

**Ключковський Юрій Богданович,**  
*доктор юридичних наук,  
доцент кафедри загальнотеоретичного  
правознавства і публічного права,  
Національний університет  
«Києво-Могилянська академія»*

## **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС І ПІСЛЯ ВІЙНИ: МІЖ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЄЮ ТА ВІДНОВЛЕННЯМ**

1. Час після Революції Гідності став періодом переходу і до реальних, хоча дуже суперечливих кроків щодо здійснення децентралізації влади в Україні. Недостатня послідовність цих кроків, на наше переконання, спричинена розривом між панівною науковою доктриною місцевого самоврядування в Україні та практичними потребами розвитку держави, зокрема, у напрямі євроінтеграції.

Як показав свого часу М. Корнієнко, Конституція України поєднує в собі елементи як громадівської, так і державницької концепцій місцевого самоврядування [1, с. 18–20]. Типовим проявом дещо еклектичного характеру стало визначення місцевого самоврядування, яке поєднує його тлумачення як гарантованого права (очевидно, «природного права») територіальної громади з вимогою її спроможності («реальної здатності») здійснювати таке самоврядування. Таке поєднання є внутрішньо суперечливим: воно не бере до уваги, що «право» – це можливість суб'єкта дискреційно ним користуватися і, зокрема, не користуватися за відсутності реальної здатності. Вимога постійно наявної *здатності* реалізувати певну поведінку природно асоціюється з *обов'язком* її реалізації; стосовно самоврядування громади це перетворює можливість з права на обов'язкове до виконання повноваження, що є типовим для суб'єкта владних повноважень.

2. Цей теоретичний екскурс дозволяє звернути увагу, що реформа децентралізації після 2015 року серед своїх цілей акцентує досягнення здатності суб'єкта, уповноваженого на самоврядування, здійснювати відповідні функції. Усвідомлення принципової неспроможності дрібних територіальних громад змусила шукати вирішення

цієї проблеми не лише у розширенні фінансових можливостей територіальних громад, але й у їх укрупненні, яке спочатку здійснювалося шляхом не зовсім «добровільного» об'єднання: Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 року, який вийшов за межі статті 140 Конституції, вимагав «економічної ефективності» об'єднання і допускав визнання об'єднаної громади *спроможною* лише у разі її відповідності перспективним планам формування територій громад, розробленим обласними державними адміністраціями і затвердженим Кабінетом Міністрів України, а отже, без легального впливу самих територіальних громад. Такі підходи спричинили низку конфліктів і судових спорів, які були припинені радикально: перед черговими місцевими виборами 2020 року Кабінет Міністрів України своїми розпорядженнями утворив нові громади по всій території України, зменшивши їх кількість майже у 8 разів (з 11.250 до 1.470); про дотримання статті 140 Конституції, тим більше у сенсі «прав громади», тут не було й мови.

Зрозуміло, що при перспективному плануванні цих кроків передбачалося прийняття відповідних змін до Конституції. Однак два такі законопроекти «щодо децентралізації влади» (№ 2217а у 2015 та № 2598 у 2019 роках) так і не були прийняті. Тим не менше варто звернути увагу на зміст цих законопроектів з точки зору концептуального підходу до сутності самоврядування.

Центральною позицією законопроекту 2015 року слід визнати зміну редакції частини першої статті 140 Конституції: «Територіальна громада здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом *самостійного регулювання* суспільних справ місцевого значення та *управління ними* в межах Конституції і законів України». Відмова від концепції «права громади» означала визнання реалій процесу забезпечення спроможності місцевого самоврядування; водночас вказівка на «самостійне регулювання» справ місцевого значення (а не лише їх «вирішення») закріплювала курс на реальну децентралізацію влади. Однак законопроект 2019 року зробив істотний крок назад, повернувшись до концепції «права і спроможності» громади «вирішувати питання місцевого значення».

Інші новели обох законопроектів були практично ідентичними. Так, утворення і ліквідацію громад пропонувалося віднести до повноважень

Верховної Ради України (а не уряду); передбачалося утворення виконавчих комітетів районних та обласних рад і запровадження інституту префектів, уповноважених здійснювати нагляд за законністю актів місцевого самоврядування. Заходом боротьби з сепаратизмом, болючий досвід якого отримала Україна, було повноваження Президента України тимчасово зупиняти повноваження органів місцевого самоврядування з призначенням «тимчасового державного уповноваженого».

