

УМОВИ ЄС, КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА ТА ВРЯДУВАННЯ НА СУБНАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ ПІСЛЯ ЗАВЕРШЕННЯ ВІЙНИ

Тоні Левітас

Експерт із багаторівневого врядування

Публікація «Умови ЄС, конституційна реформа та врядування на субнаціональному рівні в Україні після завершення війни» написана професором Тоні Левітасом, провідним експертом із понад 30-річним досвідом у сфері багаторівневого врядування у світі та країнах Східної Європи.

Дана публікація відображає результати авторського дослідження та особисті погляди автора. Думки, викладені у цьому документі, належать виключно автору і не обов'язково відображають офіційну позицію Програми Polaris, Уряду Швеції, Sida або SALAR International.

Березень 2026

ПРО АВТОРА

У 1989 році Тоні Левітас поїхав до Варшави писати докторську дисертацію про взаємозв'язок між економістами і Польською об'єднаною робітничою партією. Дослідження перервали падіння Берлінського муру та революція. Він не завершив дисертацію, але за наступні 30 років став провідним експертом із міжбюджетних відносин. У Польщі він відіграв важливу роль у дебатах щодо приватизації, розробці правової бази для місцевих запозичень, створенні гарантійних фондів та формуванні тарифів на комунальні послуги. Проте, ймовірно, найважливішим його внеском стала розробка формули фінансування освіти на одного учня, що забезпечує органи субнаціонального врядування ресурсами для утримання шкіл.

З 2000 по 2002 рік він працював над фінансуванням освіти та реформою Бюджетного кодексу у Львові, після чого реформував місцеве самоврядування в Сербії, Македонії та Боснії і Герцеговині. У Сербії та Македонії він допомагав розробляти рамкове законодавство щодо функцій та фінансів муніципалітетів. У Боснії і Герцеговині Левітас очолював групу, що модернізувала систему субнаціональних фінансів перед впровадженням податку на додану вартість (ПДВ), який замінив їхнє основне джерело доходів (частку від податку з продажу). Він також реформував систему субнаціональних фінансів та врядування в Албанії, Вірменії, Грузії та Монголії, а після Майдану — в Україні, де відомий роботою над механізмом розподілу ПДФО.

Тоні Левітас викладав у CEU та MIT, а останні 13 років — в Університеті Брауна. Там він веде курси з історії американської податкової системи, освітньої політики, а також державного та націєтворення в посткомуністичній Європі. За ці роки він опублікував численні праці щодо реформи самоврядування в посткомуністичній Європі та співпрацював із провідними інституціями та донорами: FCDO, GIZ, Swissaid, USAID, Світовим банком, Фондом Сороса та SALAR International. Він живе між Провіденсом (штат Род-Айленд) та Варшавою; володіє польською мовою, базовою французькою; на жаль, не розмовляє українською.



АНОТАЦІЯ

Протягом останніх 30 років українські прихильники децентралізації виходили з таких припущень: а) Україну найкраще розглядати як унітарну державу з кількома рівнями місцевого самоврядування; б) територіальні громади вже є місцевим самоврядуванням та в) більша частина важливої реформи, необхідної для завершення процесу децентралізації, полягає у внесенні змін до Конституції 1996 року з метою надання демократично обраним обласним і районним радам власних виконавчих органів. У цій роботі ми відстежуємо витоки та еволюцію цих припущень з критичним поглядом на кожне з них.

У статті аргументується, що спосіб закріплення у Конституції розподілу владних повноважень та прав власності у публічному секторі між демократично обраними радами і виконавчими органами на всіх рівнях територіального управління, робить юридично неочевидним, чи є громади насправді «місцевим самоврядуванням». Інше важливе питання стосується того, що конституційні реформи, необхідні для уточнення, чи є обласні та районні органи влади територіальними підрозділами національного уряду або органами місцевого самоврядування, виходять далеко за межі простого наділення відповідних рад власними виконавчими органами.

Однак, можливо, найважливішим є те, що зважаючи на спричинені війною людські втрати та фізичне спустошення, виклики повоєнної відбудови під тінню психотичного ворога та необхідність активного залучення українців до розбудови нової європейської нації, Україну доцільніше розглядати як унітарну державу з одним потужним рівнем муніципального врядування (громади), а області чітко визначити як територіальні органи національного уряду, розвиток яких також потребує значних інвестицій.

ЗМІСТ

I. Контекст	6
II. Мета та структура статті	7
III. Конституція 1996 року: місцеве самоврядування як все і ніщо	10
1. Федеральна проблема: область як «передавальна ланка» чи регіональна вотчина?	10
2. Конституційне співіснування: органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування	12
3. Інституційний дуалізм та міста обласного значення	14
4. Інституційний дуалізм: відокремлення фінансів та управління від прав власності	15
IV. Субнаціональне врядування після 1996 року	18
1. Концептуальні основи конституційної реформи	18
2. Міста обласного значення та виникнення місцевого самоврядування великих міст	21
3. Реформа устрою на субнаціональному рівні після Революції Гідності	23
V. Умови ЄС та теперішній глухий кут	26
1. Підсумок аргументації	26
2. Конституційний дуалізм та реформа субнаціонального врядування	28
3. Індикатор 9.1: Префектури і нагляд	29
4. Індикатор 9.2: Правосуб'єктність	30
5. Індикатор 9.3: Розмежування повноважень	31
VI. Роздуми про повоєнну конституційну реформу	33
1. Чому області не мають бути перетворені на органи місцевого самоврядування	34
2. Що робити? Області	37
3. Що робити? Громада	39
VII. Додаток	42
Бібліографія	43

I. КОНТЕКСТ

Одержання повного обсягу фінансування (50 мільярдів євро) через спеціальний інструмент Європейського Союзу Ukraine Facility, реалізація якого деталізується у відповідному Плані України, обумовлено близько 150 критеріями (індикаторами), узгодженими з Європейським Союзом. Три з цих визначених індикаторів стосуються системи врядування на субнаціональному рівні.

Перший індикатор (9.1) передбачає набрання чинності законодавством, що трансформує місцеві (обласні та районні) державні адміністрації в органи префектурного типу, наділеними повноваженнями здійснювати нагляд за законністю рішень відповідних органів місцевого самоврядування (ОМС). Строком виконання цього показника було визначено кінець 1-го кварталу 2025 року. П'ять підготовлених законопроектів були відхилені, натомість шостий законопроект був підтриманий Верховною Радою України та підписаний Президентом України у листопаді 2025 року (закон № 4677-IX). Цей закон вводиться в дію через 12 місяців після припинення чи скасування воєнного стану в Україні і ще не погоджений з ЄС.

Другий індикатор (9.2) передбачає підготовку попереднього обґрунтування та плану заходів щодо надання територіальним громадам статусу юридичної особи. Замість проведення власного дослідження Уряд опублікував дослідження, підготовлене Центром політико-правових реформ за фінансової підтримки ЄС у межах програми ULEAD.² Висновком цього дослідження є наполеглива рекомендація надати територіальним громадам статус юридичної особи, оскільки без нього їм бракує інституційної основи для того, щоб вважатися місцевим самоврядуванням відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування.³ При цьому жодних подальших кроків не було вжито, план заходів не розробляється, але Європейська Комісія все ж таки визнала цей індикатор виконаним задля виділення відповідних коштів за програмою Ukraine Facility.

Третій індикатор (9.3) передбачає суттєве уточнення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади через внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та відповідного галузевого законодавства. Строк виконання цього індикатора – червень 2026 року; відповідну роботу очолює Міністерство розвитку громад та територій України. Влітку Міністерство вирішило не вносити зміни до чинного законодавства, а розробити новий законопроект про принципи розмежування повноважень разом із положенням про віднесення повноважень до різних рівнів урядування. Наразі відповідний законопроект внесений до Верховної Ради, і Міністерство працює над розробленням відповідних рекомендацій.

² Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду: монографія / О.М. Бориславська, А.П. Заєць, О.В. Ільницький, В.С. Куйбіда, Р.А. Майданик, - Київ, ЦППР ТОВ «Франко Пак», 2024, 494 с.

³ Congress of Local and Regional Authorities, resolution 460, point 26, "A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government" (Dec. 2020) pp.1-54. See also the notes prepared for Ukraine by experts of the Council of Europe's Venice Commission, Adam Doliwa, "Legal personality of communes as a tool for state decentralization," pp.1-34 and Robert Herzog, "Legal Personality of Public Bodies: a general theory and application to local self-governments" pp. 1-18 (March 2021).

II. МЕТА ТА СТРУКТУРА СТАТТІ

У статті досліджуються проблеми, з якими стикається Україна при виконанні умов, визначених у сфері реформування врядування на субнаціональному рівні, що були погоджені з Європейським Союзом. Зокрема стаття зосереджується на індикаторі 9.3 та питанні, як Україна може удосконалити розподіл повноважень між рівнями врядування, а також між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що їх складають. Разом з цим, однією з центральних цілей документу є пояснити, чому наведені три показники є тісно пов'язаними між собою.

Головний аргумент полягає в тому, що Україна не має можливості прийняти законодавство щодо удосконалення «розмежування повноважень» між рівнями врядування чи органами в їх складі без внесення відповідних змін до Конституції України.

Оскільки зміни до Конституції є неможливими в період, коли Україна перебуває у стані війни, у статті наголошується та обґрунтовується необхідність відмови від цього індикатора, доки не буде досягнуто певного стабільного миру. Більш того, загальної тезою є те, що оскільки всі три індикатори тісно пов'язані з одним набором конституційних дилем, основні зусилля щодо реформування врядування на субнаціональному рівні в Україні слід відкласти до повоєнного «конституційного моменту», що дозволить застосувати більш комплексний підхід до розв'язання фундаментальних слабкостей чинної системи.

Це надзвичайно серйозне й складне питання, але не тому, що документ наголошує на необхідності конституційної реформи: як українські реформатори, так і ЄС давно усвідомлюють, що завершення процесу децентралізації в Україні вимагає внесення змін до Конституції. Насправді, великою мірою формулювання індикаторів обумовлювалося очікуванням того, що конфлікт не буде довготривалим, і невдовзі відбудуться конституційні зміни, які спиратимуться на спільні припущення щодо того, як має виглядати повоєнна система субнаціонального врядування в Україні. Найважливішими з цих припущень було те, що Україна має бути унітарною державою з принаймні двома рівнями місцевого самоврядування – громади та області, і що запровадження справжнього самоврядування на рівні областей необхідні відповідні зміни до Конституції України.

Однак спроби конституційно наділити обласні (й, можливо, районні) «органи місцевого самоврядування» власними виконавчими органами неодноразово зазнавали невдачі. Більше того, і ми сподіваємося це прояснити, не є очевидним те, що надання демократично обраним обласним радам власних виконавчих органів буде достатнім для їх перетворення на справжнє місцеве самоврядування, і це навіть стосується територіальних громад, які вже створені в Україні.

І наостанок, але це не є менш важливим, існують вагомі підстави сумніватися в тому, чи перетворення областей (і, можливо, районів) на місцеве самоврядування є бажаним в умовах смертей та руйнувань унаслідок війни, а також потребу України швидко планувати, освоювати, витратити кошти та звітувати про використання допомоги на повоєнну відбудову.

Отже, надзвичайно серйозним й складним питанням є не сам заклик до конституційної реформи, а те, що українські державотворці та їхні європейські прихильники мають усвідомити й визнати, по-перше, наскільки чинні норми Конституції є деструктивними для врядування на субнаціональному рівні та, по-друге, що попередньо сформульоване бачення реформи субнаціонального рівня може вже не бути особливо корисним для розв'язання повоєнних викликів в Україні.

Насправді, в основу цього документу покладена надія на те, що пояснення того, як субнаціональний устрій в Україні став таким заплутаним, і чому принаймні деякі ідеї щодо виправлення наявних недоліків могли втратити свою корисність, може допомогти розчистити простір для більш фундаментальної спроби розв'язати численні конституційні проблеми, на що і спрямовані наведені вище індикатори.

У першому розділі аналізується характер конституційного врегулювання 1996 року. Тут центральний аргумент полягає в тому, що у спробі визначити територіальний устрій України на засадах «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості...» (стаття 132) у Конституції був закладений дисфункціональний інституційний дуалізм на всіх значущих рівнях управління. Це було зроблено чотирма способами:

- По-перше, норми Конституції визначили співіснування двох дуже різних інституцій на найважливіших рівнях територіального управління: «органи виконавчої влади», що відповідають перед національним урядом, та демократично обрані «органи місцевого самоврядування», що відповідають перед своїми виборцями.
- По-друге, на органи виконавчої влади було покладено оперативний контроль над здійсненням фінансових та управлінських повноважень, водночас демократично обрані ради одержали повноваження щодо прийняття рішень, які в більшості випадків вони не могли реалізувати, і які на практиці зосередилися на їхньому праві контролювати розпорядження публічними активами.
- По-третє, Конституція визначає «місцеве самоврядування» як право, що громадяни реалізують через численні органи місцевого самоврядування, а не як єдиний інститут зі статусом юридичної особи, де управління здійснюється через чітко визначені виконавчі та законодавчі органи (стаття 140).
- По-четверте, Конституція визначає, що власниками усього субнаціонального публічного майна, що використовується в цілях громади, є територіальні громади, в тому числі майна, «управління» яким здійснюють обласні та районні ради.

