

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ В УКРАЇНІ

FEATURES OF DECENTRALIZATION OF POWER IN UKRAINE UNDER CONDITIONS OF ARMED CONFLICT

Нестерович В.Ф., д.ю.н., професор,
професор кафедри державно-правових дисциплін та публічного управління
Донецький державний університет внутрішніх справ

У статті розглядаються особливості здійснення процесу децентралізації в Україні в умовах збройного конфлікту. Проаналізовано специфічні виклики, які постають перед державними та місцевими органами влади у зв'язку з воєнними діями на території країни, а також визначають основні фактори, що впливають на реалізацію політики децентралізації. Основну увагу приділено тому, як децентралізація впливає на здатність місцевого самоврядування забезпечувати стабільність, безпеку та ефективне управління в кризових умовах. Однією з ключових тез є взаємозв'язок між передачею повноважень на місцевий рівень та підвищенням рівня стійкості територіальних громад до викликів, спричинених збройним конфліктом. У статті також підкреслюється, що децентралізація сприяє мобілізації місцевих ресурсів, розширенню повноважень місцевих органів влади та розвитку партнерства між державою та громадою. Досліджено законодавчу базу, яка регулює процес децентралізації, та здійснено аналіз адаптації законодавства до умов збройного конфлікту. Важливим аспектом є оцінка впливу військових дій на бюджетування, управління ресурсами та планування інфраструктурних проєктів у регіонах, які безпосередньо постраждали від конфлікту. Зазначено, що у кризовий період особливо важливим є забезпечення координації між центральними та місцевими органами влади для збереження функціональності державного управління. У статті висловлюється думка, що успішне впровадження децентралізації в умовах збройного конфлікту є критично важливим для відновлення довіри населення до влади, забезпечення соціальної згуртованості та ефективного реагування на надзвичайні ситуації.

Ключові слова: децентралізація, збройний конфлікт, місцеве самоврядування, об'єднані територіальні громади (ОТГ), законодавство, управління, соціальна політика, інфраструктура.

The article examines the features of implementing the decentralization process in Ukraine under the conditions of armed conflict. It analyzes the specific challenges faced by national and local authorities due to military actions within the country and identifies the key factors influencing the implementation of decentralization policies. Particular attention is paid to how decentralization affects the ability of local governments to ensure stability, security, and effective governance under crisis conditions.

One of the key arguments highlights the relationship between the delegation of powers to the local level and the enhancement of the resilience of territorial communities to the challenges posed by the armed conflict. The article also emphasizes that decentralization contributes to mobilizing local resources, expanding the authority of local governments, and fostering partnerships between the state and communities.

The study explores the legislative framework governing the decentralization process and analyzes the adaptation of this legislation to the conditions of armed conflict. A significant focus is placed on assessing the impact of military actions on budgeting, resource management, and the planning of infrastructure projects in regions directly affected by the conflict. It is noted that during a crisis period, ensuring coordination between central and local authorities is especially crucial for maintaining the functionality of public administration.

The article concludes that the successful implementation of decentralization during an armed conflict is critically important for restoring public trust in government, ensuring social cohesion, and effectively responding to emergencies.

Key words: decentralization, armed conflict, local government, united territorial communities (UTCs), legislation, governance, social policy, infrastructure.

Постановка проблеми. Агресивні дії росії проти України, початком яких стало захоплення росією Кримського півострова, окупація частини Донецької та Луганської областей, а потім взагалі повномасштабне вторгнення армії росії на територію України, помітно вплинули на здійснення місцевого самоврядування в Україні та проведення реформи з децентралізації влади. Початок агресії росії проти України співпала з великим суспільним запитом на оновлення існуючої станом на початок 2014 року системи урядування в Україні, де одним з основних її напрямків стало проведення децентралізації влади шляхом передачі від держави до органів місцевого самоврядування частини повноважень у вирішенні питань місцевого значення.

Парадокс ситуації зі здійсненням децентралізації влади в Україні полягає в тому, що основний етап цієї реформи відбувся в умовах збройного конфлікту в Україні, коли навпаки вся влада в державі має бути максимально централізована для швидкого прийняття рішень щодо відсічі збройної агресії росії проти України. Важливим підґрунтям для проведення реформи децентралізації влади в умовах збройного конфлікту в Україні протягом 2014–2022 років стала локалізація Силами оборони України зони бойових дій лише окремими районами та населеними пунктами Донецької та Луганської областей та мирне функціонування територіальних громад на решті території України. В основу здійснення децентралізації влади

в умовах збройного конфлікту в Україні було покладено процес добровільного об'єднання територіальних громад з наданням їм державою більших повноважень, які були підкріплені відповідною фінансовою та економічною підтримкою, яка здебільшого була спрямована для розбудови належної інфраструктури на території цих громад. Здійснення децентралізації влади в умовах збройного конфлікту в Україні мала певні територіальні обмеження, а сама децентралізація мирні відбулася лише на підконтрольній Уряду України території України та не торкнулася тимчасово окупованих територій України, прифронтових територіальних громад та територіальних громад, на яких велися активні бойові дії.