Неприйняття змін до Конституції України щодо децентралізації влади мало наслідком незавершеність процесів реальної децентралізації та сумнівність їх конституційної основи. Це не дає можливості визначитися щодо доктринальної основи розвитку місцевого самоврядування, що чинить негативний вплив на послідовне вирішення цих проблем.

3. Отже, місцеве самоврядування увійшло у період дії правового режиму воєнного стану з незавершеним процесом реформи децентралізації. Водночас реалії війни вимагають зовсім іншого характеру здійснення місцевої влади, покликаного забезпечити концентрацію ресурсів держави, оперативність прийняття і виконання рішень, що означає істотні кроки щодо централізації місцевого управління.

Особливості здійснення місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану вже стали предметом досліджень (див., наприклад, [2; 3]). Розглянемо лише основні зміни у становищі місцевого самоврядування, пов'язані з централізаційними тенденціями в умовах воєнного стану.

Такі зміни пов'язані із утворенням місцевих військових адміністрацій, яким передається частина повноважень органів місцевого самоврядування громади, району, області (у разі їх співіснування) або й усі владні повноваження самоврядування. В останньому випадку, який запроваджується рішенням Верховної Ради України за поданням Президента України, функціонування органів самоврядування *зупиняється*.

Зазначена особливість заслуговує на різносторонній доктринальний аналіз.

По-перше, слід відзначити особливу роль Закону «Про правовий режим воєнного стану», якому Конституція надає повноваження через

визнання особливого *правового режиму* втручатися у регулювання конституційних правовідносин (див. [4]), у тому числі в сферу повноважень і навіть у саме існування місцевого самоврядування. Зупинення функціонування місцевого самоврядування не може бути пояснене дозволом статті 64 Конституції звужувати в умовах воєнного стану обсяг індивідуального права громадян на участь у місцевому самоврядуванні, оскільки це суб'єктивне право не еквівалентне «праву» (а по суті, повноваженню) громади здійснювати владу місцевого самоврядування.

По-друге, зміна обсягу компетенції органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану аж до зупинення їх функціонування стосується *самоврядних* повноважень, однак здійснюється розпорядчим актом Верховної Ради. Така ситуація «зовнішнього втручання» жодним чином не може бути визнана сумісною з громадянською концепцією місцевого самоврядування з її ідеєю «права громади»; водночас вона не суперечить ідеології державницької концепції, в рамках якої зміна глибини децентралізації влади може визначитися суспільною потребою.

Обмеження місцевого самоврядування відбувається територіально неоднорідно, оскільки це залежить від військової ситуації. Зокрема, зупинення функціонування органів місцевого самоврядування на окупованих територіях і в зоні активних бойових дій виявилось неминучим *de facto*, без прямого передбачення законом. Окремі випадки відновлення діяльності представницьких органів місцевого самоврядування після деокупації наявні; однак найчастіше це виявляється неможливим через неієздатність місцевих рад з низки об'єктивних причин.

4. Хоча ознак закінчення війни поки що немає, необхідно вже тепер думати про процеси післявоєнного відновлення місцевого самоврядування та їх нормативне забезпечення. При цьому слід орієнтуватися на декілька основних позицій.

По-перше, централізація місцевого управління, спричинена війною, повинна розглядатися як тимчасове явище. Після війни нам доведеться повернутися до процесів децентралізації. Цього вимагають як наші внутрішні потреби суспільного розвитку, так і процес набуття повноправного членства у Європейському Союзі, у якому децентралізація державного управління належить до засад загальноєвропейського конституційного ладу.

Відновлення децентралізації в Україні і функціонування місцевого самоврядування не може відбуватися хаотично; воно має спиратися на послідовну конституційну основу, яка не повинна породжувати доктринальних сумнівів і двозначностей. Підготовка системних змін до Конституції України щодо децентралізації, які можуть бути прийняті лише після припинення воєнного стану, повинна не лише брати до уваги досвід попередніх спроб таких змін і зроблені до війни конкретні кроки, але й враховувати необхідність імплементувати основні положення європейського *acquis* у сфері місцевого самоврядування та регіональної організації влади.

По-друге, необхідно взяти до уваги, що майбутнє припинення воєнного стану не дозволить відразу відновити конституційний режим мирного часу. Повернення до стабільного і мирного функціонування України як конституційної демократичної правової держави може розпочатися лише після проведення післявоєнних виборів. Зокрема, без проведення місцевих виборів буде неможливим відновлення діяльності органів місцевого самоврядування на значній частині території України, яка зазнала окупації та інтенсивних бойових дій. Крім того, восени 2025 року постане проблема чергових місцевих виборів у всіх регіонах, у тому числі у так званих «безпечних»; існує висока ймовірність відкладення і цих виборів, і не лише в тому випадку, якщо на той час буде тривати воєнний стан.