Перший аспект цього інституційного дуалізму є добре зрозумілим та був основою для низки невдалих спроб внесення змін до Конституції з метою надати обласним та районним радам можливість формувати власні виконавчі органи. Однак, хоча внесення змін до Конституції, безперечно, є необхідними для визначення того, які типи органів влади існують на обласному та районному рівнях, справжня проблема є більш фундаментальною. Тут ми аргументуємо, що обидві боки інституційного дуалізму в Конституції мають вирішуватися разом: конституційне закріплення фінансових та управлінських повноважень за «органами (державної) виконавчої влади» та закріплення прав щодо розпоряджання майном за «органами місцевого самоврядування» має бути скасовано одночасно з тим, як буде покладено край співіснуванню національних та місцевих органів влади на обласному та районному рівнях.

Або, іншими словами, допоки всі рівні субнаціонального врядування не функціонуватимуть як окремі юридичні особи, повноваження, що мають бути зосереджені в одній інституції, продовжуватимуть бути розпорошеними серед чисельних структурних одиниць, розмиваючи межі підзвітності перед громадянами, перед національним урядом, а також перед кредиторами і підрядниками. Зрештою, допоки місцеве самоврядування не одержить статус юридичної особи, право на місцеве самоврядування не матиме чіткого суб'єкта для його реалізації.

У другому розділі ми простежуємо розвиток субнаціональних органів влади в умовах обмежень, накладених Конституцією, а також зусилля реформаторів щодо просування необхідних змін. Починаючи з 1996 року, найбільші міста в Україні поступово виходили з-під опіки держави та ставали однією з найпотужніших політичних сил країни. Більш того, Україна здійснила неймовірний акт державотворення воєнного часу, об'єднавши 12 000 сіл, селищ та малих міст у більші адміністративно-територіальні одиниці, які тепер мають достатню спроможність забезпечувати надання більшості базових публічних послуг. Як результат, вперше у своїй історії Україна сформувала повсюдний та всеохопний базовий рівень муніципальної або комунальної влади – громади, які мають однакові основні права та обов'язки. Проте перетворення цих громад на справжнє місцеве самоврядування залишається заблокованим через закріплення в Конституції порядку.

У третьому розділі ми знову повертаємося до питання індикаторів програми Ukraine Facility, щоб підкреслити причини неможливості їх розумного досягнення без конституційної реформи. Нарешті, в останньому розділі ми аргументуємо, що з огляду на історію невдалих спроб внести зміни до Конституції України, а також загибель та руйнування внаслідок війни та потреби України швидко й ефективно використовувати допомогу на відбудову, українським державотворцям та їхнім європейським прихильникам варто відмовитися від бачення України як унітарної держави з кількома рівнями місцевого самоврядування. Замість цього, Україну слід розглядати як унітарну державу з єдиним потужним рівнем самоврядування на рівні громад (муніципалітетів) та обласними органами влади, чітко визначеними як територіальні органи національного уряду. При цьому обидва рівні мають бути наділені правосуб'єктністю та чіткими правами щодо розпорядження майном.

III. КОНСТИТУЦІЯ 1996 РОКУ: МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ВСЕ І НІЩО

1. Федеральна проблема: область як «передавальна ланка» чи регіональна вотчина?

Складний процес намагання визначити устрій країни на субнаціональному рівні триває з моменту проголошення незалежності України від Радянського Союзу в 1991 році. Центральне і досі невирішене питання, що переслідує ці намагання, полягає в тому, який ступінь автономії регіональної влади нова крихка держава може собі дозволити з огляду на те, що вона має протяжний спільний кордон з могутнішим сусідом, схильним до територіального ревізійзму. На жаль, конституційне врегулювання у 1990-х роках не лише не змогло вирішити це питання, а й призвело до глибоко дисфункціонального субнаціонального устрою, який продовжує стримувати розвиток місцевого самоврядування на всіх рівнях та перешкоджати здатності уряду впроваджувати державну політику.

Здобувши незалежність, Україна успадкувала систему територіального управління, що складалася приблизно з 13 000 територіально-адміністративних одиниць. До них належали 12 000 крихітних сіл, селищ та малих міст; 490 районів; 187 міст обласного значення; 24 області; два міста зі спеціальним статусом (Київ та Севастополь) та Автономна Республіка Крим. У цій системі 12 000 сільських та селищних громад були незначущими з точки зору публічного управління, оскільки були просто занадто дрібними (з середньою чисельністю населення 1500 мешканців), щоб здійснювати будь-яку належну діяльність з управління чи надання послуг. При цьому найважливішим рівнем управління були 24 області.⁴

Області відігравали найважливішу роль, оскільки лєвова частка всіх державних коштів, а разом з ними й політика національного уряду, проходила через них двома потоками, які можна умовно назвати міським і сільським. Сільський потік йшов від національного уряду до областей і далі від областей до районів, адже райони здійснювали управління та фінансування публічних послуг, що надавалися в сільській місцевості. Міський потік йшов від національного уряду до областей, а від областей до 187 міст обласного значення, де проживало понад 60% населення країни.

Міста обласного значення отримували більшу частку деяких загальнонаціональних податків і контролювали більше місцевих зборів і платежів, ніж райони. Вони також фінансували та управляли більшою кількістю мережевої інфраструктури, ніж сільські громади. Але, як і у випадку з районами, більшість доходів міст обласного значення надходили через області. Більше того, області відповідали за забезпечення дотримання як районами, так і містами обласного значення нормативних стандартів витрат, що встановлювалися профільними міністерствами стосовно фінансування шкіл, лікарень та інших установ соціальної сфери. Так, вони мали повноваження наймати та звільняти ключовий персонал у районах і містах обласного значення, а також перерозподіляти кошти між та всередині цих одиниць, коли вбачали в цьому доцільність.

Окрім контролю над фінансами та (ключовими) кадровими рішеннями як в районах, так і в містах обласного значення, області також здійснювали планування, управління та фінансування більшості інвестицій на субнаціональному рівні, самостійно керуючи низкою важливих організацій.

⁴ Для спрощення дискусії, Автономна Республіка Крим та міста Київ і Севастополь не розглядаються. При цьому важливо розуміти, що Київ є частково областю і частково містом обласного значення: як область Київ має призначену державною місцевою державною адміністрацією (МДА), яка діє на тому ж рівні врядування та має функції в межах міста, і як місто Київ має демократично обраного мера та міську раду. Відносини між МДА та містами обласного значення детально обговорюються нижче. Але тут ми хочемо підкреслити, що в столиці ці відносини є ще більш складними, непрозорими та суперечливими, внаслідок чого місто періодично збурює боротьба між КМДА та мерією та, власне, між Офісом Президента та мером Києва.

Зокрема це стосувалося підприємств централізованого тепlopостачання та електропостачання, а також лікарень третинного рівня, закладів проживання для людей похилого віку та людей з інвалідністю, закладів професійно-технічної освіти, гуртожитків та дитячих будинків. У підсумку, області були основою системи субнаціонального врядування в Україні, що забезпечувала принаймні теоретичний контроль Президента над усіма 13 тисячами адміністративно-територіальних одиниць.

Разом з цим, у 1990-х роках контроль над цією владною вертикаллю був предметом гострої боротьби. Значною мірою етнічні, релігійні та мовні відмінності України проходили вздовж меж областей, а інтереси та ідентичності зосереджувалися навколо них.

Цю непросту ситуацію ще більш ускладнював характер першого покоління українських олігархів, багато з яких мали коріння в радянській номенклатурній системі політичного та промислового контролю і накопили свої перші статки за рахунок позбавлення обласної промисловості найцінніших активів, будь то гірничодобувна промисловість, металургія, вичерпне паливо, аерокосмічна промисловість, виробництво добрив чи фінанси. Таким чином, регіональні мовні та релігійні відмінності посилювалися появою нових місцевих босів, які, у свою чергу, прокладали собі шлях до центру, щоб захищати або розширювати власні вотчини.⁵

Як результат, і з деяким ризиком надмірного спрощення, головним питанням щодо субнаціонального управління принаймні до початку 2000-х років – і, ймовірно, до Майдану та першого російського вторгнення – було те, чи мають області бути «передавальною ланкою» для державної влади або напівприватними вотчинами олігархічних кланів.

Дійсно, значну частину політики 1990-х років можна описати в термінах регіональних груп, які вимагали більшої автономії від центру, коли їх вибивали з влади на національному рівні, та більшого центрального контролю, коли вони приходили до влади.⁶

У цьому контексті не дивно, що головними дебатами щодо «місцевого самоврядування» перед прийняттям Конституції 1996 року було питання, що робити з областями. Фактично, питанням було те, чи має Україна бути федеративною державою.

І тут відповіддю, яку зрештою дали українські державотворці, було «ні» з однієї простої причини: хоча дехто і думав, що федералізм може бути способом врахувати соціально-економічне та географічне різноманіття країни, і багато хто з олігархів жадали бути повноправними господарями у своїх вотчинах, урешті-решт майже всі визнали, що надання областям конституційно захищених прав надасть Росії всілякі можливості для підриву української держави.⁷

Але, відкинувши федералізм, українські державотворці все рівно не могли дійти згоди щодо того, який ступінь самоврядування вони можуть собі дозволити надати областям. Як і раніше, розмір території, різноманітність та європейські прагнення країни свідчили на користь певної децентралізації. Натомість, як і раніше, побоювання того, що Росія використовуватиме відцентровий тиск олігархічної влади та регіональні відмінності, було підставою для обережності.

Більш того, і ця тенденція повторюватиметься в подальшому, той факт, що майже всі вважали області головною проблемою, яку потрібно вирішити, означав, що значно менше роздумів та уваги приділялося тому, що робити з іншими 12 000 одиницями адміністративно-територіального устрою в Україні.

⁵ Heiko Plienes, "Oligarchs and Politics in Ukraine", *Demokratizatsiya: Journal of Post-Soviet Democratization*. 24 (1) Winter 2016: 105-127. Кучма, Ющенко та Янукович вписуються в зазначену закономірність. Пізніші покоління олігархів включають господарів «новіших» галузей, таких як фінанси, телекомунікації та ЗМІ.

⁶ Oleksander Fisun, "Ukrainian Constitutional Politics: Neopatrimonialism, Rent seeking, and Regime Change," in Henry E. Hale & Robert W. Orttung (eds) *Beyond the Euromaidan: Comparative Perspectives on Advancing Reform in Ukraine*, Stanford University Press, 2016: 105-123.

⁷ Katarzyna Wolczuk (2002) "Catching up with 'Europe'? Constitutional Debates on the Territorial-Administrative Model in Independent Ukraine," *Journal of Regional & Federal Studies* 12:2, 65-88; and Gwendolyn Sasse (2001) "The 'New' Ukraine: A State of Regions", *Journal of Regional & Federal Studies*, 11:3, 69-100.

2. Конституційне співіснування: органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування

Конституція 1996 року проголосила Україну унітарною державою (стаття 2), в якій «визнається та гарантується місцеве самоврядування» (стаття 7), а «здійснення державної влади» «ґрунтується на засадах ... поєднання централізації і децентралізації» (курсив мій, стаття 132).⁸ Інструментом, який Конституція запровадила для забезпечення цього «поєднання централізації і децентралізації», були «органи виконавчої влади» та «органи місцевого самоврядування».

Ці органи функціонують по-різному на різних рівнях державного управління. В областях і районах, а також у містах Києві та Севастополі (стаття 118) «виконавча влада» здійснюється місцевими державними адміністраціями, які є виконавчими органами відповідних рівнів управління. Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посади Президентом України, а посадовці працюють на національний уряд. Вони відповідають за реалізацію державної політики на субнаціональному рівні та контролюють бюджети відповідних рівнів управління, а також розподіляють субвенції та інші трансферти національного уряду серед відповідних територіальних громад. Таким чином, місцеві державні адміністрації є чітко територіальними органами національного уряду, які функціонують у вертикальному ланцюгу підпорядкування, що йде згори вниз від Офісу Президента та Кабінету Міністрів України.⁹ Таким чином не є неочікуваним, що ці органи національного уряду мають переважний голос, коли йдеться про справи областей, районів, міст Києва та Севастополя, які визначені містами зі спеціальним статусом.

