

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35.072

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.3/16>

**Балінський В.В.**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

### СТІЙКІСТЬ ГРОМАД ЯК ФАКТОР ЗБЕРЕЖЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ВІЙНИ

*У даній статті розглянуто роль децентралізації влади в Україні та місцевого самоврядування як фактори, що сприяють збереженню стійкості громад у період повномасштабної війни та, в результаті, стабільності всієї держави під час опору агресору. Значна роль децентралізації влади, яка була впроваджена в Україні з 2014 року, полягала у допомозі країні зберегти стабільність в перші місяці війни завдяки ефективному вирішенню багатьох питань та самоорганізації на рівні громад. В рамках воєнного стану було створено ради оборони в областях та Києві, а також в органах місцевого самоврядування, з основним завданням забезпечення найбільшої підтримки та сприяння військовому командуванню у впровадженні та реалізації заходів правового режиму воєнного стану. Було також визначено процедуру створення військово-цивільних адміністрацій на територіях, де відбувалися активні воєнні дії. Це дозволило місцевому самоврядуванню переорієнтувати свою діяльність на режим воєнного стану та продовжити здійснення своїх обов'язків. Незважаючи на збільшені завдання органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, вони все ще мусили забезпечувати надання базових державних послуг населенню, протидіяти впливу ворожої пропаганди та координувати дії громадян у випадках непередбачуваних ситуацій. Важливим аспектом, що допомагав забезпечити ефективність та стабільність влади, був досвід роботи у період пандемії COVID-19, який привів до активної діджиталізації управління на всіх рівнях. Цифровізація країни, яка здійснювалася впродовж багатьох років децентралізації, у поєднанні з активною координацією та комунікацією з військовими, допомогла підтримати і продовжити роботу громад та місцевої влади. Це зумовило основи для стабільності у цілій державі, що встояла перед складними викликами внаслідок агресивних дій ворога.*

**Ключові слова:** децентралізація, місцеве самоврядування, громади, регіональний розвиток, війна.

**Постановка проблеми.** В умовах повномасштабної війни страждають абсолютно всі процеси всередині країни, особливо це позначається на вирішенні локальних питань, яких стає все більше через велику внутрішню міграцію населення, збитки та руйнування від бойових дій, втрату зв'язку з тимчасово окупованими територіями, ускладнення логістики тощо. Значною мірою децентралізація влади, яку в Україні впроваджували з 2014 року, допомогла країні зберегти стабільність в перші місяці війни за рахунок ефективного вирішення багатьох питань та самоорганізації на рівні громад. Це дозволило суттєво розвантажити центральну владу та максимізувати ефективність всієї системи. Така ситуація суттєво актуалізує подальше дослідження децентралізації влади та місцевого самоврядування як факторів

збереження стабільності держави в умовах повномасштабної війни.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні аспекти вдосконалення децентралізації влади та проблеми місцевого самоврядування, привернули увагу численних вітчизняних та закордонних вчених. Цим темам присвятили свої роботи багато вітчизняних дослідників зокрема О. Батанова, М. Баймуратова, Л. Бориславського, П. Біленчука, І. Грицяка, М. Драгоманова, О. Євтушенка, Н. Камінську, В. Кампо, І. Козюру, А. Колодія, В. Кравченка, В. Куйбіду, В. Наконечного, Н. Наталенка, А. Некряча, М. Оніщука, Ю. Панейка, Р. Плюща, Б. Руснака та інших. Щодо закордонних дослідників, цікавилися цією темою Р. Гнейст, Ж. Зіллер, Дж. Міль, О. Оффердал, Дж. Сарторі, А. Токвіль, Б. Чичерін, В. Шеффер,

Л. Штейн, А. Васильчиков, В. Лешков та інші. Крім того, для ретельного аналізу даної тематики дослідники опрацювали нормативну базу, включаючи Конституцію України, Європейську хартію місцевого самоврядування, Декларацію щодо доброго управління на місцевому і регіональному рівнях, Податковий кодекс, Бюджетний кодекс, Закон України «Про місцеві державні адміністрації».

**Метою статті** є визначити основні умови збереження стійкості громад в умовах повномасштабної війни та значення сильного місцевого самоврядування для збереження обороноздатності держави.

**Виклад основного матеріалу.** Активізація процесів децентралізації та зростання кількості місцевих ініціатив створюють чудові умови для подальшого розвитку місцевого самоврядування і перетворення його в сильного політичного суб'єкта [4, с. 33].

2014 року, з метою налагодження безперервної та ефективної комунікації між владою та громадою, наближення їх одне до одного та залучення громадян до безпосереднього управління державними справами, розпочалася реформа децентралізації влади в Україні. Її метою є передача владних повноважень і бюджетних надходжень від центральних органів державної влади до органів місцевого самоврядування [9, с.26]. Засновником цієї реформи є сильна та ефективна система місцевого самоврядування, яке є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3].