Сьогодні загально визнано необхідність *післявоєнного перехідного періоду* як особливого тимчасового режиму функціонування влади та її організаційної структури на місцевому рівні, що має розпочатися після припинення воєнного стану і тривати до проведення виборів, які відновлять функціонування конституційних органів влади мирного часу. Однак такий післявоєнний перехідний режим потребує добре продуманого і заздалегідь підготованого нормативного регулювання для здійснення реальних кроків:

– там, де це можливо, має бути відновлена діяльність цивільних органів влади – державних адміністрацій та/або органів місцевого самоврядування;

– якщо таке відновлення неможливе або якщо на певній території зберігатимуться значні за обсягом завдання безпекового характеру, необхідним буде утворення тимчасових органів змішаної природи – військово-цивільних адміністрацій; законодавчі підстави утворення

і функціонування таких тимчасових органів вимагають істотної модернізації;

– мають бути нормативно встановлені критерії, досягнення яких свідчить про можливість організувати і провести національні та/або місцеві вибори з дотриманням європейських виборчих стандартів<sup>1</sup>; стан дотримання цих критеріїв вимагатиме постійного моніторингу.

Особливу складність становить актуалізація бази даних Державного реєстру виборців, законсервованої станом на 23 лютого 2024 року, яка не відображає масштабних демографічних зрушень, що охопили практично половину населення України. Повне оновлення відомостей Реєстру, без чого неможливе складання достовірних списків виборців, вимагатиме значних зусиль влади.

Першочерговим завданням післявоєнного перехідного періоду в аспекті відновлення місцевого самоврядування має бути створення умов для проведення виборів органів місцевого самоврядування *територіальних громад*. Проведення перших післявоєнних виборів депутатів районних та обласних рад може бути пов'язане із внесенням змін до Конституції України щодо створення виконавчих органів таких рад та запровадження інституту префектів як чергового кроку реформи децентралізації.

Післявоєнний перехідний період з його особливостями не може тривати надто довго, оскільки це може підірвати впевненість у демократичному характері Української держави. Його якнайшвидше закінчення і повноцінне відновлення функціонування конституційного правового режиму мирного часу, зокрема, діяльності місцевого самоврядування і процесів децентралізації, має бути одним із основних завдань влади перехідного періоду. Водночас зрозуміло, що умови (критерії) закінчення післявоєнного перехідного періоду не будуть досягнуті одночасно на всій території України. Це вимагатиме врахування у нормативному регулюванні і практиці здійснення влади, а також суспільного усвідомлення (суспільної легітимації) такого стану. Наукове опрацювання цих проблем сприятиме обґрунтованості і послідовності таких дій.

---

<sup>1</sup> Більш детально щодо аналізу передумов та підстав призначення післявоєнних виборів в Україні, а також основних проблем при їх підготовці див. [5].

### Список використаних джерел

1. Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання. Київ : Алерта, 2005. 144 с.
2. Ключковський Ю., Венгер В. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні в умовах війни та передумови проведення місцевих виборів після припинення воєнного стану. *Вплив війни на систему управління. Роздуми в контексті збройної агресії Російської Федерації проти України* : монографія № 43. Rzeszów : WSPiA, 2023. S. 33–68.
3. Ковальчук В. Особливості правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні. *Український часопис конституційного права*. 2023. № 4. С. 37–46.
4. Ключковський Ю. Деякі міркування щодо місця Закону «Про правовий режим воєнного стану» у системі законодавства України. *Сучасний конституціоналізм та євроінтеграційні процеси в Україні: Збірник матеріалів учасників П'ятої міжнародної науково-практичної конференції* (м. Львів, 22 вересня 2023 року). Львів, 2023. С. 35–38. URL: <http://ekhsuir.kspu.edu/bitstream/handle/123456789/18768/Конституціоналізмpdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення 22.05.2024).
5. Ключковський Ю., Венгер В. Передумови та виклики для організації й проведення виборів в Україні у післявоєнний час. *Оновлене дослідження з оцінки ситуації* (станом на грудень 2023 року). Страсбург : Рада Європи, 2023. 48 с. URL: <https://rm.coe.int/ua-2023-elections-needs-assessment-2777-2271-8729-1/1680ae9b59> (дата звернення 22.05.2024).