Водночас Конституція наділяє області, райони та міста зі спеціальним статусом «органами місцевого самоврядування», тобто демократично обраними радами. Ці ради мають правосуб'єктність, повноваження приймати рішення з питань «місцевого значення» та контролювати розпорядження активами, пов'язаними з реалізацією місцевих інтересів.¹¹ Але найважливішим є те, що ради не мають власних виконавчих органів чи адміністративних структур і тому майже нічого не можуть робити від свого імені. Натомість вони делегують виконання будь-яких рішень, які вони уповноважені приймати, місцевій державній адміністрації (стаття 118). Або, якщо говорити прямолінійно, Конституція «поєднала централізацію і децентралізацію влади» в областях, районах та містах зі спеціальним статусом шляхом прищеплення слабких «органів місцевого самоврядування» (рад) до дуже сильних «органів виконавчої влади».

Тим часом у всіх інших територіальних адміністраціях – тобто у понад 10 тисяч адміністративно-територіальних одиниць, від крихітних сіл до 187 міст обласного значення – функціонують ради («органи місцевого самоврядування») та відповідні демократично обрані виконавчі органи (мери). Ради територіальних громад, як і ради областей, районів та міст зі спеціальним статусом, мають правосуб'єктність і право управляти майном, що перебуває у власності територіальних громад. Вони також мають повноваження приймати рішення з питань місцевого значення, а оскільки багато з цих повноважень визначені у звичайному законодавстві, вони є ширшими, ніж повноваження рад вищого рівня.

При цьому справжня відмінність між територіальними громадами та субнаціональними органами влади вищого рівня, має подвійну природу.

⁸ Стаття 132. Територіальний устрій України ґрунтується на принципах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних та демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

⁹ Подвійне підпорядкування місцевих державних органів влади призвело до численних конфліктів між президентством та урядом щодо регіонального управління та потребує вирішення – як ми стверджуватимемо далі – на користь Кабінету Міністрів.

¹⁰ Місцева державна адміністрація більше не має переважної влади в місті Києві. Але про боротьбу за те, хто і як має керувати столицею, будуть написані книги, проте така книга ще досі не має останнього розділу.

¹¹ Включаючи право призначати відповідних керівників. Ми детально повернемося до значення майнових прав рад у наступних розділах.

З одного боку ми маємо те, що на момент прийняття Конституції, за важливим винятком 187 міст обласного значення, переважна більшість територіальних громад були просто занадто малими, щоб суттєвою мірою забезпечувати надання публічних послуг. Таким чином, саме райони надавали практично всі публічні послуги у сільській місцевості, до початку об'єднання територіальних громад у період з 2016 по 2022 роки.

З іншого боку, і для нас це є більш важливим, відповідно до Конституції всі територіальні громади мали власних демократично обраних мерів. Це означає, що в територіальних громадах немає «органів виконавчої влади», хоча, як ми побачимо далі, обласні державні адміністрації протягом багатьох років мали значну владу над виконавчими органами міст обласного значення. Більше того, виконавчі органи громад відповідальні перед місцевими державними адміністраціями за виконання всіх повноважень, делегованих їм державою. А оскільки охорона здоров'я, освіта та соціальний захист є це делегованими функціями, більша частина діяльності територіальних громад та лівова частка їхніх бюджетів підлягають державному контролю.

Тим не менш, те, що всі територіальні громади конституційно наділені демократично обраними радами, демократично обраними виконавчими органами, правами власності та деякими повноваженнями, які вони виконують від свого імені (власні функції), робить їх подібними до першого рівня врядування в інших європейських країнах – муніципалітети чи комуни. Але ця подібність, у кращому випадку, є лише частковою.

Критично важливим є те, що територіальні громади не визначені в Конституції як «місцеві уряди». Натомість, конституційним правом на самоврядування наділяються жителі територіальних громад, тоді як повноваження щодо реалізації цього права розподілені між їхніми радами та виконавчими органами.¹² Більше того, на відміну від місцевих державних адміністрацій, виконавчі органи територіальних громад не набувають статусу юридичної особи автоматично. Замість цього вони мають покладатися на ради, які утворюють юридичні особи, необхідні для отримання доходів, управління бюджетами, реалізації інвестиційних планів і, власне, для надання практично всіх основних публічних послуг, від шкільної освіти і громадського транспорту до забезпечення санітарного стану, соціального захисту, культури та громадського здоров'я.¹³

Так, з правничої точки зору, в Україні взагалі немає місцевого самоврядування: в областях, районах та містах зі спеціальним статусом дуже слабкі «органи місцевого самоврядування» співіснують із дуже сильними місцевими державними адміністраціями, тоді як у територіальних громадах сильні ради співіснують із слабкими, хоча й демократично обраними виконавчими органами. Цей асиметричний дуалізм, за якого органи місцевого самоврядування існують на всіх рівнях системи, але їхні реальні повноваження радикально відрізняються залежно від типу виконавчої влади, з якою вони пов'язані, породив нескінченну лінгвістичну та правову плутанину.

З одного боку, всі називають громади місцевим самоврядуванням, незважаючи на те, що вони не мають статусу юридичної особи. І незважаючи на те, що влада всередині них поділена між сильними радами, слабкою виконавчою владою та запаморочливою кількістю юридичних осіб, які необхідно створити, щоб реально щось здійснювати.¹⁴

¹² К Стаття 140. Місцеве самоврядування 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 та законів України... Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні та міські ради, їх виконавчі органи.

¹³ У деяких громадах ради наділяють відповідні виконавчі комітети статусом юридичної особи. У всіх громадах виконавчі комітети мають повноваження утворювати юридичні особи, необхідні для надання більшості публічних послуг. Часто юридичні особи утворюються в структурі інших юридичних осіб, тоді як в інших країнах усе це мало б назву «ратуша» (City Hall).

¹⁴ Звичайно, в багатьох країнах світу муніципалітети утворюють юридичні особи для управління чи надання публічних послуг. Що є особливим для України, так це та міра, якою цей процес відбувається в межах міської ради. Зокрема, в більшості великих українських міст департаменти фінансів, освіти, охорона здоров'я та соціального захисту утворені як окремі юридичні особи.

З іншого боку, той факт, що області, райони та міста зі спеціальним статусом мають «органи місцевого самоврядування», означає, що коли в законах згадується «місцеве самоврядування», часто незрозуміло, чи стосуються це територіальних громад, чи (дуже різних) «органів місцевого самоврядування», які існують повсюди. Ще гіршим є те, що у повсякденній мові області, райони та міста зі спеціальним статусом часто називають «місцевим самоврядуванням», хоча просто той факт, що вони мають демократично обрані ради, не робить їх справжніми самоврядними адміністративно-територіальними одиницями.¹⁵

3. Інституційний дуалізм та міста обласного значення

Тепер розглянемо детальніше, як інституційний дуалізм Конституції проявлявся у функціонуванні 187 міст обласного значення, тобто в територіальних громадах, які найбільше нагадували місцеве самоврядування у період між 1996 роком і початком процесу об'єднання у 2016 році. Як вже зазначалося, у містах обласного значення не було – і немає – місцевих державних адміністрацій, а їхні виконавчі органи склалися з демократично обраних мерів, які мали адміністративний бюрократичний апарат, щоб керувати повсякденними справами в таких містах.

Однак, принаймні до початку 2000-х років, міста обласного значення підпорядковувалися обласним державним адміністраціям як фінансово, так і політично. Зокрема, обласні державні адміністрації відповідали за виділення містам коштів, необхідних для фінансування всіх делегованих їм функцій соціальної сфери. Більша частина бюджету міст йшла на виконання цих функцій, що включали, серед іншого, забезпечення роботи лікарень та амбулаторій, закладів дошкільної та загальної середньої освіти, а також великої кількості інших закладів соціальної сфери, культури та спорту.

Отже, обласні державні адміністрації відповідали за забезпечення більшої частини бюджету таких міст, а також за дотримання містами визначених на центральному рівні нормативів витрат при використанні цих коштів. Так, обласні державні адміністрації мали повноваження перерозподіляти кошти як між містами, так і між закладами та установами в межах міста, коли вважали, що ці нормативи не дотримуються.¹⁶ Таким чином, доволі тривалий час міста в реальності мало контролювали власні бюджети.

Не менш важливим є те, що фінансові повноваження місцевих державних адміністрацій супроводжувалися більш прямими засобами політичного контролю. Вплив виконавчої влади проявлявся в тому, що обласні державні адміністрації мали повноваження затверджувати призначення ключових посадовців у містах, наприклад, керівників департаментів охорони здоров'я, освіти та соціального захисту.¹⁷ Більш того, місцеві державні адміністрації мали значні важелі впливу на звільнення цих посадовців, якщо було таке бажання.

Таким чином, посадовці, які теоретично працювали за дорученням демократично обраних мерів та рад, повинні були одержувати затвердження призначення на посади від місцевих державних адміністрацій, а на практиці могли бути звільнені з посад за їхнім рішенням. Отже, повноваження органів виконавчої влади проявлялися в містах обласного значення через контроль місцевих державних адміністрацій над їхніми фінансами, а також кадровими рішеннями.

Ця проєкція виконавчої влади на виконавчі органи міст обласного значення ґрунтується на положенні статті 143 Конституції про те, що: «Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади».

¹⁵ І не лише у повсякденній мові: наприклад, щонайменше до 2018 року в офіційному статистичному віснику України всі органи влади субнаціонального рівня називалися «місцевим самоврядуванням».

¹⁶ До середини 1990-х років унаслідок фінансових труднощів української держави в поєднанні з демографічним спадом багато з цих нормативів витрат стали як неможливими, так і недоцільними (наприклад, сума Y на кожне місце в дитячому садку). В результаті між містами обласного значення та ОДА йшов постійний торг стосовно рівнів фінансування соціальної сфери та способів витрачання виділених коштів.

¹⁷ Міністерство фінансів також затверджувало призначення керівників фінансових департаментів у містах обласного значення.

Більше того, підпорядкування муніципальних посадовців органам виконавчої влади з усіх питань, що стосуються делегованих повноважень пізніше було закріплене в частині другій статті 11 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року,¹⁸ який було прийнято після ратифікації Конституції та який підтверджував відповідні наміри.

Таким чином, інституційний дуалізм, створений нормою Конституції, яка передбачає співіснування місцевих державних адміністрацій та рад на обласному та районному рівнях, проєктувався далі на міста обласного значення шляхом політичного та фінансового підпорядкування їхніх виконавчих органів обласним державним адміністраціям в частині виконання делегованих функцій. Отже, міста обласного значення не лише не мають статусу юридичної особи, щоб вважатися справжніми місцевим самоврядуванням, але й їхня операційна незалежність серйозно обмежена політичними та фінансовими повноваженнями, які Конституція 1996 року та Закон «Про місцеве самоврядування» 1997 року надають обласним місцевим державним адміністраціям. Як ми побачимо нижче, деякі повноваження обласних державних адміністрацій були згорнуті, й на практиці вони значною мірою втратили здатність контролювати поведінку найбільших міст України. Тим не менш, надзвичайно широке визначення того, що являють собою делеговані повноваження, означає, що всі територіальні громади продовжують функціонувати в довгій тіні держави.

4. Інституційний дуалізм: відокремлення фінансів та управління від прав власності

Як ми бачили, Конституція надає дуже широкі повноваження обласним та районним державним адміністраціям, водночас поширюючи виконавчу владу на міста обласного значення через делеговані їм функції. Таким чином, виконавча влада є присутньою на рівні областей та районів, а також у рівні міст обласного значення в контексті більшості повноважень публічного сектору. При цьому Конституція фактично передає всі права щодо управління майном радам і, знову ж таки, на всіх рівнях управління. Але справжня природа цих майнових прав є радикально неясною, що ускладнюватиме чи навіть, можливо, гальмуватиме зусилля щодо швидкого відновлення зруйнованої війною публічної інфраструктури в Україні.

Щоб зрозуміти причини цього, необхідно уважно подивитися на статті 142 та 143 Конституції України. Частина перша статті 142 визначає, що:

- *«Матеріальною і фінансовою основою **місцевого самоврядування** є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що **є у власності** територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають **в управлінні районних і обласних рад**» (курсив мій).*

Водночас, стаття 143 визначає, що:

- *«Територіальні громади села, селища та міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; ... утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю...»*

Ці положення чітко закріплюють право власності на всі субнаціональні активи, що використовуються в цілях громади, за територіальними громадами. Але оскільки територіальні громади не мають статусу юридичної особи, вони не можуть управляти ними від свого імені. Як наслідок, права управління комунальним майном, у тому числі право утворювати нові юридичні особи для користування цим майном, закріплюється за радами.