Сама реформа децентралізації влади поступово отримала підтримку серед населення України. Згідно з всеукраїнським соціологічним дослідженням «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування», яке було проведене у серпні-вересні 2020 року, більшість населення (59%) продовжує вважати потрібною реформу місцевого самоврядування та децентралізацію (у 2018 році було 58%), але з них лише 25,5% вважають її безумовно потрібною. Разом з цим, 24% вважають реформу непотрібною (у 2018 році – 24,4%). Найбільше реформу підтримують на Заході України – 70% проти 55–59% в інших регіонах країни. Водночас, доцільно звернути увагу, що на Сході України підтримка реформи зросла з 47% до 59% (в інших регіонах ситуація істотно не змінилася). Серед

тих, хто добре обізнаний про реформу, 81% вважають, що Україні потрібна реформа децентралізації і лише 13% – що не потрібна [1, с. 7].

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв’язання даної проблеми. Питання децентралізації влади знайшло досить активне вивчення у працях українських вчених крізь призму різних теоретичних та практичних аспектів. Проблема децентралізації влади отримала своє відображення у працях таких вітчизняних вчених як О. Батанов [2], О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко [3], Р. Колишко [4], Н. Мішина [5], В. Федоренко, О. Чернеженко [6], А. Чіркін [7] тощо. Окремі питання децентралізації влади було розкрито і в статтях автора цієї статті [8, 9]. Водночас попри значущі наукові доробки українських вчених щодо децентралізації влади, особливості її здійснення в умовах збройного конфлікту в Україні залишилися не до кінця дослідженими.

Метою статті є розкриття особливостей здійснення децентралізації влади в умовах збройного конфлікту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Конституційно-правову основу здійснення децентралізації влади в умовах збройного конфлікту в Україні складають Конституція України [10], Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15 липня 1997 року [11], Бюджетний кодекс України [12], Податковий кодекс України [13], Закони України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI [14], «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року № 638-IV [15], «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року № 141-VIII [16], «Про добровільне об’єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII [17], «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 року № 1848-VIII [18], «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII [19], «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року № 1207-VII [20], «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [21], «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV [22], «Про оборону України» від 6 грудня 1991 року № 1932-XII [23], «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 року № 1680-VII [24], «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII [25], «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 6 жовтня 2017 року № 2167-VIII [26], «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 року № 401-XIV [27], «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року № 1550-III [28], «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII [29] та ціла низка підзаконних актів.

Залежно від правового режиму слід виділити три етапи здійснення децентралізації влади в умовах збройного конфлікту в Україні:

1. Децентралізація влади в умовах здійснення Антитерористичної операції на Сході України (14 квітня 2014 року – 30 квітня 2018 року). У кінці лютого 2014 року розпочалася гібридна військова агресія росії проти України, яка відзначилася організацією російськими спецслужбами системної роботи у південно-східних регіонах України щодо підбурювання місцевих жителів цих регіонів за їх відокремлення від України та приєднання до росії та включала до себе комплекс наступних заходів:

налаштування місцевих жителів південно-східних регіонів України як проти новосформованих після Рево-

люції гідності вищих органів державної влади України, так і України як держави, української мови та культури загалом;

організація масових протестів місцевих жителів під гаслами за надання більшої самостійності від Києва південно-східним регіонам України аж до відокремлення їх від України та приєднання до росії;

створення у південно-східних регіонах України проросійських незаконних збройних формувань та їх активне використання в різних формах силової підтримки новосформованих проросійських рухів в Україні;

заклюкування, витіснення, переслідування, затримання та здійснення фізичного насильства у тому числі з летальними наслідками щодо громадян з активною проукраїнською позицією, які проживали в південно-східних регіонах України;

захопленням у південно-східних регіонах України членами незаконних збройних формувань під виглядом громадських протестів адміністративних будівель органів державної влади, органів місцевого самоврядування та військових частин з метою повної паралізації їх роботи та створення паралельних самопроголошених проросійських владних структур;

використання проросійських депутатів місцевих рад та інших посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування південно-східних регіонів України щодо прийняття цими органами місцевого самоврядування незаконних рішень, які легітимізують відокремлення вказаних регіонів від України;

проведення у Криму, окремих населених пунктах Донецької та Луганської областей незаконних та сфальсифікованих псевдореферендумів, метою яких було створення видимості «правового» підґрунтя для відокремлення вказаних регіонів від України;

здійснення конкретних кроків щодо відокремлення південно-східних регіонів України від України.

У контексті вище вказаних обставин 14 квітня 2014 року Виконуючий обов’язки Президента України, Голова Верховної Ради України Олександр Турчинов підписав Указ Президента України № 405/2014 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» [30], на підставі якого 28 квітня 2014 року розпочалася активна фаза Антитерористичної операції на Сході України.

