продовжити розбудову України як незалежної, суверенної держави, повноправного члена європейського співтовариства. І тому вже сьогодні необхідно говорити про ті завдання, які мають бути вирішені після війни. Перспективами післявоєнного часу у контексті децентралізації влади безумовно має стати продовження реформи у цьому напрямі, перш за все шляхом внесення відповідних змін до Конституції України та чинного законодавства. Адже децентралізація передбачає відповідну організацію публічної влади на місцях. Важливою є наявність органів державної влади, які не матимуть широкої загальної компетенції та, зокрема, не здійснюватимуть контрольних повноважень щодо органів місцевого самоврядування. Втім, вони мають представляти та впроваджувати інтереси держави на місцевому рівні, для досягнення цієї мети за ними має бути збережено повноваження щодо координації діяльності органів публічної влади (управління) на місцях, моніторингу реалізації державного інтересу, нагляду за законністю актів інших суб'єктів публічного управління (зокрема органів місцевого самоврядування). Тому варто підтримати те, що у проєктах Закону України «Про внесення змін до

Конституції України (щодо децентралізації)” [1–4] запроваджено інститут префектів.

Децентралізація публічної влади детермінує необхідність конституційного реформування й системи місцевого самоврядування. У Проекті тексту змін до Конституції України в частині децентралізації влади від 29 листопада 2021 року теоретично логічно та практично доцільно закріплюється, що “[повітова,] обласна рада громад є органом місцевого самоврядування, що представляє і реалізує спільні інтереси громад [повіту,] області та має власний виконавчий орган” (зміни до ст. 140 Конституції України) [4]. Крім того, суттєвим щодо утвердження та розвитку місцевого самоврядування є укріплення його матеріальної та фінансової основи шляхом внесення відповідних змін до ст. 142 Конституції України [4].

Організація публічної влади на місцях, що включає в себе органи місцевого самоврядування з широкими повноваженнями у сфері публічного управління, а також представників органів виконавчої влади з обмеженими повноваженнями, переважно координаційного характеру, визначає певну модель взаємодії місцевих органів влади в умовах децентралізації.

Основу цієї взаємодії складає чітке визначення та закріплення законом повноважень цих органів, що визначає зміст, види та форми їх співпраці. Для досягнення цієї мети особливо важливим є розмежування компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, оскільки саме це створює передумови для їх співпраці.

Розмежування компетенції зазначених органів у контексті децентралізації має базуватися на п'яти основних принципах: по-перше, місцеве самоврядування відрізняється від державної влади своєю правовою природою і діє в інтересах місцевого населення; по-друге, в умовах децентралізації органи місцевого самоврядування регулюють та управляють більшістю публічних справ у межах закону; по-третє, обидва рівня влади мають спільну мету - забезпечення ефективного управління на місцях; по-четверте, врахування національних, державних та місцевих інтересів та їх взаємозв'язок; по-п'яте, делегування повноважень з метою здійснення ефективного управління на місцях здійснюється на договірній основі.

У контексті децентралізації та реформування системи місцевого управління, важливим аспектом стає зміна підходу до взаємодії між органами публічної влади на рівні місцевості. Після впровадження реформ, пріоритетним стає координаційна взаємодія, яка полягає в спільних зусиллях для ефективного вирішення спільних завдань. Цей вид взаємодії повинен здійснюватися в тих сферах громадського життя, що є важливими для реалізації і державних, і місцевих інтересів. Формами координаційної взаємодії можуть бути утворення спеціальних органів для реалізації спільних програм, консультації з керівниками місцевих органів влади, проведення спільних заходів та аналіз результатів спільної діяльності.

Крім того, важливо розглянути самостійний вид взаємодії місцевих органів влади - субординацію, яка характеризується управлінськими відносинами між органами, заснованими на принципі підпорядкування. У контексті

децентралізації, з метою підтримки принципів "доброго врядування" і європейських стандартів, субординаційна взаємодія має бути мінімізованою та акцентуватися переважно при реалізації делегованих повноважень.

Додатково, у контексті делегованих повноважень, можливою є реординація, яка виникає при врахуванні місцевих інтересів. Це може включати ініціативну реординацію під час вирішення питань, що впливають на місцеві інтереси, а також взаємне інформування та прийняття спільних рішень.

У післявоєнний період, що характеризується процесами відновлення та модернізації країни, важливо закріпити законодавчо основні форми взаємодії, що сприятимуть ефективному співробітництву місцевих органів влади. У зв'язку зі збройною агресією РФ, важливо знайти оптимальні форми публічного управління для забезпечення незавершеного функціонування всіх інституцій на місцях і захисту прав людини в умовах воєнного стану. В цей період органи державної влади та місцевого самоврядування повинні співпрацювати для ефективного виконання своїх обов'язків під час війни.

Продовження процесів удосконалення державного управління на місцевому рівні відіграє ключову роль у післявоєнний період. Це передбачає постійне оновлення спільної діяльності місцевих органів влади та місцевого самоврядування на основі принципів децентралізації. Консолідація їх зусиль є важливим елементом для здійснення демократичного, децентралізованого управління територіями, що відповідає європейським стандартам та сприяє досягненню євроінтеграційних цілей України.

### Список використаних джерел

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 01.07.2015 р. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 15.06.2022).

2. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України від 13.12.2019 р. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644) (дата звернення: 15.06.2022).

3. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України № 2598 від 27.12.2019 р. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644) (дата звернення: 15.06.2022).

4. 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. 29.11.2021. URL : <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>. (дата звернення: 18.06.2022).