¹⁸ «Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними та підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади». Див. також статтю 76.

Ці положення, мабуть, найяскравіше ілюструють задум авторів Конституції, коли йдеться про «поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади». З одного боку, передбачалося, що органи виконавчої влади відповідатимуть за фінансування та управління всіма конституційно захищеними соціальними послугами (а також за численні інші функції), що здійснюватиметься безпосередньо або місцевими державними адміністраціями, або опосередковано через контроль місцевих державних адміністрацій за бюджетами та персоналом міст обласного значення. З іншого боку, демократично обрані ради мали реалізовувати право українців на самоврядування, використовуючи управлінський контроль щодо комунального майна для формування та контролю інституцій, необхідних для забезпечення функціонування мережевої інфраструктури сучасного життя. Але якими б не були наміри батьків-засновників, ці положення мають надзвичайно важливі (і виснажливі) наслідки для всіх, хто розмірковує про повоєнну реформу субнаціонального врядування в країні.

По-перше, надання радам прав власності стосовно комунального майна посилює, а можливо, навіть є причиною того, що всі рівні державного управління є дуалістичними структурами, яким бракує єдиної правосуб'єктності. В областях, районах та містах зі спеціальним статусом публічна влада непростим чином поділена між двома юридичними особами. Органи виконавчої влади явно керують всіма процесами, але з одним суттєвим винятком: місцеві державні адміністрації потребують прийняття рішень відповідних рад для зміни майнових відносин або утворення нових юридичних осіб для управління активами. У результаті цього, хоча ради мало що можуть робити від свого імені, їхні управлінські права щодо комунального майна дають їм інструменти для блокування, маніпулювання або спотворення державної політики. І хоча ради, безсумнівно, подеколи використовують ці повноваження задля досягнення добрих цілей, важко зрозуміти, як ці цілі можуть мати стійку силу, враховуючи нездатність рад фактично впроваджувати будь-яку зі своїх власних політик.

Тим часом, у територіальних громадах влада розділена між радою та виконавчими органами, які є юридично слабкими та фрагментованими, оскільки вони можуть реалізовувати політику лише через юридичних осіб, утворення яких має бути затверджене радою, і керівництво яких залишається підзвітним раді.¹⁹ Як наслідок, територіальні громади не лише не мають статусу юридичної особи, але й на практиці складаються з безлічі різних юридичних осіб (інших «органів місцевого самоврядування»), які надають публічні послуги, укладають договори на надання таких послуг та/або мають частки в інших організаціях, що роблять те саме. Така роздробленість мерії означає, що навіть на муніципальному рівні, де в Україні є як демократично обрані виконавчі органи, так і ради, громадянам, державі або кредиторам та підрядникам надзвичайно важко знати, хто за що має нести відповідальність.²⁰

По-друге, статті 142 та 143 роблять надзвичайно неясним, на якій підставі обласні та районні ради управляють комунальним майном, яке вони контролюють, адже за Конституцією всі субнаціональні активи, що використовуються як комунальні активи, належать територіальним громадам, ради яких уже здійснюють управління «своїм» майном. Таким чином, незрозуміло, від імені кого обласні та районні ради реалізують свої права щодо управління майном: від власного імені, від імені рад територіальних громад нижчого рівня чи від імені жителів областей і районів, які на цих рівнях не утворюють колективної одиниці, визнаної Конституцією.²¹

¹⁹ Твердження, що виконавчі органи територіальних громад є юридично слабкими, не означає, що їхні голови також є слабкими. Той факт, що мери обираються всім населенням і головуєть у на засіданні ради, наділяє їх дуже суттєвими повноваженнями. Тим не менш, мери мусять здійснювати ці повноваження через треті сторони, які не є повною мірою підзвітними їм, і ця неповна підзвітність часто містить елемент непрозорості.

²⁰ Зокрема, за словами керівника департаменту фінансової політики міста Львова, у місті створено багато нових юридичних осіб, але ніхто не знає, скільки з них досі існує та чим саме вони займаються; крім цього відкрито низку судових справ між радою та мером, а також між третіми сторонами та радою щодо того, хто несе відповідальність за невиконання новоствореними підприємствами зобов'язань щодо надання послуг та інших умов укладених договорів.

²¹ Це не абстрактні проблеми. Наприклад, місто Тернопіль наразі веде боротьбу зі «своєю» обласною радою (?) щодо того, хто має право визначати, як саме потрібно модернізувати теплопроводи та розподільчі споруди в місті, коли значна частина системи в цілому є регіональною та управляється обласною радою (але від імені кого?).

По-третє, і це тісно пов'язано з другим пунктом, той факт, що обласні та районні ради управляють усім комунальним майном, що, як вважається, має регіональне значення, має глибокі наслідки для будь-яких майбутніх спроб розділити повноваження між національним урядом та самоврядними областями. Наприклад, якщо буде визначено, що самоврядним областям буде доручено утримання та покращення закладів вторинної медицини, ці заклади, ймовірно, будуть віднесені до активів відповідної області. Але якщо буде вирішено, що реконструкцію мереж електропостачання, систем опалення та/або регіональних доріг краще доручити національному уряду, постане питання: як ренаціоналізувати активи, пов'язані з цими повноваженнями? І після цього одразу ж виникне інше, не менш проблематичне питання: чиє майно насправді буде експропрійовано в цих цілях – майно територіальних громад чи обласних рад?

Отже, підсумовуючи, конституційне врегулювання 1996 року – і прийняті пізніше Закони «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» – створили субнаціональний порядок, який є асиметричним та дуалістичним у двох чітко видимих вимірах. З одного боку, відповідальність за повсякденне фінансування та управління справами покладено на виконавчі органи, але ці органи мають дуже різний правовий статус на різних рівнях управління.

З іншого боку, право управління активами покладено на органи місцевого самоврядування на всіх рівнях системи, але у нечіткий та перекручений спосіб. В областях, районах та містах зі спеціальним статусом завдяки це надає слабким радам повноваження блокувати рішення, хоча і залишається незрозумілим, для кого та з якою метою. Водночас у територіальних громадах право сильних рад розпоряджатися майном у поєднанні зі слабкими виконавчими органами призвели до подрібнення публічної влади між кількома юридичними особами, що розмиває межі підзвітності перед громадянами, підрядниками, кредиторами та національним урядом. Ми повернемося до всіх цих питань в останньому розділі статті, але перед цим необхідно окреслити, як конституційне врегулювання 1996 року розвивалося на практиці протягом наступних десятиліть. (Див. у Додатку таблицю, що відображає заплутаність горизонтального та вертикального вимірів урядування в результаті положень Конституції стосовно субнаціонального рівня врядування, органів влади та прав власності.)

IV. СУБНАЦІОНАЛЬНЕ ВРЯДУВАННЯ ПІСЛЯ 1996 РОКУ

Еволюція субнаціонального устрою в Україні з 1996 року має дві чіткі лінії розвитку. Одна стосується ідей, які вплинули на низку зрештою невдалих спроб внести зміни до Конституції. Інша стосується того, як субнаціональні органи влади розвивалися в рамках обмежень, накладених Конституцією. Далі ми висвітлюємо центральні аспекти обох ліній розвитку, починаючи з намагань реформувати Конституцію.

1. Концептуальні основи конституційної реформи

Конституція 1996 року наділила Президента України дуже широкими повноваженнями щодо призначення на посади. Ці повноваження включали призначення на посаду та звільнення з посади Прем'єр-міністра, членів Кабінету Міністрів, ключових посадових осіб у судовій гілці влади та, як ми бачили, голів місцевих державних адміністрацій.²² Але до Майдану 2014 року головна конституційна баталія точилася за право Президента України одноосібно звільняти Прем'єр-міністра, повноваження, що фактично надавало Президенту, а не Парламенту, контроль над Урядом.

Під час Помаранчевої революції 2004-2005 років Верховна Рада прийняла зміни, що позбавили Президента права звільняти з посади Прем'єр-міністра за власним бажанням. Ці зміни набули чинності у 2006 році, але у 2010 році були скасовані Конституційним Судом з процедурних підстав після переобрання Віктора Януковича. Як наслідок, лише за часів Майдану було досягнуто певної базової рівноваги між владою Президента та владою Парламенту. Тим не менш, спроби обмежити повноваження Президента щодо призначення продовжувалися. Власне, вони тривають і донині.

Однак, лише після Майдану ці зусилля стали чітко пов'язуватися з реформою субнаціонального врядування. Дійсно, видається, що початкові плани щодо створення самоврядних областей та районів не супроводжувалися вимогами припинити повноваження Президента призначати та звільняти голів місцевих державних адміністрацій.²³ Ці плани з'явилися на початку 2000-х років, коли група реформаторів почала стверджувати, що Україна має бути унітарною державою з трьома рівнями субнаціонального самоврядування – на рівні муніципалітетів, районів та областей. Після Помаранчевої революції деякі з цих реформаторів увійшли до складу Уряду Віктора Ющенка та під керівництвом Віце-прем'єр-міністра Романа Безсмертного розробили двоетапний план цієї реформи. План передбачав, по-перше, об'єднання 12 тисяч сіл та 490 районів у значно більші одиниці, а по-друге, надання обласним та районним радам власних виконавчих органів, а потім уточнення розподілу повноважень між цими органами, радами та місцевими державними адміністраціями.²⁴

У період з 2007 по 2009 роки командою Безсмертного були розроблені мапи об'єднаних адміністративно-територіальних одиниць, що відображали намагання забезпечити наявність у кожній з них необхідної громадської інфраструктури для надання послуг населенню.

²² Щодо інституту президента в Україні див. Sujit Choudhry, Thomas Sedelius and Julia Kyrychenko, "Semi-presidentialism and Inclusive Governance in Ukraine: Reflections for Constitutional Reform," IDEA/CPLR, Stockholm 2018. pp. 1-75 та Oleh Protsyk, "Troubled semi-presidentialism: stability of the constitutional system and cabinet in Ukraine," *Journal of Europe-Asia Studies*, 2003, 55:7, pp 1077-1095. Право Президента односторонньо звільняти Прем'єр-міністра відрізняє (гіпер)президентський тип правління від, скажімо, французької системи, де Президент висуває кандидатуру Прем'єр-міністра, але не може звільнити його чи її з посади без схвалення цього рішення Національною Асамблеєю. У більш загальному плані, як і в багатьох пострадянських країнах, повноваження колишньої комуністичної партії щодо призначення на посади – так звана номенклатурна система – повстали з мертвих в інституті президента.

²³ Щодо розбіжності між початковими ідеями щодо територіальної реформи та спробами обмежити президентські повноваження див. Valentyna Romanova (2011) "The Role of Centre-Periphery Relations in the 2004 Constitutional Reform in Ukraine," *Regional Federal Studies*, 21:3, 321-339. Однак, проект закону 2003 року (№ 3207) про територіальну реформу, який так і не був внесений до парламенту, все ж таки передбачав передачу Кабінету Міністрів України повноважень щодо призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих державних адміністрацій. Valentyna Romanova and Andreas Umland, "Ukrainian Local Governance Prior to Euromaidan: The Pre-History of Ukraine's Decentralization Reform." Kennan Cable, No. 44 Sept 2018 pp. 1-13.

²⁴ Про витоки реформ децентралізації в Україні див.: William Dudley, "Ukraine's Decentralization Reform." Working Paper Research Division Eastern Europe and Eurasia, 2019 03/Nr. 1, June 2019 pp. 1-34.

ле, схоже, команда ніколи не розробляла відповідної схеми щодо очікуваного розподілу функцій між новими обласними та районними органами самоврядування та тим, що залишилося б від місцевих державних адміністрацій. Також не було чітко визначено, як мають бути розподілені функції між трьома рівнями місцевого самоврядування, які передбачалися цим планом. І хоча обговорювався ряд можливих змін до Конституції з тим, щоб надати обласним та районним радам власних виконавчих органів, жодна з них так і не була винесена на голосування у Верховній Раді.

Тож важко сказати точно, що мала на увазі команда Безсмертного. Але на той момент ці невизначеності виявилися навіть несуттєвими: Уряд Ющенка був просто надто слабким, щоб проштовхувати завжди суперечливий процес укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. У кінцевому результаті цей план так і залишився в теорії, а після переобрання Віктора Януковича у 2010 році взагалі був покладений на дальню полицю.