Запровадження саме правового режиму Антитерористичної операції, а не введення в Україні воєнного стану, було обумовлено чотирма основними факторами:

по-перше, запровадження правового режиму Антитерористичної операції мало набагато простішу процедуру прийняття та дозволяла це зробити в межах діяльності Ради національної безпеки і оборони України та Президента України, ніж введення воєнного стану в Україні, який обов’язково мав бути затверджений Верховною Радою України, де на той час могло б і не вистачити голосів народних депутатів України для його введення через велику присутність у Верховній Раді України представників Партії регіонів та Комуністичної партії України, більшість з яких відкрито висловлювали симпатії росії та проросійським рухам, які активізувалися на початку 2014 року в південно-східних регіонах України;

по-друге, запровадження правового режиму Антитерористичної операції не створювало жодних конституційно-правових перепон для проведення у 2014 році конче необхідних для стабілізації суспільно-політичної ситуації в Україні президентських та парламентських виборів, коли в умовах воєнного стану їх проведення було прямо заборонено чинним на той час Законом України «Про правовий режим воєнного стану»;

по-третє, запровадження правового режиму Антитерористичної операції мало набагато сприятливіші міжнародні

умови щодо залучення фінансової, економічної, військової та іншої допомоги для України з боку країн західної демократії, міжнародних фінансово-кредитних організацій, ніж в умовах введення в Україні воєнного стану;

по-четверте, гібридний характер агресії росії проти України, який виразився у прихованому створенні та використанні росією на території України незаконних збройних формувань з числа військовослужбовців армії росії, найманців, та місцевого населення, приховане надання їм росією усього необхідного військового озброєння та бойової техніки та повне публічне заперечення росією застосування на території України регулярної російської армії та надання росією озброєння та бойової техніки проросійським незаконним збройним формуванням.

У Законі України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року № 638-IV міститься визначення двох ключових понять для розуміння особливостей здійснення місцевого самоврядування в районі проведення антитерористичної операції. Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 1 цього Закону України, антитерористична операція – це комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності; а режим у районі проведення антитерористичної операції – це особливий порядок, який може вводитися в районі проведення антитерористичної операції на час її проведення і передбачати надання суб'єктам боротьби з тероризмом визначених цим Законом спеціальних повноважень, необхідних для звільнення заручників, забезпечення безпеки і здоров'я громадян, які опинилися в районі проведення антитерористичної операції, нормального функціонування державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій [15].

Проведення реформи з децентралізації влади в умовах здійснення Антитерористичної операції на Сході України характеризується наступними особливостями:

1. Складна суспільно-політична ситуація на початку 2014 року, в умовах якої окремими місцевими радами Донецької та Луганської областей було прийнято рішення та здійснено дії, які прямо суперечили чинному законодавству України, посягали на територіальну цілісність України та сприяли гібридній військовій агресії росії проти України.

2. Фактичне самоусунення та неспроможність органів місцевого самоврядування в окремих районах та населених пунктах Донецької та Луганської областей здійснювати свої повноваження протягом квітня 2014 року – березня 2015 року. Це у свою чергу паралізувало забезпечення життєдіяльності територіальних громад, а також призвело до утворення вакууму влади у прифронтових територіальних громадах цих областей.

3. Поява вперше в історії сучасної України тимчасово-окупованих територій росією, на яких здійснення як децентралізації влади, так і місцевого самоврядування було неможливим через створення в Автономній Республіці Крим та м. Севастополь російських окупаційних органів влади та створення в окремих районах та населених пунктах Донецької та Луганської областей проросійських маріонеткових самопроголошених утворень на базі незаконних збройних формувань «ДНР» та «ЛНР».

4. Масова поява нової вразливої категорії населення – внутрішньо переміщені особи (ВПО), які були вимушені покинути свої домівки на тимчасово окупованих територіях України, територіях на яких велися активні бойові дії або прифронтових територіях та переїхати до більш безпечних територіальних громад в Україні. Органам місцевого самоврядування довелося докласти додаткових зусиль щодо створення належних умов проживання внутрішньо переміщених осіб, які прибули до їх терито-

ріальних громад. Для цілої низки територіальних громад деяких областей прибуття великої кількості внутрішньо переміщених осіб стало справжнім викликом для місцевої влади через надмірно велику кількість ВПО, які прибули до цих територіальних громад. У цілому варто звернути увагу на нерівномірний регіональний розподіл ВПО по регіонах України. За даними Міністерства соціальної політики України станом на 6 червня 2016 року, в Україні було взято на облік 1 785 740 внутрішньо переміщених осіб. Найбільше ВПО зареєстровано у Донецькій, Луганській, Харківській, Запорізькій, Дніпропетровській та Київській областях. Найменше ВПО розселено у Тернопільській, Чернівецькій, Рівненській, Закарпатській, Івано-Франківській та Волинській областях [46]. Помітною особливістю статусу внутрішньо переміщених осіб стало те, що у період 2014-2022 року вони так і не отримали право голосу на місцевих виборах в територіальних громадах, до яких переїхали. Тому під час місцевих виборів 2015 та 2020 років внутрішньо переміщені особи не взяли у них участь як виборці.