Децентралізаційний процес сприяв об'єднанню сільських, селищних і міських рад у міцні територіальні громади з розширеними ресурсами та здатністю до самостійності. Перебуваючи в умовах війни, ця реформа здійснила позитивний вплив, дозволяючи населеним пунктам спільно реагувати на загострені проблеми:

- міграція населення;
- забезпечення продовольства;
- відновлення інфраструктури;
- оборона.

Таким чином, місцеве населення здатне самостійно вирішувати низку проблем, не очікуючи на директиви від центральних органів влади, які наразі зосереджені на протистоянні агресору. Мета реформи – сприяння підвищенню якості демократії через посилення місцевого самоврядування [8, с. 63–67.] та створення адміністративних одиниць з чітко визначеними законом повноваженнями і відповідальністю [5, с. 26–28].

Починаючи з часів воєнних дій, було створено ради оборони в областях та Києві, а також в органах місцевого самоврядування. Головним завданням було забезпечення найбільшої підтримки та сприяння військовому командуванню у впровадженні та реалізації заходів правового режиму воєнного стану. Окрім цього, було визначено процедуру створення військово-цивільних адміністрацій на територіях, де відбувалися активні воєнні дії. Це дозволило місцевому самоврядуванню переорієнтувати свою діяльність на режим воєнного стану та продовжити здійснення своїх обов'язків.

З свого боку, військове командування, спільно з військовими адміністраціями, може самостійно або залучаючи органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування впроваджувати різні заходи правового режиму воєнного стану. Ці заходи включають, серед іншого, посилення охорони об'єктів державного значення, запровадження трудової повинності для працездатних осіб, використання ресурсів підприємств, примусове відчуження майна, яке перебуває у приватній або комунальній власності, встановлення комендантської години, обмеження права на проведення мирних зборів та інших масових заходів, регулювання діяльності засобів масової інформації тощо [7].

Щодо безпосереднього управління, його реалізація покладається на органи державної виконавчої влади з урахуванням розподілу функцій, що базується на сферах впливу, рівні повноважень, меті діяльності та організаційних формах їх виконання. У контексті воєнних подій та залежно від конкретної ситуації в регіоні та функціональних обов'язків, органи можуть здійснювати свої повноваження у різних форматах, що дозволяє адаптувати роботу для забезпечення ефективності та збереження життя.

Однак, слід зазначити, що ці результати є лише проміжними успіхами децентралізації, оскільки реформа ще не завершена та потребує прийняття нових законів і змін до діючих [1]. Подальший розвиток громад суттєво ускладнюється в умовах повномасштабного вторгнення ворога.

В цьому контексті, основним фактором успішності децентралізації є доступність державних послуг для мешканців об'єднаних територіальних громад. Впровадження електронного надання державних послуг, яке здійснюється у рамках діджиталізації, є ключовим чинником у покращенні якості реформи децентралізації. Зазначений аспект придбав позитивний характер завдяки три-

валому досвіду з забезпечення ефективної роботи фахівців публічного управління за межами адміністративних будівель, що набуто протягом пандемії COVID-19. В умовах загрози переходу на дистанційний режим роботи, службовцям достатньо усно або з використанням засобів телекомунікаційного зв'язку звернутись до безпосереднього керівника та керівника самостійного структурного підрозділу із пропозицією про зміну формату роботи. Єдиним обов'язковим умовою переходу є здатність забезпечувати постійну комунікацію з безпосереднім керівником та виконувати свої функції максимально ефективно. Однак для успішної реалізації цього процесу необхідно забезпечити наявність спеціалізованих кадрів з відповідними навичками управління, електронними технологіями та технічною грамотністю.

Проте, нестача кадрів – це не єдине проблемне питання на шляху реформи децентралізації влади. Викликом стає масштаб самої реформи, яка потребує згуртованих дій кількох міністерств, таких як Міністерство освіти та науки, Міністерство соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я тощо. Також недосконалість нормативно-правової бази, що регулює дане питання, ускладнює реалізацію діджиталізації.

Проведений процес діджиталізації може значно покращити результати реформи децентралізації влади, зменшивши наявний розрив у комунікації між центральною владою та ОТГ через застосування передових технологій у наданні адміністративних послуг. Крім того, впровадження діджиталізації може стимулювати інноваційний та економічний розвиток регіонів та залучити інтереси бізнесу та потенційних інвесторів.