Однак основні ідеї плану Безсмертного були відроджені — як і багато інших реформ — завдяки Майдану взимку 2013-14 років. Але відразу після перемоги Майдану, відбулося російське вторгнення із захопленням Криму і великих територій Донбасу до березня 2014 року. Тож це був не зовсім очевидний момент для просування «децентралізації». Тим більше, що Росія вимагала від України внесення змін до Конституції, щоб надати Луганській та Донецькій областям особливого статусу, й водночас багато хто на Заході стверджував, що більш загальна «федералізація» України була єдиним способом зупинити конфлікт. Дійсно, у Мінських угодах 2014 року, укладених за посередництва Німеччини та Франції, під дулом пістолета українці підписали надання окремим районам Донецької та Луганської областей конституційно гарантованих автономних повноважень у разі досягнення миру. Чого, звичайно, не сталося.²⁵

Тим не менш, у квітні 2014 року – на початку війни, що й досі триває – Уряд Прем'єр-міністра Володимира Гройсмана, колишнього мера міста Вінниці, оприлюднив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.²⁶ Як і в Конституції, в Концепції відкидався федералізм. І, як і плані Безсмертного, кінцевою метою *«реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні»* було створення унітарної держави з трьома рівнями місцевого самоврядування: муніципальним, районним та обласним.

Як і план Безсмертного, Концепція передбачала об'єднання сіл та районів у більші одиниці, в результаті чого нові об'єднані сільські громади отримували такі ж права та обов'язки, що міста обласного значення, і до всіх одиниць цього рівня застосовувався термін «громада». Так само як міста обласного значення, нові об'єднані громади мали одержувати більшість субвенцій і трансфертів безпосередньо з державного бюджету, а не через обласні та районні бюджети. Концепція також покладала на громади відповідальність за утримання мережевої інфраструктури та надання більшості повсякденних публічних послуг, але не визначала, які самі функції соціальної сфери, якщо такі будуть, можуть вважатися власними функціями.

Водночас, Концепція – знову ж таки, як і план Безсмертного – закликала до внесення змін до Конституції утворення виконавчих органів обласних та районних рад. Але вона була більш чіткою, ніж план Безсмертного, щодо місцевих державних адміністрацій. Тут передбачалася зміна їх статусу «з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території».

²⁵ Мінські угоди не були виконані обома сторонами, адже фактично вони були «мертвими» вже на момент укладання. Але іронія полягає в тому, що це допомогло просунути децентралізацію, оскільки Україна, по суті, сказала Заходу, що ми підемо на децентралізацію, але не федералізацію. Див. Maryna Rabinovych, "The Interplay between Ukraine's Domestic Legislation on Conflict and Uncontrolled Territories and its Strategic Use of 'Lawfare' before Russia's 2022 Invasion of Ukraine – A Troubled Nexus?" *Review of Central and East European Law* 57 (2022) 268–297 and Hanna Shlest, "Imposed State-Building Comparing Dayton and Minsk." *Journal of Southeastern Europe* 42 (2018) 327–349.

²⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>

Тобто, обласні та районні державні адміністрації більше не фінансуватимуть та не управлятимуть наданням послуг від свого імені. Вони також не розподілятимуть субвенції та трансфери між відповідними одиницями. Натомість основною функцією місцевих державних адміністрацій буде координація діяльності урядових установ на субнаціональному рівні та нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Таким чином, реформатори не стільки очікували розділити функції між національним урядом та новими органами самоврядування на обласному та районному рівнях, скільки розрубати «гордіїв вузол» між ними.

Передбачене Концепцією радикальне звуження ролі місцевих державних адміністрацій в системі мало супроводжуватися дуже суттєвим розширенням повноважень, покладених на самоврядні області.

До повноважень самоврядування в областях віднесли фінансування та управління закладами професійної освіти та спеціалізованими лікарнями, а також такі сфери, як охорона довкілля, регіональні транспортні мережі та, можливо, найголовніше, регіональний економічний розвиток. Дійсно, останнє чітко сигналізувало про очікування реформаторів, що саме цей рівень нестиме найбільшу відповідальність за освоєння коштів ЄС.²⁷ Зрештою, єдиною функцією, яка в Концепції була віднесена до майбутніх самоврядних районів, було фінансування та управління сільськими лікарнями.

Отже, знову ж таки, Концепція передбачала Україну як унітарну державу з трьома рівнями місцевого самоврядування.

Обласні та районні державні адміністрації втрачали свою роль щодо надання публічних послуг та перетворювалися на державні органи координації та нагляду (префектури). Водночас, обов'язки як муніципалітетів, так і самоврядних областей щодо надання публічних послуг радикально розширювалися. На муніципальному рівні передбачалося об'єднання сіл, після чого новостворені громади отримували ті самі повноваження, що і міста, а також, за винятком сфери охорони здоров'я, ті повноваження щодо надання послуг, які до цього здійснювали районні державні адміністрації. Найголовніше, що зміни до Конституції мали б дозволити утворення власних виконавчих органів обласними та районними радами, щоб дати їм змогу фактично планувати, фінансувати та управляти функціями, покладеними на них як на органи самоврядування.

Таким чином, Концепція, здавалося, обіцяла відхід від закріпленого в Конституції намагання поєднати «централізацію і децентралізацію у здійсненні державної влади» шляхом зведення разом органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування на кожному рівні врядування. Дійсно, немає сумнівів, що саме на це сподівалися реформатори.

Тим не менш, Концепція не надавала чіткого визначення того, які функції будуть покладені на місцеве самоврядування як власні або як делеговані повноваження, і взагалі не торкалася питань права власності чи статусу юридичної особи. Дійсно, мабуть, найдивнішим у цій Концепції є те, що, окрім об'єднання, тут мало йдеться про те, що може бути потрібним для зміцнення громад як самоврядування, при цьому документ зосереджується на регіональному рівні, навіть коли можна було б очікувати, що війна та окупація територій є достатнім обґрунтуванням для відсунення питання регіонального врядування на другий план.²⁸

²⁷ Право на отримання коштів з Фонду структурної перебудови та Фонду згуртування ЄС розраховується шляхом порівняння соціально-економічних показників певного регіону із середнім показником усіх регіонів Європи на так званому статистичному рівні NUT II. У деяких країнах, тут найяскравішим прикладом є Польща, регіональні органи самоврядування відповідають за планування та управління – в рамках національних рекомендацій – використанням коштів ЄС. Дійсно, успіх Польщі в ефективному освоєнні коштів ЄС, схоже, спонукав як Україну, так і ЄС до того, щоб самоврядні області мали вирішальне значення для зусиль України щодо децентралізації. Але, незважаючи на успіх Польщі, більшість нових держав-членів не утворили самоврядних регіонів, і в більшості країн регіональне економічне планування не доручається установам загального призначення. Загалом, більшість прихильників децентралізації в Україні, схоже, вхопилися за успіх Польщі у створенні самоврядних областей, ігноруючи той факт, що основа «польської моделі» насправді лежала у створенні сильних муніципальних органів самоврядування. Щодо «польської моделі» див. Tony Levitas, "Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says About Decentralization" *Studies in Comparative International Development* (2017) 52:23–4.

²⁸ Тут мається на увазі, що замість того, щоб сказати своїм західним прихильникам: «Ні, ми не будемо впроваджувати федералізацію, натомість підемо шляхом муніципалізації», українці сказали: «Ні, ми не будемо впроваджувати федералізацію, ми будемо проводити децентралізацію».

2. Міста обласного значення та виникнення місцевого самоврядування великих міст

Ми ще повернемося до того, якими зусилля щодо реалізації описаної вище Концепції були на практиці у період з 2014 року до повномасштабного російського вторгнення у 2022 році. Але перед цим корисно хоча б поверхнево торкнутися питання еволюції взаємовідносин між містами обласного значення та обласними державними адміністраціями протягом майже 20 років від прийняття Конституції до Революції Гідності.

Як ми бачили, Конституція підпорядковувала міста обласного значення обласним державним адміністраціям в питаннях планування, фінансування та управління делегованими функціями – тобто всіма повноваженнями у сферах охорони здоров'я, освіти та соціального захисту, а також у багатьох інших питаннях. Але якщо це було тим, що було закріплено в Конституції та визначено в Законах 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», то фінансові та демографічні реалії штовхали практику в іншому напрямку.

З одного боку, через складну фінансову ситуацію в країні українському уряду дедалі важче було навіть наближатися до повного фінансування функцій соціальної сфери, що були делеговані містам обласного значення та здійснення яких, як очікувалося, місцеві державні адміністрації мали контролювати через встановлені на центральному рівні нормативи витрат.

З іншого боку, падіння народжуваності та еміграція населення²⁹ стрімко підривали узгодженість нормативів витрат, що використовувалися як для розрахунку субнаціональних трансфертів, так і для контролю за їх використанням.³⁰ Ці нормативи ґрунтувалися на таких показниках, як кількість ліжок у лікарні або класних кімнат у школі, але в умовах дефіциту бюджету та демографічного спаду вони мали дедалі менше сенсу. Таким чином, міста обласного значення продовжували отримувати безліч різних, але недостатніх трансфертів для утримання закладів, які критично потребували скорочення, але які вони не мали ні реальних повноважень, ні реального бажання реорганізовувати.³¹

По мірі того, як ситуація ставала дедалі більш неприйнятною, відбулося дві події. По-перше, обласні державні адміністрації втратили можливість впливати на призначення на посади та звільнення муніципальних посадовців, відповідальних за управління закладами соціальної сфери. По-друге, у 2001 році було проведено реформу Бюджетного кодексу України. Ці реформи суттєво збільшили фінансову автономію міст обласного значення, радикально обмеживши здатність обласних державних адміністрацій контролювати їхні бюджети. Більшість трансфертів тепер надходили безпосередньо державного бюджету в місцеві бюджети без перерозподілу на рівні областей. Також були вдосконалені формули розподілу субвенцій шляхом введення коефіцієнтів на основі користувачів (населення, кількість учнів) замість старих нормативів (кількість ліжок, класних кімнат).

Мабуть, найважливішу роль відіграло те, що частка податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), що зараховується до бюджетів міст обласного значення, була стабілізована на рівні 60%, разом із запровадженням дотації вирівнювання, що гарантувала додаткові доходи для міст, де надходження ПДФО на душу населення були значно нижчими за середній показник по країні.

²⁹ Згідно з останнім переписом населення у радянські часи, у 1987 році в Україні проживало 51,7 мільйона жителів. За даними перепису населення 2001 року, населення країни становило 48,4 мільйона. У 2014 році, перед першим російським вторгненням, Державна служба статистики України оцінила чисельність населення на рівні 45,2 мільйона, що становить загальне скорочення більш ніж на 10%.

³⁰ Щодо субнаціонального бюджетування загалом та нормативів витрат, див. Jorge Martinez-Vazquez and Wayne R. Thirsk, *Fiscal Decentralization in Ukraine: Accomplishments and Challenges in the Transition*, Nova Science Publishers, Incorporated, 2010. ProQuest Ebook Central

³¹ Унаслідок цього на початок 2000 року Україна мала один із найнижчих у світі показників кількості учнів на одного вчителя, а також один із найвищих показників кількості ліжок у лікарнях, лікарів та медсестер на душу населення в Європі. Щодо лікарень див. OECD Multi-level Governance Studies Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance, OECD 2022. р. 25. Щодо показника кількості учнів та вчителів див. Звіт World Bank Report #42450-UA, "Ukraine: Improving Intergovernmental Fiscal Relations and Public Health and Education Expenditure Policy, Selected Issues" 2008 pp. 1-135.

Разом ці реформи вивели міста обласного значення з-під фінансової опіки обласних державних адміністрацій, збільшили їхні доходи та покращили прозорість, стабільність та справедливість їхніх бюджетів.³²

Хоча ці реформи суттєво розширили повноваження та автономію міст обласного значення у їх відносинах з відповідними обласними державними адміністраціями, це розширення відбулося без уточнення, хто за що несе юридичну відповідальність, або, що не менш важливо, яким видом доходів вважається частка ПДФО. Обидві проблеми якнайкраще ілюструє приклад дошкільної освіти. Новий Бюджетний кодекс удосконалив формулу розподілу коштів серед міст обласного значення на фінансування освіти від початкової до старшої школи. Тут утримання шкільних приміщень та управління шкільними мережами були визначені як власні функції, тоді як оплата праці вчителів залишилася делегованою функцією.