5. Заповнення у період з квітня 2014 року по 5 березня 2015 року вакууму влади у прифронтових територіальних громадах діяльністю військово-цивільних адміністрацій, які почали утворюватися Президентом України на підставі Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року № 141-VIII [16]. Перші 14 військово-цивільних адміністрацій було утворено Указом Президента України від 5 березня 2015 року № 123/2015: 2 обласні військово-цивільні адміністрації: Донецька ОВЦА та Луганська ОВЦА; 5 районних військово-цивільних адміністрацій: 2 – в Донецькій області – Волноваську районну РВЦА та Мар'їнську РВЦА, 3 – в Луганській області: Новоайдарську РВЦА, Попаснянську РВЦА, Станично-Луганську РВЦА; 3 міських військово-цивільних адміністрацій (усі в Донецькій області): ВЦА міста Авдіївка, ВЦА міста Вугледар, ВЦА міста Красногорівка Мар'їнського району; 3 сільських військово-цивільних адміністрацій (усі в Луганській області): ВЦА села Кримське Новоайдарського району, ВЦА сіл Троїцьке та Новозванівка Попаснянського району; 1 селищно-сільську військово-цивільну адміністрацію – ВЦА селища Новотошківське та села Жолобок Попаснянського району Луганської області [31].

Загалом у період з 5 березня 2015 року по 24 лютого 2022 року було видано 15 Указів Президента України, на підставі яких в Донецькій та Луганській областях було утворено 53 військово-цивільні адміністрації, з яких 31 військово-цивільна адміністрація припинила свою діяльність у зв'язку з відкриттям першої сесії новообраних відповідних рад, була реорганізована або ліквідована.

6. Унаслідок створення належних безпекових умов відновлення діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах та населених пунктах Донецької та Луганської областей та припинення діяльності військово-цивільних адміністрацій на цих територіях у зв'язку з відкриття першої сесії новообраних відповідних рад. Першими територіальними громадами в Донецькій та Луганській областях, де було проведено вибори та відновлено діяльність місцевого самоврядування стали міста Вугледар Донецької області, міста Рубіжне Луганської області, міст Лисичанськ, Новодружеськ і Привілля Луганської області [43]. У вище вказаних територіальних громадах у день відкриття першої сесії новообраних місцевих рад було припинено діяльність раніше утворених у них військово-цивільних адміністрацій.

7. Саме на етап здійснення Антитерористичної операції на Сході України припадає початок реформи децентралізації влади в Україні та поступове проведення реформи децентралізації влади в окремих територіальних громадах

Донецької та Луганської областях крім тимчасово окупованих територій України, прифронтових територіальних громадах та територій, на яких велися активні бойові дії.

8. Запровадження у 2017 році в об'єднаних територіальних громадах нової виборної посади – старости. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 року № 1848-VIII староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою та обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу строком на 5 років [18].

9. Створення в об'єднаних територіальних громадах Центрів з надання адміністративних послуг (ЦНАП). У процесі децентралізації влади в об'єднаних територіальних громадах реалізовано наступні моделі ЦНАПів: 1) ЦНАП в громаді, що складається з одного населеного пункту; 2) ЦНАП в громаді, що складається з кількох населених пунктів; 3) Територіальний підрозділ ЦНАП в населеному пункті громади; 4) Віддалене робоче місце (кабінет) на території громади; 5) Мобільний офіс (мобільне робоче місце), яке забезпечено технічно облаштованим транспортним засобом (автомобіль, мікроавтобус, автобус тощо), що за певним визначеним графіком відвідує населені пункти громади. Вибір тієї чи іншої моделі ЦНАПу залежить від двох ключових факторів: по-перше, це чисельність населення громади; по-друге, це географія громади [32, с. 7–10].

2. Децентралізація влади в умовах проведення Операції Об'єднаних Сил на Сході України (30 квітня 2018 року – 24 лютого 2022 року). У зв'язку з потребою запровадження більш чітких конституційно-правових рамок щодо відсічі гібридної агресії росії проти України 18 січня 2018 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», який створив правові підстави для реформування Антитерористичної операції на правовий режим, який більше відповідав ситуації, яка склалася у зоні бойових дій в Донецькій та Луганській областях, а також міжнародно-правовим зусиллям України щодо протидії гібридній агресії росії проти України. На підставі вище вказаного Закону Указом Президента України було затверджено рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року «Про широкомасштабну антитерористичну операцію на території Донецької та Луганської областей» [33], яким було створено правове підґрунтя для завершення Антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях та початку Операції об'єднаних сил на цих територіях.

