

Актуальна тема номера:
“МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ”

DOI: 10.33498/Юш-2024-06-009



Олександр Батанов

доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
провідний науковий співробітник відділу
конституційного права та місцевого самоврядування
Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

ВСТУП ДО АКТУАЛЬНОЇ ТЕМИ

Однією із загальноусталених парадигм організації та функціонування сучасної демократичної соціально-правової державності є наявність ефективної та дієвої моделі місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування і децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання у країнах Європейського Союзу.

Децентралізація як світовий мегатренд останніх десятиліть імовірно пов'язана з завершенням холодної війни і втомою від централізованого управління, що особливо помітно в країнах Східної та Центральної Європи, де відповідні реформи стали реакцією на провал політики комуністичного режиму. Накопичений відтоді практичний досвід і проведені муніципально-правові дослідження дають можливість урядам інших держав оцінити переваги децентралізації та самоврядування територіальних громад.

Зарубіжний досвід переконливо підтверджує необхідність реформи децентралізації публічної влади з метою підвищення ролі місцевого самоврядування у подоланні господарсько-економічних, соціально-культурних та, подекуди, політико-правових проблем суспільства. Послідовна інституціоналізація та конституювання місцевого самоврядування передбачає докорінну зміну сутності та змісту політичних, соціальних, економічних, фінансових та інформаційних відносин, перетворення людини на активного учасника управлінських процесів на локально-регіональному рівні.

Муніципальна влада є найбільш наближеною до територіальної громади формою публічного владарювання. Вона здатна найбільш динамічно й оперативно, усвідомлюючи відповідальність перед територіальними громадами, реагувати на їхні потреби та зацікавлена в наданні справді якісних муніципальних послуг у соціальній сфері, на відміну від державних органів,

© Олександр Батанов, 2024

які часто керуються не соціальними інтересами та потребами місцевого населення, а зовсім іншими чинниками.

В останнє десятиліття в Україні з об'єктивних і суб'єктивних, внутрішніх і зовнішніх чинників, які мають політично та економічно мотивувати як центральну, так і місцеву владу, склалася унікальна ситуація “вікна можливості” для реалізації найзначнішого реформаторського проєкту періоду новітньої Незалежності України – проведення повномасштабної реформи у сфері децентралізації. Адже реальне місцеве самоврядування та самоорганізація територіальних громад – це конкретний крок у напрямі подальшої лібералізації управління на місцях, пов'язаний з вирішенням проблем формування громадянського суспільства та соціальної, правової, демократичної держави, посиленням захисту прав людини, їх практичною реалізацією. До того ж, реалізація справжньої муніципальної реформи в нинішніх умовах стала однією з відповідей на загрози унітарності та територіальній цілісності України.

Якщо останні два десятиліття конституційного розвитку України минули під трендом формування України як “нації самоврядних громад” (В. Ющенко), визнання того, що “європейська демократія – найкращий спосіб державного правління, винайдений людством”, а децентралізації – не лише як однієї найзатребуваніших, а й найуспішніших реформ в Україні (П. Порошенко), “історії великого успіху багатьох громад”, яка “буде історією успіху всієї нашої держави” (В. Зеленський), то після повномасштабної збройної агресії путінської Московії проти України та триваючої понад десять років російсько-української війни, без перебільшення, саме децентралізація та самоорганізація територіальних громад тисяч сіл, селищ і міст з перших хвилин вторгнення стали одним із найвагоміших чинників спротиву на шляху споконвічного ворога. Саме місцеве самоврядування стало фундаментом територіальної оборони, основою організаційних заходів із забезпечення життєдіяльності територіальних громад у складних умовах, проявило свою ефективність і здатність до об'єднання задля майбутньої великої звитяги Українського народу.

У перші години широкомасштабної війни в Україні ввели воєнний стан. Це кардинально змінило життя усього Українського народу, вплинуло не лише на діяльність органів державної влади, а й усього громадянського суспільства, територіальних громад та органів місцевого самоврядування. Останні мали утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. У населених пунктах на територіях активних бойових дій створили військові адміністрації.

Попри воєнний стан, місцеве самоврядування жодної хвилини не припиняло своєї діяльності та продовжує свою роботу сьогодні. Органи місцевого самоврядування усіх рівнів активно співпрацюють з військовим командуванням та військовими адміністраціями, а за потреби погоджують між собою окремі функції та повноваження, у тому числі й ті, які випали на долю територіальних громад у перші дні війни. Також під час воєнних дій окремі

населені пункти України опинилися під тимчасовою російською окупацією. Перед територіальними громадами, їх органами та посадовими особами постало питання щодо функціонування за таких умов і викликів, а перед державою – адекватної та об'єктивної оцінки цих процесів.

За умов необхідності розв'язання складних проблем воєнного стану особливої значущості набуло питання ефективності взаємодії між органами державної влади, територіальними громадами, їх органами і посадовими особами та представниками громадських і волонтерських організацій. Зокрема, налагоджено механізм економічної підтримки Збройних Сил України, здійснено успішну релокацію частини бізнесу із зони бойових дій і сусідніх із нею територій у західні регіони, здійснено евакуацію цивільного населення, проведено заходи для поліпшення відкритості й прозорості діяльності органів місцевого самоврядування тощо.