Але при цьому була скасована субвенція на дошкільну освіту. Теоретично це мало б призвести до перекласифікації дошкільної освіти та її визначення як власної функції, яку міста могли б забезпечувати в такому обсязі, який вони вважали за потрібне. Але цього не сталося і дошкільна освіта, як і всі інші соціальні послуги, залишилася делегованою функцією, яку міста були зобов'язані надавати всім, хто бажав отримувати цю послугу, відповідно до встановлених державою стандартів, але без субвенції у розрахунку на одну дитину для виплати заробітної плати педагогічним працівникам. У результаті дошкільна освіта на практиці функціонує як власна функція, але в законі все ще визначається як делегована.³³

Тим часом, намагаючись якимось чином розв'язати цю дилему збереження дошкільної освіти як делегованої функції, але без відповідного фінансового забезпечення з державного бюджету, закон говорить, що делеговані повноваження фінансуються не лише за рахунок субвенцій, але й за рахунок часток загальнодержавних податків.³⁴ Це означає, що з юридичної точки зору немає ясності, чи частка ПДФО є доходом місцевого бюджету, яким громади можуть вільно розпоряджатися, або це (квазі) цільовий трансфер, який принаймні теоретично підлягає спрямуванню та контролю з боку уряду.³⁵

Розширення політичної та фінансової автономії міст обласного значення, у свою чергу, супроводжувалося фрагментацією їхніх управлінських структур, частково шляхом приватизації багатьох муніципальних служб, а частково шляхом утворення нових юридичних осіб у складі мерії. Таким чином, міста перетворили те, що зазвичай є внутрішніми відділами, такі як відділ фінанси, освіти, доходів і зборів, на окремі установи. Більше того, ці юридичні особи часто передають підрядникам виконання як звичайних публічних послуг, таких як прибирання вулиць, ремонт доріг та обслуговування будівель, так і більш спеціалізованих завдань, таких як розроблення стратегічних планів, укладання договорів на капітальні інвестиції та організація спеціальних заходів. У результаті багато муніципальних служб були приватизовані юридичними особами, чії власні структури управління далеко не є прозорими.

Виглядає так, що три фактори спонукають міста обласного значення (а тепер й інші громади) утворювати ці юридичні особи. По-перше, і найголовніше, важко надавати будь-яку публічну послугу, яка вимагає рахунків, проведення закупівель та укладання договорів, без статусу юридичної особи. По-друге, муніципальні посадовці, не маючи захисту, який надає статус юридичної особи, розглядають створення таких утворень як спосіб ізолювати себе від особистої відповідальності. І по-третє, передача муніципальних функцій новим юридичним особам може сприяти розв'язанню конфліктів між радою та мером, оскільки зрештою рада – як власник – зберігає над ними контроль.

³² Щодо реформи Бюджетного кодексу 2001 року див. Jorge Martinez-Vazquez and Wayne Thirsk op. cit. and Jorge Martinez-Vazquez and Signe Zeikate, "Ukraine: Assessment of the Implementation of the New Formula Based Inter-Governmental Transfer System", Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper 04-08, 2004, pp. 1-56.

³³ Доступ до дошкільної освіти радикально відрізняється між міськими (близько 65%) та сільськими громадами (35%).

³⁴ Статті 82-85 Бюджетного кодексу України.

³⁵ Tony Levitas and Jasmina Djikic, Caught Mid-Stream: "Decentralization, Local Government Finance Reform, and the Restructuring of Ukraine's Public Sector 2014 to 2016" (Kyiv: SIDA-SKL, 2017) <http://skliinternational.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/UkraineCaughtMidStream-ENG-FINAL-06.10.2017.pdf>

Але в будь-якому разі, мало хто ставить під сумнів те, що структури управління найбільших міст України є надзвичайно фрагментованими, і що значною мірою ця фрагментація має витоки в Конституції, норми якої відокремлюють право власності від фінансових та управлінських повноважень, а також у відсутності статусу юридичної особи, що супроводжує це відокремлення.

3. Реформа устрою на субнаціональному рівні після Революції Гідності

Тепер повернімося до реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні впродовж восьми років між першим російським вторгненням у лютому 2014 року та другим «повномасштабним» нападом у лютому 2022 року.

Наприкінці 2014 року, в очікуванні об'єднання територіальних громад, до Бюджетного кодексу знову були внесені зміни. Новостворені громади одержали таку саму частку ПДФО на рівні 64%, яку вже отримували міста обласного значення. Водночас певна кількість різних трансфертів, які контролювалися місцевими державними адміністраціями, було об'єднано в нову субвенцію на охорону здоров'я з централізованим розподілом коштів з метою розширення фінансової автономії громад та уточнення їхньої ролі у цій сфері. Таким чином, разом із часткою ПДФО, муніципалітети тепер одержали дві основні субвенції безпосередньо з державного бюджету, а саме на оплату праці вчителів та на фінансування закладів охорони здоров'я.

Далі, у 2015 році, Верховна Рада зробила другий, найважливіший крок у реалізації Концепції, прийнявши закон про добровільне об'єднання територіальних громад у більші одиниці. Чотири роки було відведено на добровільне об'єднання за власним рішенням, після чого передбачалося проведення укрупнення «згори».

Перші громади, які прийняли рішення про об'єднання, мали одержувати право на значні інвестиційні гранти, тож багато громад вирішили об'єднатися самостійно. Але зрештою, для завершення цього процесу знадобився чималий примус. Тим не менш, у визначному акті державотворення воєнного часу Україні вдалося об'єднати 12 000 громад у 1469 самоврядних одиниць базового рівня врядування до кінця 2021 року.³⁶ Отже, вперше у своїй історії Україна одержала муніципальні органи влади з однаковими правами та обов'язками, що охоплювали всю країну.

Однак спроби внести зміни до Конституції, які б дозволили утворення самоврядних областей та районів, виявилися неуспішними. Як це вже відбувалося в контексті плану Безсмертного, було запропоновано та обговорено низку конституційних змін, але жодна з них так і не була винесена на голосування у Верховній Раді. Звичайно, ця Концепція була чіткішою, ніж попередні документи, щодо того, як реформатори бачили розподіл повноважень між новими обласними та районними органами самоврядування та скороченими місцевими державними адміністраціями. Але було докладено мало зусиль для того, щоб профільні міністерства продумали чи прийняли втрату повноважень, як можливий наслідок децентралізації.

Більше того, Президент Зеленський виступав проти того, щоб інститут президента був позбавлений права призначати на посади голів місцевих державних адміністрацій та, ймовірно, проти загального скорочення повноважень місцевих державних адміністрацій. Але найголовнішою причиною того, що після 2014 року зміни до Конституції не виносилися на голосування у Верховній Раді, майже напевно є те, що в умовах війни з Росією було вкрай мало ймовірно, що дві третини парламенту, що постійно мав внутрішні суперечки, проголосують за створення насправді самоврядних областей. Отже, план перетворення України на унітарну державу з трьома рівнями місцевого самоврядування знову був поставлений на паузу.

³⁶ Станом на червень 2020 року було утворено 1070 (з 1469) об'єднаних територіальних громад із загальною чисельністю населення 12 мільйонів жителів. Решта об'єдналися у 2021 році, безпосередньо перед повномасштабним вторгненням.

Тим часом інші елементи Концепції почали реалізовуватися. Революція Гідності відродила не лише план Безсмертного, але й цілий ряд інших ініціатив, зокрема план створення системи охорони здоров'я за принципом «єдиного платника».³⁸ У такій системі фінансування охорони здоров'я зосереджене в руках єдиного національного агентства, яке укладає договори на надання відповідних послуг з приватними та державними постачальниками на конкурсній основі. В Україні створення такої системи вимагало рецентралізації коштів, що надходили в бюджети областей, районів та міст обласного значення для фінансування закладів охорони здоров'я, включаючи, зокрема, нову медичну субвенцію. Таким чином, реформа, спрямована на створення системи за принципом «єдиного платника», суперечила ідеї про те, що охорона здоров'я має бути основною функцією всіх трьох рівнів місцевого самоврядування.

Зрештою, реформатори сфери охорони здоров'я перемогли, і в черговому визначному акті державотворення воєнного часу Україні вдалося запровадити повноцінно функціонуючу систему єдиного платника у період з 2016 по 2019 роки.³⁹ Але ця нова система вплинула на реформи децентралізації у таких двох аспектах. По-перше, це зняло з порядку денного найважливішу функцію, яку реформатори місцевого самоврядування планували передати районам. Дійсно, після того, як система єдиного платника запрацювала, уряд прийняв рішення про позбавлення нещодавно укрупнених районів всіх повноважень щодо надання публічних послуг, фактично законсервувавши їх як інституції. Однак, після початку повномасштабного вторгнення, вони були відроджені як військові адміністрації.⁴⁰ В результаті, сьогодні райони існують виключно як територіальні органи національного уряду, і стимул до їх перетворення на органи самоврядування, здається, був втрачений.

По-друге, створення системи охорони здоров'я за принципом «єдиного платника» сприяло подальшому зміщенню центру тяжіння влади від областей до найбільших міст України. Обласні та міські ради все ще є власниками більшості закладів охорони здоров'я, і як власники, вони залишаються відповідальними за їх утримання, а також покриття боргів «в останній інстанції». Але вони більше не фінансують їх функціонування, адже ці витрати тепер оплачуються відповідно до договорів, укладених з новоствореною Національною службою здоров'я України (НСЗУ).

Але ця зміна механізму фінансування медичної галузі відчувалася по-різному в областях та великих містах. Для областей це означало значну втрату повноважень: вони більше не фінансують власні заклади, але втратили право розподіляти кошти районам чи великим містам, щоб ті мали змогу фінансувати свої заклади. Не менш важливим є те, що області мають дуже незначні доходи, якими вони можуть вільно розпоряджатися, що ускладнює для них покриття витрат на утримання чи покращення оснащення закладів, які й досі перебувають у власності обласних рад.

Тим часом ситуація у великих містах України є іншою. Вони також втратили трансферти, які раніше спрямовувалися на фінансування операційних витрат своїх лікарень та клінік. Як і в ситуації областей, містам також доводиться турбуватися про утримання будівель та обладнання закладів охорони здоров'я, які перебувають у їхній власності. Але на відміну від областей, частка ПДФО на рівні 64% дає містам надійне джерело доходів, що збільшується по мірі зростання економіки в цілому, і що, незважаючи на законодавчо неясний статус частки ПДФО, на практиці залишається коштами, якими міста можуть вільно розпоряджатися.

Як наслідок, після Революції Гідності фінансове становище великих міст покращилося порівняно з фінансовим становищем областей. Це, у свою чергу, дозволило містам забрати в областей як заклади, так і функції просто тому, що міста мали більше можливостей їх фінансувати.

³⁷ У грудні 2019 року Президентом Зеленським були внесені на розгляд Верховної Ради відповідні зміни до Конституції, але цей законопроект було відкликано вже через місяць. Див. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644. Другий пакет змін був розроблений наприкінці 2021 року, але так і не був внесений до Верховної Ради. Див. <https://decentralizacija.ua/news/13969>

³⁸ Щодо недооцінених суперечностей між двома реформами див. Levitas & Djikic, op. cit.

³⁹ Див. Caryn Bredenkamp et al. Health Care Financing Reform in Ukraine: Progress and Future Directions, World Bank, 2022 pp. 1-99.

⁴⁰ Указ Президента України № 68/2022 від 24.02. 2022 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>

Так, наприклад, місто Львів не лише одержав у свою сферу відання багато закладів професійної освіти, які раніше відносилися до області, але й почало надавати спеціалізовані медичні послуги, що були закріплені лише за лікарнями третинного рівня, які продовжують перебувати у власності областей.⁴¹

Це підводить нас до нашої останньої тези стосовно того, як реформи децентралізації відбулися після Революції Гідності. Як вже було зазначено, після об'єднання всі громади отримали ті самі права, які раніше мали міста обласного значення, в тому числі право на 64% ПДФО, що збирається у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Але з продовженням процесу об'єднання стало болісно очевидним, що всі частки в розмірі 64% не були рівними. Це пояснюється тим, що надходження ПДФО розподіляються між громадами не за місцем проживання платників податків, а за офіційно зареєстрованим місцем роботи працівників. Унаслідок цього великі міські центри отримують сплату ПДФО від людей, які приїжджають на роботу, але проживають в іншому місці, а також від людей, які можуть проживати та працювати в тій самій громаді, але чиї роботодавці вважають їх такими, що працюють деінде.⁴²

Так, нещодавні дослідження показали, що від 20 до 30 відсотків відповідної частки ПДФО зараховується до бюджетів громад, де платники податків фактично не проживають, не голосують на виборах та не отримують більшість публічних послуг. Таким чином, нинішня система зарахування ПДФО забезпечує спрямування суттєво більших обсягів фінансування до великих міських громад (тобто колишніх міст обласного значення) за рахунок нещодавно об'єднаних громад, розташованих поруч. Більш того, і це є не менш важливим, нинішня система також порушує зв'язок між сплатою податків та голосуванням на виборах, який забезпечує зарахування ПДФО за місцем проживання, і це порушення послаблює мотивацію громадян взаємодіяти з муніципальною владою та вимагати від обраних посадовців підзвітності за результати діяльності.