Початок Операції Об'єднаних сил в Донецькій та Луганській областях було передбачено Наказом Верховного Головнокомандувача Збройних сил України «Про початок Операції Об'єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей». Цим Наказом було встановлено, що «з 14.00 30 квітня 2018 року розпочати операцію Об'єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської федерації у Донецькій і Луганській областях, відповідно до плану операції Об'єднаних сил» [34].

Децентралізація влади в умовах проведення Операції Об'єднаних сил у Донецькій і Луганській областях характеризується наступними особливостями:

1. Покращення безпекової ситуації сприяло не лише відновленню діяльності органів місцевого самоврядування на більшості територій територіальних громад в Донецькій і Луганській областях, крім тимчасово окупованих та прифронтових територій України, а також актив-

ному проникненню реформи з децентралізації влади у цих областях. Саме в умовах проведення Операції Об'єднаних Сил на Сході України вдалося реалізувати чимало вдалих інфраструктурних проектів з покращення життєдіяльності територіальних громад на підконтрольній Уряду України території Донецької та Луганської областей.

2. Завдяки покращенню безпекової ситуації в Донецькій та Луганській областях внутрішньо переміщені особи почали поступово повертатися до підконтрольних Уряду України населених пунктів цих регіонів, унаслідок чого трішки зменшилася кількість внутрішньо переміщених осіб в Україні. Зокрема, якщо станом на 6 червня 2016 року Міністерством соціальної політики України було взято на облік 1 785 740 внутрішньо переміщених осіб [46], то станом на кінець грудня 2021 року їх кількість вже становила 1 476 243 осіб [46].

3. Території окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей нарешті отримали законодавче визначення статусу тимчасово окупованих територій росією на законодавчому рівні на підставі Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII [25]. До прийняття цього Закону статус окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей як тимчасово окупованих територій України, на відміну від території Кримського півострова, було визначено лише на рівні підзаконних актів [35, 44].

4. Суттєвого удару по децентралізації влади нанесла пандемія коронавірусної хвороби спричинена SARS-CoV-2, яка в Україні розпочалася з березня 2020 року. Запровадження жорстких карантинних заходів сильно обмежили свободу пересування громадян та помітно вдарили по малому та середньому підприємництву в територіальних громадах, унаслідок чого багато підприємців вимушені були скоротити або взагалі зупинити свій бізнес, а місцеві бюджети у свою чергу недоотримали значні обсяги коштів, які були конче необхідні для реалізації соціальних та інфраструктурних проектів в об'єднаних територіальних громадах. Пандемія коронавірусної хвороби негативно позначилася і на якості надання адміністративних послуг у територіальних громадах. Згідно з всеукраїнським соціологічним дослідженням «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування», яке було проведене у серпні-вересні 2020 року, 75% респондентів відзначають негативний вплив пандемії на якість доступності місцевих послуг у громаді [1, с. 12].

5. Проведення адміністративно-територіальної реформи щодо оптимізації районів, унаслідок чого кількість районів в Україні скоротилася з 490 районів до 136 районів, які стали більшими за територією [42]. Унаслідок оптимізації районів відбулася передача значної частини повноважень з районного рівня місцевих органів державної виконавчої влади до повноважень органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Надання більше повноважень органам місцевого самоврядування в новостворених об'єднаних територіальних громадах стало безумовно позитивним кроком, у той же час найбільшим викликом для діяльності органів місцевого самоврядування став «кадровий голод», коли у територіальних громадах були відсутні відповідні фахівці щодо забезпечення виконання переданих від держави повноважень.

6. Зміна у липні 2020 року статусу старости з особи, яка обирається виборцями старостинського виборчого округу на прямих виборах на посадову особу, що затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Зміна старости з виборної посади на посаду, яка затверджується відповідною міс-

цевою радою, у першу чергу була обумовлена тим, що виборність старости на прямих виборах не було передбачено Конституцією України.

7. Реформа децентралізації влади отримала реальні позитивні здобутки та почала активно ширитися регіонами України, де територіальні громади об'єднувалися в спроможні об'єднані територіальні громади та почали користуватися усіма перевагами децентралізації влади. Завдяки децентралізації влади вдалося помітно покращити інфраструктуру територій та населених пунктів об'єднаних територіальних громад. Згідно з всеукраїнським соціологічним дослідженням «Децентралізація та реформа місцевого самоврядування», яке було проведене у серпні-вересні 2020 року, якщо у 2015 році лише 19% відзначали певні зміни на краще у своєму населеному пункті в результаті збільшення місцевих бюджетів, то у 2016 році частка таких людей зросла майже в 2,5 рази – до 46%. Водночас, до 2018 року ця частка трохи знизилася до 39,5%, а до 2020 року – до 35,5%. Ще 24% змін ще не помітили, але чули про них. Тобто загалом станом на кінець 2020 року 59,5% українців або відчували покращення, або очікують на нього (у 2018 році показник становив 61,5%) [1, с. 8].