Це є підтвердженням ефективності та важливості місцевого самоврядування як основи демократичного конституційного ладу. Переконливим свідченням цього є те, що муніципальна влада загалом зберігає доволі високий рівень громадської довіри. Попри колосальні труднощі останнього десятиліття, особливо двох останніх років повномасштабної війни, реформа у сфері децентралізації дала свої плоди, а місцеве самоврядування виконує свої функції доволі ефективно й відповідає потребам територіальних громад і жителів сіл, селищ та міст. Територіальні громади не лише вирішують питання місцевого значення, а й активно підтримують військових і цивільних, які постраждали від війни. Місцеве самоврядування своїми ресурсами забезпечило прийняття і розміщення внутрішніх переселенців, лікування військових, налагодило безпеку тилу, роботу релокованого бізнесу тощо.

Досвід, набутий Україною за час війни, демонструє беззаперечну перевагу муніципальної демократії та самоорганізації територіальних громад перед етатизмом і централізованим державним управлінням. Адже, попри активну фазу російсько-української війни та перехід усіх політичних, громадських та економічних процесів у воєнну площину, в Україні триває законотворча робота щодо вдосконалення механізмів організації та функціонування місцевого самоврядування, його економічних і фінансових основ, інформаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, залучення мешканців і громадських організацій до вироблення рішень у територіальних громадах, служби в органах місцевого самоврядування тощо.

Важливість дослідження теоретичних і практичних проблем місцевого самоврядування та децентралізації державної влади в умовах викликів російсько-української війни зумовлена нерозв'язаністю багатьох питань функціонування територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування в екстраординарних правових режимах, зокрема в умовах дії воєнного стану. Насамперед потребують посиленого доктринального забезпечення концептуальні теоретико-правові, конституційно-правові, соціально-управлінські та прикладні проблеми інституціоналізації та функ-

ціонування місцевого самоврядування в умовах викликів російсько-української війни та дії воєнного стану, серед яких:

- муніципалізм, муніципальна реформа та децентралізація публічної влади в їхньому людському вимірі;
- реалізація принципів місцевого самоврядування;
- формування мілітарного муніципалізму як симбіозу доктринальних і прикладних проблем місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади;
- формування сучасних механізмів забезпечення та захисту прав людини у сфері місцевого самоврядування;
- нормативно-правове та організаційно-правове забезпечення функціонування місцевого самоврядування в умовах як воєнного стану, так і після воєнної відбудови України;
- національно-безпековий вимір ефективності діяльності територіальних громад, органів і посадових осіб місцевого самоврядування та реформи децентралізації публічної влади;
- інформаційно-комунікаційні проблеми функціонування місцевого самоврядування;
- економічні проблеми місцевого самоврядування й організаційно-правове забезпечення відновлення місцевої економіки;
- бюджетно-фінансові проблеми місцевого самоврядування й організаційно-правове забезпечення фінансової децентралізації;
- екологічні проблеми розвитку місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади тощо.

У сучасних умовах вельми важливо зрозуміти, якою має бути організація місцевого самоврядування, як мають функціонувати його органи та посадові особи вирішуючи не лише питання місцевого значення, а й складні державні справи, як вони мають взаємодіяти з органами державної влади та суб'єктами громадянського суспільства. Не менш важливим є питання організації та функціонування місцевого самоврядування у післявоєнній перспективі, зокрема якими мають бути запобіжники щодо його перетворення на своєрідний додаток державної влади на місцевому рівні, насамперед враховуючи специфіку діяльності військових адміністрацій та пов'язані з цим тенденції централізації місцевої влади.

Уже сьогодні мають бути адекватними розуміння та оцінка того, де знаходяться об'єктивні конституційно-правові, політичні, фінансово-економічні або соціальні передумови обмежень прав територіальних громад на участь у місцевому самоврядуванні в умовах воєнного стану, а де – суб'єктивізм і помилки законодавця, прояви рецентралізації та прагнення держави домінувати над місцевим самоврядуванням, політичний волюнтаризм та згортання муніципальних свобод тощо. Такі кроки держави щодо обмеження прав місцевого самоврядування викликають тривогу, вносять додаткову суспільно-політичну напруженість і сприяють зростанню невдоволення територіальних громад. Природно, що державна влада в надскладних умовах війни має бачити в місцевому самоврядуванні свого рівного і надійного

партнера, особливо враховуючи його потужну допомогу у вирішенні проблем воєнного часу. Має бути взаємне розуміння та усвідомлення того, що війна – це не привід для подібної політичної конфронтації, а час для консолідації нації, єднання зусиль усіх українців та українок, територіальних громад, усіх публічно-владних структур, держави та суспільства з Українським Військом у протистоянні ворогу. Такі консолідація й єднання мають ґрунтуватися не лише на ентузіазмі громадянського суспільства й жертвості патріотично налаштованих громадян, як це було у перші місяці війни, а й на адекватних кроках, у тому числі й назустріч територіальним громадам, з боку державної влади, які відображають національний консенсус та її здатність до співпраці з усіма партнерами на засадах рівноправ'я та спільної відповідальності за майбутнє України.

Ці та інші проблеми теорії та практики децентралізації влади, організації та функціонування місцевого самоврядування в умовах викликів російсько-української війни та дії воєнного стану потребують фахової дискусії.

Надати правильні, науково обґрунтовані відповіді на ці питання можна тільки на основі комплексного і системного аналізу вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування, профільного законодавства й здобутків сучасної доктрини конституційного та муніципального права. Бачення окремих актуальних проблем місцевого самоврядування й особливостей його організації та функціонування в умовах воєнного стану запропоноване колективом вітчизняних вчених-правознавців.