⁴¹ У рамках програми «Нерозривний ланцюг» Львів значно інвестував у обладнання, необхідне для надання спеціалізованих послуг, таких як кардіологія, онкологія та протезування, своїм громадянам загалом та ветеранам війни зокрема. Муніципальне надання цих послуг забирало пацієнтів та кошти в області. У відповідь область спробувала перенести реєстрацію місця знаходження своїх лікарень з міста Львова до сусідньої громади, щоб позбавити місто доходів, які воно отримувало від частки податку на доходи фізичних осіб, що працюють у цих лікарнях. Однак суди заблокували цей крок. Розмови з посадовцями міста Львів у 2021 році.

⁴² Tony Levitas, "How Should Ukraine Share the Personal Income Tax," Decentralization Support Project, SALAR/SKL 2021, pp. 1-22. Відповідно до закону ПДФО зараховується до бюджету за місцем офіційної реєстрації роботодавця. На практиці роботодавці можуть на свій розсуд сплачувати ПДФО до бюджету за місцем реєстрації юридичної особи, або за місцем реєстрації відокремлених підрозділів компанії-роботодавця. Великі сільськогосподарські компанії іноді сплачують ПДФО за місцем фактичного проживання працівників. Див. KSE, ULEAD, SALAR, «Як система зарахування ПДФО має бути реформована в Україні», Київ, 2022, с. 1-2.

⁴³ Олександр Цимбал, Володимир Саріогло, Ярослав Остафільчук, Олег Ярош, Тетяна Лукович, Ігор Онищук та Ігор Герасимчук, «Оцінка впливу зміни механізму зарахування ПДФО фізичних осіб на бюджети територіальних громад» ULEAD/POLARIS, Київ, 2025 р. 1-30

V. УМОВИ ЄС ТА ТЕПЕРІШНІЙ ГЛУХИЙ КУТ

1. Підсумок аргументації

Перш ніж повернутися до питання індикаторів, які були визначені для України, і які Україна погодилася виконати в умовах екзистенційної війни, підсумуємо наведену аргументацію.

У 1996 році українські державотворці з цілком зрозумілих причин відкинули федералізм як небезпечний проєкт, враховуючи довгий кордон країни зі схильним до територіальної ревізії сусідом. При цьому вони намагалися «поєднати децентралізацію і централізацію у здійсненні державної влади».

Для цього в Конституції була закладена норма, що передбачала співіснування демократично обраних органів влади з державними інституціями на кожному істотному рівні управління, коли права власності належать самоврядній половині устрою, а більшість фінансових повноважень – місцевим державним адміністраціям. Цей інституціоналізований дуалізм став на заваді наданню територіальним адміністраціям статусу юридичної особи.

Це також передбачало визначення «місцевого самоврядування» як індивідуального «права», яке має реалізовуватися кількома «органами» місцевого самоврядування, а не як єдиної інституції з чітко визначеною структурою управління та єдиним набором обов'язків та повноважень.

Цей дуалізм є найбільш очевидним на обласному та районному рівнях. Тут ради не мають власних виконавчих органів, а реальна влада (і великі грошові потоки) йде згори вниз через місцеві державні адміністрації від держави загалом, а в деяких випадках від Офісу Президента зокрема. Цей дуалізм також був присутній у містах обласного значення, хоча й не настільки виражений.

Тут демократично обрані мери очолювали адміністративні структури місцевих рад – виконавчі органи – та водночас головували на засіданнях ради. Тим не менш, принаймні спочатку місцеві державні адміністрації контролювали призначення на посади та звільнення ключових муніципальних посадовців, а також лівову частку муніципальних витрат. Найголовніше, що області, райони та міста обласного значення – не кажучи вже про міста Київ та Севастополь, а також 12 тисяч ще не об'єднаних територіальних громад – називалися «місцевим самоврядуванням» як у законі, так і в повсякденному вжитку, хоча як мінімум це були дуже різні конструкти, а як максимум, жодна з них не була тим, що дійсно можна було б назвати самоврядуванням.

Тільки на цю систему співіснування було запроваджено, вона почала давати збій, принаймні у найбільших містах України, де фінансовий тиск, економічні труднощі, демографічний спад та реформи підривали державну опіку. Повноваження місцевих державних адміністрацій щодо призначення на посади були поступово скасовані; трансферти, хоча повільно та з певними труднощами, були консолідовані; міста обласного значення отримали суттєву частку ПДФО, яка на практиці функціонувала як необумовлений цільовим призначенням дохід, навіть якщо закон передбачав, що в останньому випадку держава може вимагати використання цих надходжень на делеговані функції.

Тим часом ради використовували право власності для утворення нових органів місцевого самоврядування в межах та поза межами мерій, а також для передачі їм фінансування, управління та укладання договорів на надання публічних послуг.

Таким чином, міста обласного значення одержали владу, але водночас влада всередині них була розпорошена між безліччю нових «органів місцевого самоврядування». Першопричиною такої фрагментації муніципальної влади було те, що правовий статус виконавчих органів міст обласного значення знаходився в руках рад, які могли своїм рішенням утворювати різноманітні юридичні особи або позбавляти установи статусу юридичної особи.

Щодо чинників такої фрагментації, то частково це була зручність, частково те, що таким чином місцеві еліти могли робити послуги один одному одночасно з виконанням певних завдань,⁴⁴ і ще частково – прагнення міських чиновників ізолювати себе від питань особистої відповідальності.

До Помаранчевої революції реформатори, за заохоченням з боку Європейського Союзу, технічних радників ЄС та за прикладом успіху «польської моделі», почали уявляти Україну як унітарну державу з трьома рівнями місцевого самоврядування. Згідно з цим баченням, муніципальні, районні та обласні органи самоврядування мали б надавати майже всі публічні послуги, тоді як місцеві державні адміністрації мали б бути трансформовані в органи нагляду (префектури), основними обов'язками яких мали бути забезпечення законності рішень органів місцевого самоврядування та координація діяльності інших державних органів на субнаціональному рівні. Однак реалізація цього бачення вимагала об'єднання 12 тисяч сільських рад у більші одиниці; внесення змін до Конституції щодо утворення виконавчих органів обласних та районних рад; та розподілу повноважень публічного сектору між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Тобто, це вимагало б уточнення того, що в Україні називається розмежуванням повноважень.

У роки після Помаранчевої революції це бачення було затьмарене нездатністю Уряду Тимошенко до проведення об'єднання та відсутністю консенсусу щодо того, які повноваження мають бути віднесені до самоврядних областей та районів, а які потрібно залишити за місцевими державними адміністраціями. Але це бачення знову виходить на поверхню під час Майдану і парадоксально набирає обертів з російською анексією Криму та вторгненням у Донбас: оскільки Росія вимагала федералізації України – і значна частина Заходу сигналізували згоду з таким підходом – Уряд Гройсмана посилив великі міста, одночасно проводячи муніципалізацію сільських громад.

Однак муніципалізація залишалася прив'язаною до початкового плану Безсмертного, і як українські реформатори, так і їхні європейські радники продовжували наполягати на внесенні змін до Конституції щодо утворення обласними та районними радами власних виконавчих органів та перетворення місцевих державних адміністрацій на органи префектурного типу. Але необхідні конституційні зміни так і не були розглянуті в Парламенті, оскільки все ще не було згоди стосовно того, як розподілити функції між місцевими державними адміністраціями та новими самоврядними областями та/або районами, або, зрештою, яку роль має відігравати Офіс Президента в субнаціональному врядуванні. І, напевно, найголовніше, здавалося необачним намагатися створювати самоврядні області в умовах війни.

Тим часом муніципалізація нівелювала зусилля щодо створення самоврядних районів. Частково це сталося тому, що створення системи охорони здоров'я за принципом «єдиного платника» – ще один визначний акт державотворення воєнного часу – позбавило райони найважливіших функцій, які реформатори планували їм передати. Але ще важливішим є те, що це сталося через політику, яку стимулювало об'єднання територіальних громад: десятиліттями райони панували над сільськими громадами, і як тільки ці громади вийшли з-під їхнього контролю, вони втратили будь-який інтерес до відродження районів. Особливо враховуючи те, що завдяки об'єднанню активи району могли бути передані громадам, які, що не дивно, хотіли отримати все, що можна було отримати.⁴⁵

Отже, напередодні повномасштабного російського вторгнення у 2022 році Україні вперше у своїй історії вдалося створити повсюдне та всеохопне самоврядування на муніципальному рівні.

⁴⁴ Цікавий аргумент стосовно того, як відсутність чітких прав власності на місцевому рівні може призводити як до позитивних, так і до негативних соціальних наслідків, див. Oleksandra Keudel, "Transforming Patronal Democracy Bottom-Up: Two Logics of Local Governance in Ukraine"; Balint Malovics and Balint Magyar (eds), *Ukraine's Patronal Democracy and the Russian Invasion*, (CEU Press, Vienna, Budapest, New York) 2023, pp. 373-394.

⁴⁵ Найважливіший наслідок відмови від створення районів з точки зору державного управління проявився у сфері освіти: у 2016 році Україна прийняла законодавство, що передбачало створення окремої початкової школи, припинення радянської системи, коли учні всіх рівнів освіти навчаються в одному закладі в одній будівлі, та створення окремої старшої школи. Більшість нещодавно об'єднаних громад не мали достатньої кількості дітей відповідного віку для утримання старшої школи з належною кількістю учнів, тож було б логічним покласти фінансування та управління старшою школою на самоврядні райони. Без районів залишається незрозумілим, хто має фінансувати та управляти старшими школами у сільській місцевості.

Це визначне досягнення, навіть якщо чинна система потребуватиме подальшої консолідації. Разом з цим залишається істотна невизначеність стосовно того, що муніципалітети роблять від свого імені та що від імені держави; це саме стосується повноважень їхніх досі роздвоєних органів управління, а також природа і характер найважливіших доходів.

Не менш тривожним є те, що досягнуто мало прогресу щодо уточнення конституційного статусу областей та районів, або у визначенні того, як найкраще розподілити функції між ними та національним урядом. Видається, що плани створення самоврядних районів зняти з порядку денного. Таким чином, бачення України як унітарної держави з кількома рівнями місцевого самоврядування залишається таким же віддаленим, як і раніше, навіть якщо в процесі було втрачено один рівень. Найгіршим є те, що як у законодавстві, так і в повсякденній мові всі рівні територіального управління продовжують називатися «місцевим самоврядуванням», хоча насправді такого інституту не існує.

2. Конституційний дуалізм та реформа субнаціонального врядування

Європейський Союз тісно співпрацює з Україною щодо реформування врядування на субнаціональному рівні щонайменше з 1996 року, коли Україна підписала Європейську хартію місцевого самоврядування. Ця взаємодія є постійною та здійснюється через різноманітні інституції та режими співпраці, зокрема це аналіз стратегічних планів та проєктів законодавства Венеційською комісією; надання експертних консультацій Радою Європи; суттєва фінансова і технічна допомога, яку програма U-LEAD надає як на національному, так і на субнаціональному рівнях.

Ми не маємо на меті в цій статті розкривати довгу та складну історію цієї взаємодії або відповідних рекомендації та заходів. Разом з цим варто відзначити декілька моментів. По-перше, допомога ЄС послідовно зосереджувалася на багатьох критичних недоліках, обговорюваних у цьому документі. З самого початку ЄС надавав підтримку щодо створення самоврядних областей та районів; розроблення незалежної системи нагляду за правовою обґрунтованістю рішень органів місцевого самоврядування та, принаймні з 2017 року, надання органам місцевого самоврядування статусу юридичної особи.

По-друге, технічна та фінансова допомога ЄС надавалася в межах, окреслених як планом Безсмертного, так і Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 року. Таким чином, програми ЄС у сфері місцевого самоврядування загалом поділяли з українськими реформаторами місцевого самоврядування припущення, що кінцевою метою процесу децентралізації має бути створення унітарної держави з трьома рівнями місцевого самоврядування – муніципальним, районним та обласним. Приймаючи це припущення, європейські радники також прийняли – хоча часто й неохоче – мову українських «децентралізаторів». Ця мова має витоки у Конституції та наполягає на тому, що всі три рівні територіального управління фактично вже є «місцевим самоврядуванням», і що головною перешкодою для завершення процесу децентралізації є надання обласним та районним радам власних виконавчих органів.

По-третє, приймаючи цю рамку та припущення, що лежать в її основі, технічна допомога ЄС загалом залишала поза обговоренням глибші труднощі, які створив інституціалізований дуалізм Конституції для створення реального місцевого самоврядування на будь-якому рівні державного устрою. Звичайно, європейські радники давно розуміють, що реальне місцеве самоврядування не може функціонувати, безпосередньо перебуваючи в орбіті державних інституцій, таких як місцеві державні адміністрації. І, як ми вже зазначали, європейські радники наполягають на наданні субнаціональним органам влади статусу юридичної особи.