3. Децентралізація влади в умовах введення воєнного стану в Україні (24 лютого 2022 року – по цей час). Відповідно до статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання 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 небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [29].

Децентралізації влади в умовах введення воєнного стану в Україні характеризується наступними особливостями:

1. На відмінну від періоду АТО та ООС обмеження здійснення децентралізації влади торкнулося не лише окремих територій у Донецькій і Луганській областях, а поширилося на всю територію України через введення воєнного стану в Україні унаслідок повномасштабного вторгнення армії росії на територію України. Воєнний стан було введено відразу в перший день повномасштабного вторгнення армії росії на територію України на підставі Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022, який затверджено Законом № 2102-IX від 24.02.2022 [37].

2. Суттєве розширення географії активних бойових дій, які почалися вестися на території територіальних громад не лише Донецької та Луганської областей, а також на території територіальних громад Київської, Чернігівської, Сумської, Харківської, Запорізької, Херсонської та Миколаївської областей. Завдяки ефективним та злагодженим діям Сил оборони України у квітні 2022 року вдалося повністю витіснити армію росії з територій територіальних громад Київської, Чернігівської та Сумської областей та поступово відновити життєдіяльність на цих територіях, а також діяльність органів місцевого самоврядування. Протягом вересня-жовтня 2022 року Силами оборони України унаслідок успішного Слобожанського контрнаступу вдалося деокупувати майже всю територію Харківської області, за виключенням деяких територій територіальних громад, а також трішки пізніше деокупувати частину території Донецької області. Протягом серпня – листопада 2022 року Сили оборони України про-

вели успішну Херсонську контрнаступальну операцію, унаслідок чого вдалося звільнити від російських загарбників правобережну частину Херсонської області у тому числі й обласний центр – місто Херсон.

3. Збільшення тимчасово-окупованих територій України. Перед початком повномасштабного вторгнення росії на територію України 7% території України (1 тис. км²) було тимчасово окуповано, а саме Автономну Республіку Крим, м. Севастополь, окремі райони та населені пункти Донецької і Луганської областей [37]. Станом на 28 жовтня 2024 року було окуповано 18,32% (110,613 тис. км²) територій України, після 24 лютого 2022 року – окуповано 11,04% (66,639 тис. км²) та включало Автономну Республіку Крим, м. Севастополь, практично усю територію Луганської області, більшу частину Донецької області, значну частину територій Запорізької та Херсонської областей та частину Харківської області [39].

4. Багатократне збільшення кількості внутрішньо переміщених осіб та біженців з України після початку повномасштабного вторгнення армії росії на територію України, що стало безпрецедентним викликом для місцевої влади та територіальних громад, які їх прийняли. Зокрема, якщо станом на кінець грудня 2021 року Міністерством соціальної політики України було взято на облік 1,476 мільйонів внутрішньо переміщених осіб [46], то станом на 3 травня 2022 року їх кількість за даними Міжнародної організації з міграції становила вже 8,029 мільйонів осіб, а загалом кількість переміщених людей (з біженцями) склала 13,68 мільйонів осіб [47]. Завдяки зусиллям Сил оборони України, яким вдалося зупинити армію росії та стабілізувати ситуацію на фронті, кількість внутрішньо переміщених осіб протягом двох років зменшилася більше ніж в двічі. За оцінками Міжнародної організації з міграції станом на квітень 2024 року фактична чисельність ВПО в Україні складає 3 548 000 осіб. Повернулися до свого звичного місця проживання 4 734 000 осіб. Сам регіональний розподіл внутрішньо переміщених осіб в Україні став нерівномірним, унаслідок чого територіальні громади прифронтових регіонів прийняли найбільшу кількість ВПО, що стало справжнім викликом для місцевої влади та територіальних громад цих регіонів. Найбільше ВПО приймають Дніпропетровська (14%) та Харківська (12%) області. Більшість із них походять із Донецької області (22%). Найбільші потоки переміщень у межах області зафіксовано у Запорізькій (91%) та Харківській (85%) областях [47].

5. Запровадження уперше в історії сучасної України військових адміністрацій. У перший день повномасштабного вторгнення армії росії на територію України Президентом України на підставі введенні в Україні воєнного стану було видано Указ «Про утворення військових адміністрацій» від 24 лютого 2022 року № 68/2022. Цим Указом Президента України було утворено 24 обласних військових адміністрацій, Київську міську військову адміністрацію, а також утворено на базі існуючих районних державних адміністрацій відповідні районні військові адміністрації [40]. За результати дослідження Руху «ЧЕСНО» станом на 26 грудня 2023 року в Україні було утворено 184 військових адміністрацій населених пунктів за час дії воєнного стану. З них 61 діє у містах, враховуючи Київську міську військову адміністрацію, 59 – у селищах та 64 – у селах. 31 жовтня 2023 року була створена Сумська міська військова адміністрація. Найбільше військових адміністрацій у Херсонській області – 50, ще 37 військових адміністрацій населених пунктів діють в Запорізькій області та 36 – в Донецькій області [41].