Тим не менш, технічний прогрес зустрічається з рядом викликів. Поміж фінансово-технічних обмежень, виникає потреба урізноманітнення кадрового забезпечення. Успішне впровадження діджиталізації потребує розвитку нових компетенцій, які на сьогоднішній день відомі лише малій кількості фахівців. Згідно із С. Варналієм, діджиталізація створює безліч переваг, полегшуючи досягнення цілей та зміцнюючи економічну та фінансову безпеку всіх суб'єктів. Однак, виникає необхідність у регулюванні та контролі загроз, які можуть виникати з новими можливостями, що забезпечується аналізом та вивченням даного явища [2, с. 328–329].

Відповідно до А. Грінфілда (2013), цей процес також може виступати як спосіб розвитку демократії, активізації соціального капіталу громади та висловлення громадських позицій з метою вирішення територіальних розривів [10].

Діджиталізація здатна зменшити розрив між сільськими та міськими територіями, надаючи більше можливостей для розвитку села та міста. Особливо в умовах зростаючої урбанізації та недостатньої розвиненості сільських послуг, децентралізація та діджиталізація створюють сприятливу основу для відродження сільської місцевості та аграрної сфери в Україні. Це може сприяти економічному розвитку сільських територій, зменшенню старіння сільського населення та перенаселення міст шляхом активної деурбанізації. Проте, для досягнення успіху у цих напрямках необхідно забезпечити ефективну реалізацію реформ та підтримку їх розвитку, що потребує наявності кваліфікованих кадрів.

Окремою проблемою є робота публічного управління на тимчасово окупованих територіях та в районах активних бойових дій. У населених пунктах, де інфраструктура та логістика піддані руйнуванню, виникають питання щодо забезпечення потреб населення та створення безпечних умов для них. Такі проблеми включають поведінку з документами, питання евакуації, створення гуманітарних коридорів, продовольчу логістику та інші. Наразі, за заявами Національного агентства України з питань державної служби, більшість подібних населених пунктів частково адаптувалась до критичних умов, представляючи державу в тилу ворога та захищаючи національні інтереси.

У районах активних бойових дій, згідно з частиною п'ятою статті 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», були створені військово-цивільні адміністрації. В таких адміністраціях здійснився додатковий допуск до публічного управління військовослужбовців військових формувань та осіб правоохоронних органів різного рангу, що мають спеціальні навички та досвід. Це сприяло підвищенню ефективності публічного управління в умовах воєнного стану.

Ще одним фактором є організація професійного навчання публічних службовців через систему підвищення кваліфікації. Навіть умови воєнного стану ставлять перед ними завдання, з якими вони не мали раніше досвіду. Тому, організація навчання, обмін досвідом, поширення позитивних практик та надання конкретних алгоритмів вирішення пов'язаних з війною проблем стає особливо актуальним в публічному управлінні в Україні. Оновлення змісту та форм навчання та забезпечення можливості службовців брати участь у відповідних навчальних програмах наразі є особливо нагальним завданням.

В умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування змушені виконувати додаткові завдання. По-перше, вони забезпечують співпрацю з військовими адміністраціями та військовим командуванням, узгоджують порядок дій та можуть перерозподілити деякі повноваження. Це дозволяє ефективно організувати оборону населених пунктів, забезпечити населення ресурсами та передавати актуальну інформацію.

По-друге, органи місцевого самоврядування здійснюють роботу з внутрішньо переміщеними особами, особливо в регіонах біля кордону з Польщею, Молдовою, Угорщиною, Словаччиною, Румунією. Це включає реєстрацію статусу ВПО, видачу довідок, розподіл гуманітарної допомоги та організацію виплат.

По-третє, дуже важливим завданням є робота органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях. Для цього розроблені персоналізовані рекомендації, що дозволяють органам місцевого самоврядування діяти відповідно до обставин [6]. Рекомендується забезпечити конфіденційність інформації, розміщеної на їх ресурсах, яка може бути використана ворогом.

Правова база, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування, також адаптується до нових умов. Прийняті законопроекти спрощують функціонування місцевого самоврядування та уряду під час воєнного стану, регламентують процедури призначення на посади, сприяють нормальному функціонуванню населених пунктів.

Серед позитивних практик можна виділити підтримку органами місцевого самоврядування громадських ініціатив, проектів та співпрацю з волонтерами, міжнародними та громадськими організаціями. Проект «Сади Перемоги» спрямований на створення муніципальних городів для мінімізації наслідків продовольчої кризи. Програма «Будуємо Україну Разом» дозволяє волонтерам долучитися до відновлення зруйнованих міст. Органи місцевого самоврядування активно співпрацюють з громадськими ініціативами та допомагають відшкодувати завдані збитки. Всі

перераховані вище чинники сприяють підтримці стабільності всередині окремих громад, які стикаються з викликами воєнного часу.