Військові адміністрації стали інструментом, який забезпечив централізацію влади в державі, що є цілком виправданим кроком в умовах повномасштабної агресії росії проти України, оскільки вимагає від влади прийняття швидких рішень та таке ж швидке їхнє втілення

в життя. Разом з тим, через розмитість критеріїв щодо запровадження військових адміністрацій дозволяє владі створювати військові адміністрації далеко від лінії фронту та використовувати їх для посилення вертикалі державної влади у тому числі й у сфері повноважень органів місцевого самоврядування. Тому на законодавчому рівні вже давно назріло питання щодо встановлення чітких умов, за яких на певній території може утворюватися військова адміністрація.

6. Погіршення безпекової ситуації не лише в зоні активних бойових дій та прифронтових територіях, але й також по усій Україні через масовані ракетні обстріли армією росії усієї території України, а згодом і застосування армією росії дронів-камікадзе по мирним населеним пунктам та об'єктам критичної інфраструктури. Повітряна тривога стала звичним явищем для жителів України. Масовані обстріли армією росії мирних міст України, які знаходилися далеко від лінії фронту, змусили багатьох жителів цих міст виїхати з-за кордон, а головним викликом для органів місцевого самоврядування стало швидке відновлення закладів комунальної власності та об'єктів критичної інфраструктури, які були пошкоджені ракетними обстрілами та дронами-камікадзе, які були запущені армією росії.

Здійснення децентралізації влади в умовах збройного конфлікту в Україні накладає наступні основні обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування:

1. Фактична неможливість здійснення місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях України та територіях України, на яких ведуться активні бойові дії.

2. Нemoжливість проведення виборів до представницьких органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях України та територіях України, на яких ведуться активні бойові дії.

3. Відсутність у прифронтових територіальних громадах достатньої кількості депутатів місцевих рад, яка була б достатня для ухвалення місцевими радами необхідних рішень.

4. Встановлення росією окупаційного режиму на тимчасово окупованих територіях України.

5. Запровадження у прифронтових територіальних громадах, які підконтрольні Уряду України, різного роду особливих порядків (проведення Антитерористичної операції, Операції Об'єднаних Сил) та правових режимів (воєнний стан), які суттєво обмежують не лише права територіальних громад на місцеве самоврядування, але й права і свободи людини та громадянина на вказаних територіях.

6. Заповнення вакууму влади органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих та прифронтових територіях України шляхом утворення спочатку

у 2015–2022 роках військово-цивільних адміністрацій, а з початком повномасштабного вторгнення росії на територію України – військових адміністрацій, які фактично підмінили собою діяльність органів місцевого самоврядування на вказаних територіях.

7. Постійні обстріли з боку росії території України, особливо у зоні бойових дій та прифронтових територій, вкрай негативно позначаються на розвитку та функціонуванні територіальних громад через втечу населення з небезпечних територій та руйнування інфраструктури територіальних громад.

8. Зменшення фінансових надходжень до місцевих бюджетів унаслідок скорочення інвестицій в прифронтових територіальних громадах та переїзд або перенесення виробничих потужностей бізнесу до більш безпечних територій України.

Висновки. Здійснення децентралізації влади в умовах збройного конфлікту в Україні має наступні особливості:

1. Децентралізація влади в умовах збройного конфлікту в Україні залежно від правового режиму пройшла три етапи: 1) в умовах здійснення Антитерористичної операції на Сході України (14 квітня 2014 року – 30 квітня 2018 року); 2) в умовах проведення Операції Об'єднаних Сил на Сході України (30 квітня 2018 року – 24 лютого 2022 року); в умовах введення воєнного стану в Україні (24 лютого 2022 року – по цей час). Цілком закономірно, що найбільше обмежень як для здійснення місцевого самоврядування, так і проведення реформи децентралізації влади було здійснено у період введення в Україні 24 лютого 2022 року воєнного стану на всій території України.

2. Здійснення децентралізації влади в умовах збройного конфлікту в Україні фактично не торкнулася тимчасово-окупованих територій України, через встановлення там росією окупаційних органів влади, не торкнулася територіальних громад в Донецькій та Луганській областях, на яких велися активні бойові дії, та відбулася лише в територіальних громадах Донецької та Луганської областей, де дозволила безпекова ситуація та було відновлено діяльність органів місцевого самоврядування.

3. Здійснення децентралізації влади в умовах збройного конфлікту в Україні наклало цілу низку обмежень прав територіальних громад на місцеве самоврядування у результаті чого органи місцевого самоврядування на тимчасово окупованих та прифронтових територіях України не здійснювали свої повноваження, а вакуум влади органів місцевого самоврядування на цих територіях було спочатку заповнено шляхом утворення у 2015–2022 роках військово-цивільних адміністрацій, а з 24 лютого 2022 року – військових адміністрацій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування: П'ята хвиля всеукраїнського соціологічного дослідження. Центр «Соціальні індикатори», Київ, 2020. 127 с.
2. Батанов О.В. Муніципальне право в умовах глобалізації. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 84–88.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні. DESPRO. К.: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
4. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку / Р. А. Колишко. *Вісник КНУ. Серія «Міжнародні відносини»*. 2003. Вип. 27. С. 198–204.
5. Мішина Н. Законопроекти для розвитку локальної демократії в Україні / Н. Мішина. *Юридичний вісник*. 2014. № 2. С. 36–40.
6. Федоренко В.Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах учасницях ЄС, Швейцарії та Україні: монограф.; за ред. В. Л. Федоренка. Київ: Видавництво «Ліра», 2017. 288 с.
7. Чиркін А. С. Окремі питання реформування територіальної організації публічної влади в Республіці Польща. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. №27. 2013. С. 564–572.
8. Нестерович В.Ф. Децентралізація як конституційний принцип здійснення публічної влади на регіональному та місцевому рівнях. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2019. № 3. С. 47–54.
9. Нестерович В.Ф. Система міжнародних стандартів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2024. № 1. С. 391–401.
10. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Європейська хартія місцевого самоврядування: ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15 липня 1997 року. *Офіційний вісник України*. 2015. № 24, № 39. Ст. 1418.
12. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 25. Ст. 1778.

13. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
14. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
15. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 13. Ст. 180.
16. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 87.
17. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.
18. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 9 лютого 2017 року № 1848-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 12. Ст. 134.
19. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 1.
20. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 26. Ст. 892.
21. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
22. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.
23. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. Ст. 106.
24. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1680-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 10. Ст. 2043.
25. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 року № 2268-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 10. Ст. 54.
26. Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 6 жовтня 2017 року № 2167-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 40-41. Ст. 384.
27. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 року № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 11. Ст. 79.
28. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 року № 1550-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176.
29. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
30. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» Указ Президента України від 14 квітня 2014 року №405/2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 14. Ст. 745.
31. Про утворення військово-цивільних адміністрацій: Указ Президента України від 5 березня 2015 року № 123/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 19. Ст. 516.
32. Створення центрів надання адміністративних послуг в ОТГ: Збірник методичних матеріалів Програми ЄС «U-LEAD Компонент 2: (початкова фаза)». Київ, 2017. 130 с.
33. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року «Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях: Указ Президента України від 30 квітня 2018 року №116/2018. *Офіційний вісник України*. 2018. № 10. Ст. 174.
34. 30 квітня розпочалась операція Об'єднаних сил із відсічі та стримування збройної агресії Росії на Донбасі – Президент Підписав Указ. *Харківська обласна державна адміністрація*. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/news/92634>.
35. Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями: Постанова Верховної Ради України від 17.03.2015 № 254-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 17. Ст. 128.
36. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 26 листопада 2018 року № 393/2018 (затверджено Законом № 2102-IX від 24.02.2022). *Офіційний вісник України*. 2018. № 46. Ст. 2497.
37. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 (затверджено Законом № 2102-IX від 24.02.2022). *Офіційний вісник України*. 2022. № 46. Ст. 2497.
38. Росія окупувала 7% території України – Президент. Укрінформ. URL: <https://web.archive.org/web/20210508170127/https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/261798-rosia-okupuvala-7-teritorii-ukraini-prezident.html>.
39. DeepState. URL: <https://deepstatemap.live/#6/47.9605024/34.9475098/>
40. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України 24 лютого 2022 року № 68/2022. *Офіційний вісник України*. 2022. № 46. Ст. 2500.
41. Солдати президента. Як "Слуга народу" посилює владу через військові адміністрації. *Чесно*. URL: https://www.chesno.org/post/5823/?__cf_chl_tk=BIGK4oDqAgNx7fJbwtd5oEZds3h6U6_V2k9te8o81ew-1728384936-0.0.1.1-15359/
42. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 33. Ст. 235.
43. Про припинення діяльності деяких військово-цивільних адміністрацій: Указ Президента України від 24 грудня 2015 року № 719/2015. *Офіційний вісник України*. 2016. № 1. Ст. 5.
44. Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7.11.2014 № 1085-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 92. Ст. 2655.
45. Велике переселення: скільки в Україні переміщених осіб і як склалася їх доля. Економічна правда. URL: <https://epravda.com.ua/publications/2016/07/07/598316>.
46. Звіт про внутрішнє переміщення в Україні опитування загального населення. Раунд 4. 3 травня 2022 року. Міжнародна організація з міграції, 2022. 13 с.
47. Звіт про внутрішнє переміщення в Україні опитування загального населення. Раунд 16. 3 квітня 2024 року. Міжнародна організація з міграції, 2022. 12 с.