Здатність громад самостійно оперативно реагувати на загрози, вирішувати кризові ситуації та забезпечувати власні запити дозволяє розвантажити центральну владу та суттєво підняти загальну ефективність держави, що допомагає протистояти агресору. Яскравим показником важливості подібної стабільності можна назвати досвід Чернігова. Місто, яке декілька місяців знаходилось в оточенні військових сил ворога та під постійними обстрілами змогло налагодити роботу всіх служб першої необхідності, щоб зберегти населення та зробити життя людей настільки комфортним, наскільки це тільки було можливо в такій ситуації. Така підтримка громади позитивно впливає на загальну стійкість міста та його здатність опиратись ворогу.

**Висновки.** Таким чином, можемо дійти висновку, що суттєва децентралізація влади в Україні та здатність громад до швидкої та ефективної самоорганізації стали факторами, які дозволили Україні зберегти стабільність, що була так необхідна в умовах повномасштабної війни. Попри те, що в умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування змушені виконувати додаткові завдання, забезпечувати співпрацю з військовими адміністраціями та військовим командуванням, вони все ще повинні забезпечувати отримання населенням базових державних послуг, протидіяти впливу на громаду ворожої пропаганди та координувати людей у випадках непередбачуваних ситуацій. Основою для забезпечення такого масиву повноважень став досвід роботи за часів пандемії COVID-19, який сприяв активній діджиталізації влади на всіх рівнях. Цифровізація країни, передача влади з центру на місця за довгі роки децентралізації, активна координація та комунікація з військовими дозволили втриматись та продовжити працювати громадам та місцевій владі, а це, в свою чергу, стало основою для стабільності влади центральної.

### Список літератури:

1. Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні, 2021. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/аналітичний-звіт-за-результатами-оцінювання-ефективності-застосування-законів-україни-про-конфлікт-інтересів>
2. Варналій З. Модернізація публічних фінансів України в умовах діджиталізації. Управління публічними фінансами та проблеми забезпечення національної економічної безпеки: збірник тез Податкового конгресу (м. Ірпінь, 12 грудня 2019 р.). Ірпінь: Університет ДФС України, 2019. 328-329 с.
3. Калашнікова О., Крупник А. Проблеми проведення реформування місцевого самоврядування та розвитку місцевої демократії в умовах нової системи державного управління, 2018. URL: <http://samoorg>.

com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Analiz-problem-reformuvannya-na-mistsevomu-rivni-ta-zabezpechennya-demokratiyi-uchasti-.pdf.

4. Калінкін А. Конституційна реформа у сфері децентралізації державної влади : дис. канд. юрид. наук. Київ, 2016. 198 с.

5. Кіріка Д. Проблеми демократичної трансформації державної влади в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 26–28.

6. Органам місцевого самоврядування радять закрити інформацію на час війни. *Офіційний сайт реформи децентралізації влади*. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14615>

7. Про правовий режим воєнного стану, Закон України № 2259-IX від 12.05.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

8. Пухтинський М. О. Трансформація системи місцевого самоврядування в контексті реалізації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії. *Вісник АПСВТ*. 2016. № 3-4б. С. 63–67.

9. Чернописький П. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук, Харків, 2018. 235 с.

10. Greenfield A. (2013). *Against the Smart City*. London : Verso. 147 с.

### **Balinskyi V.V. STABILITY OF COMMUNITIES AS A FACTOR FOR PRESERVING THE STABILITY OF THE STATE IN CONDITIONS OF WAR**

*This article examines the role of decentralization of power in Ukraine and local self-government as factors contributing to the preservation of the stability of communities during a full-scale war and, as a result, the stability of the entire state during resistance to an aggressor. A significant role of the decentralization of power, which was implemented in Ukraine since 2014, was to help the country maintain stability in the first months of the war thanks to the effective resolution of many issues and self-organization at the community level. Within the framework of martial law, defense councils were created in the regions and Kyiv, as well as in local self-government bodies, with the main task of providing the greatest support and assistance to the military command in the implementation and implementation of measures of the legal regime of martial law. The procedure for creating military-civilian administrations in the territories where active military operations were taking place was also determined. This allowed the local self-government to reorient its activities to the martial law regime and to continue carrying out its duties. Despite the increased tasks of local self-government bodies under martial law, they still had to ensure the provision of basic public services to the population, counteract the influence of hostile propaganda and coordinate the actions of citizens in cases of unforeseen situations. An important aspect that helped ensure the efficiency and stability of the authorities was the experience of working during the COVID-19 pandemic, which led to the active digitalization of management at all levels. The digitization of the country, which was carried out during many years of decentralization, combined with active coordination and communication with the military, helped to support and continue the work of communities and local authorities. This laid the foundations for stability in the entire state, which faced difficult challenges as a result of the aggressive actions of the enemy.*

**Key words:** decentralization, local self-government, communities, regional development, war.