Але те, що загалом залишалося невивченим, так це те, як питання виконавчої влади та статусу юридичної особи являють собою дві сторони одного й того ж інституційного дуалізму, запровадженого Конституцією 1996 року.

Звичайно, зараз добре зрозуміло, що Конституція вимагає, щоб органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації) та органи місцевого самоврядування (ради) співіснували на всіх суттєвих рівнях територіального управління, і що це співіснування було покликане забезпечити вертикальне підпорядкування всіх рівнів територіального управління національному уряду загалом та Офісу Президента зокрема.

Менш добре зрозумілим є інституційний розподіл повноважень, що виник унаслідок відсутності статусу юридичної особи та пов'язаного з цим віднесення прав власності до однієї половини цієї структури: з одного боку, виконавчі органи відповідають за повсякденне фінансування діяльності з урядування, тоді як з іншого боку, ради відповідають за володіння та розпорядження активами, що перебувають у публічній власності, включаючи призначення осіб, які керують установами, що користуються цими активами.

На муніципальному рівні обидві сторони цього дуалізму є розмитими. Здатність національного уряду вертикально контролювати діяльність муніципалітетів руйнувалася по мірі того, як міста обласного значення поступово виходили з-під контролю місцевих державних адміністрацій. Згодом цей процес поширився на сільські громади місцевість зі створенням об'єднаних територіальних громад та позбавленням районних державних адміністрацій як їхніх активів, так і функцій щодо розподілу коштів. Тим не менш, конституційна тінь вертикального контролю зберігається в тому, що мери як голови виконавчих органів громад залишаються агентами виконавчої влади стосовно делегованих їм функцій, тоді як відсутність у громад правосуб'єктності робить мерів особисто відповідальними за будь-яку шкоду, яка може бути заподіяна їхніми публічними рішеннями.

Так само, начебто чітке розмежування управлінських повноважень виконавчих органів та правами власності та призначення на посади рад також стало розмитим на муніципальному рівні, оскільки демократично обрані мери очолюють як виконавчі органи, так і головуєть на засіданнях ради. Тим не менш, вплив початкового розділення зберігається і може проявлятися в горизонтальному поширенні нових органів місцевого самоврядування як усередині, так і поза межами мерії. Отже, відокремлення фінансових повноважень від прав власності на муніципальному рівні та відсутність статусу юридичної особи стимулювали ці дві інституції, що керують муніципалітетами, виконувати управлінські повноваження через третіх сторін.

Так, головне твердження цієї статті полягає в тому, що обидві сторони інституційного дуалізму Конституції 1996 року мають розглядатися одночасно, якщо Україна планує прояснити систему врядування на субнаціональному рівні. Інакше кажучи, неможливо уточнити розподіл повноважень між рівнями територіального управління без попереднього уточнення взаємовідносин між виконавчими органами та радами, співіснування яких Конституція вимагає на всіх рівнях управління. Водночас, так само неможливо уточнити взаємовідносини між двома суб'єктами, які керують кожним рівнем територіального управління, без попереднього уточнення, хто з них діє від імені держави та має справу з державними активами, а хто діє від імені місцевих виборців та має справу з місцевими активами. З огляду на це, повернемося до умов, які ЄС нав'язав Україні для отримання повного фінансування, обіцяного їй згідно з Планом для України.

3. Індикатор 9.1: Префектури і нагляд

Відповідно до плану Безсмертного, індикатор 9.1 Плану закликає Україну прийняти законодавство щодо трансформації обласних та районних місцевих адміністрацій на органи префектурного типу, основним обов'язком яких буде забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування. Робота над цим законодавством триває вже кілька років і спочатку планувалося розробити та прийняти новий закон про місцеві державні адміністрації, який би просував основні ідеї, викладені в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, але без необхідності внесення змін до Конституції, що є неможливим в умовах режиму воєнного стану.

Початковий проєкт цього закону (№ 4298, жовтень 2020 р.) був амбітним і мав три основні цілі: уточнити характер нагляду за законністю; обмежити повноваження Президента щодо призначення на посади, вимагаючи, щоб голови префектур обиралися з кваліфікованого кадрового резерву державних службовців; та визначити, що префектури більше не відповідатимуть за надання публічних послуг, а виконуватимуть лише регуляторні функції. Але зусилля щодо прийняття такого комплексного закону не витримали подвійного тиску: з одного боку, Офіс Президента виступив проти обмеження повноважень щодо призначення на посади, а з іншого боку, парламентарії не були готові позбавити нових префектур відповідних галузевих повноважень, не знаючи, коли будуть конституційно закріплені самоврядні області та чи станеться це взагалі.

Було підготовлено низку інших законопроєктів, але жоден з них не був розглянутий Парламентом. У результаті Україна не виконала цей індикатор у встановлений крайній строк (весна 2025 року), що в теорії, принаймні тимчасово, загрожувало зменшенням розміру траншу ЄС у рамках Ukraine Facility. Тож законодавці змінили підхід і замість розроблення та прийняття нового закону про місцеві державні адміністрації було вирішено внести зміни до чинних Законів «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні».

Зміни, прийняті Верховною Радою у листопаді 2025 року, покладають відповідальність за забезпечення законності актів громад на районні місцеві адміністрації, водночас залишаючи за Кабінетом Міністрів України право визначати, який орган забезпечуватиме законність актів обласних рад.⁴⁶ Однак ці зміни обмежують наглядові повноваження актами, що стосуються делегованих функцій, а не, як передбачалося спочатку, актами, які органи місцевого самоврядування приймають стосовно бюджетів чи майна.

Таким чином, ці зміни просто ще раз підтверджують повноваження, якими вже наділений центральний уряд, але при цьому залишається невизначеним правове регулювання багатьох ключових фінансових рішень.⁴⁷ Не менш важливим є те, що внесені зміни не включають положення про те, що голови місцевих державних адміністрацій стають державними службовцями. Також не відбулося обмеження повноваження Президента щодо призначення їх на посади. Як наслідок, ці зміни мало що зробили для розв'язання проблем, які з самого початку спонукали ЄС включити цей індикатор. Проте важко уявити, що ці зміни не будуть визнані прийнятними посеред екзистенційної війни, коли Україні потребує всю допомогу, яку вона може і повинна отримати.

4. Індикатор 9.2: Правосуб'єктність

За винятком Сполученого Королівства та Ірландії, які мають давні традиції місцевого самоврядування за звичаєвим правом, в усіх країнах-членах ЄС муніципалітети мають статус юридичної особи. І хоча Європейська хартія місцевого самоврядування не містить прямої вимоги щодо такого статусу, сучасні коментарі щодо намірів документа говорять саме про це.⁴⁸

Однак в Україні питання правосуб'єктності почало серйозно обговорюватися лише у 2017 році,⁴⁹ та лише у 2021 році, тобто напередодні повномасштабного російського вторгнення, та вже через певний час після оголошення воєнного стану Європейський Союз почав розглядати це питання як важливу складову реформ децентралізації в Україні.

⁴⁶ Однак, прикінцеві положення Закону № 4677 передбачають, що протягом одного року з дня введення в дію цього Закону повноваження щодо забезпечення законності актів здійснюють обласні державні адміністрації.

⁴⁷ Громади загалом та Асоціація міст України зокрема виступали проти поширення наглядові повноваження центрального уряду на законність їхніх фінансових рішень, посилаючись на те, що їхні фінанси вже значною мірою контролюються Міністерством фінансів. У більш загальному сенсі, вся дискусія щодо нагляду за законністю оминала той факт, що в Україні на даний момент існує багато типів органів місцевого самоврядування, і за відсутності статусу юридичної особи їх буде створено ще більше.

⁴⁸ Конгрес місцевих та регіональних влад, резолюція 460, пункт 26, с. 11

⁴⁹ Джордж Мілбрэдт, колишній прем'єр-міністр Саксонії та спеціальний посланець Ангели Меркель в Україні з питань децентралізації, значною мірою відповідальний за висвітлення цього питання.

Так, протягом 2021 року Рада Європи провела шість тематичних зустрічей на тему правосуб'єктності субнаціональних органів влади та підготувала низку документів з цього питання.⁵⁰

На жаль, усі ці зусилля практично не принесли конструктивних результатів. Так, згідно з підготовленим Радою Європи зведеним звітом більшість українських політиків, включаючи посадовців органів місцевого самоврядування та відповідні асоціації, не бачили потреби у запровадженні статусу юридичної особи в системі субнаціонального врядування. З одного боку, більшість українських законодавців, схоже, вважали, що надання громадам статусу юридичної особи може загрожувати територіальній цілісності країни. Європейські радники розуміли це побоювання, але вказували на те, що це припущення є глибоко помилковим. З іншого боку, більшість представників територіальних громад стверджували, що в Україні вже створені певні правові механізми для забезпечення виконання контрактів; відчуження та перетворення майна; представництва та захисту інтересів у суді; а також можливості для громадян вимагати від політиків і чиновників відповідальності за їхню поведінку.

Експерти Ради Європи сприйняли ці твердження з певним скептицизмом.⁵¹ Тим не менш, процес консультацій завершився домовленістю про те, що уряд проведе власний аналіз можливості запровадження статусу юридичної особи та підготує план заходів щодо подальших кроків. Саме ця домовленість потім увійшла до Плану для України як умова для одержання повного фінансування в рамках Ukraine Facility.

Проте не дивно, що через повномасштабну російську агресію у 2022 році уряд не зрушив з місця ні питання аналізу, ні розроблення очікуваного плану заходів. Однак цей індикатор був визнаний виконаним завдяки публікації монографії, підготовленої Центром політико-правових реформ,⁵² де пояснюється, чому в Європі субнаціональні органи влади мають статус юридичної особи, та аналізуються деякі труднощі, які створює відсутність правосуб'єктності. Тут також наполегливо рекомендується надати українським громадам статус юридичної особи або шляхом внесення змін до Конституції, або застосувавши інший законодавчий механізм.

Разом з цим, ні дослідження, ні індикатор не пов'язують відсутність статусу юридичної особи з поширенням «органів місцевого самоврядування» на муніципальному рівні або з труднощами, які це поширення створить для нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Більше того, і що не менш важливо, тут не обговорюється, як права власності обласних рад перетинаються та радикально ускладнюють будь-який проєкт щодо створення самоврядних областей або модернізації мережевої інфраструктури, що обслуговує як міста, так і регіони, і реальне право власності на яку залишається конституційно невизначеним.

5. Індикатор 9.3: Розмежування повноважень

У початковій версії індикатора 9.3 щодо «розмежування повноважень» передбачала внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та відповідного галузевого законодавства таки чином, щоб:

- Ці законодавчі зміни призвели до кращого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчою владою на основі принципів субсидіарності та децентралізації, сприяли усуненню конфліктів компетенцій між різними рівнями врядування, тобто центральним, обласним, районним та місцевим, а також всередині органів місцевого самоврядування та належній якості надання публічних послуг на місцевому рівні, а також ефективному використанню бюджетних коштів.

⁵⁰ Для ознайомлення з оглядом цих зусиль див. Centre of Expertise for Good Governance, "Policy Advice on Legal Personality at Local Level", Strasbourg, 20 December 2021 CEGG/PAD (2021)14 pp. 1-66.

⁵¹ Там само, с. 14-19

⁵² Анатолій Заєць та ін., там само. Див. також короткий виклад книги, підготовленої тими ж авторами та опублікованої під тією ж назвою у листопаді 2023 року, с. 1-27.

Мова та формулювання цього показника відтворюють плутанину, створену інституційним дуалізмом Конституції 1996 року. Як і в Конституції, це формулювання коливається між припущенням, що в Україні вже є «місцеве самоврядування» (перше використання терміну), та реальністю, в якій воно існує не як єдине ціле, а як «органи місцевого самоврядування». Але, на відміну від Конституції, тут використовується термін «виконавча влада» для опису двох дуже різних інститутів – дуже сильних місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів громад, які не мають статусу юридичної особи та є інституційно слабкими.

Тобто, цей індикатор вимагає від України використовувати звичайне законодавство для уточнення взаємовідносин між інституціями, конституційні визначення яких є неузгодженими та які на практиці набувають радикально різних форм на різних рівнях врядування: на обласному рівні нічого подібного до місцевого самоврядування не існує, а виконавчі органи є явно інституціями національного уряду, навіть якщо вони змушені функціонувати за рахунок активів, які не знаходяться в їх власності.

Тим часом територіальні громади не мають статусу юридичної особи та, хоча й наділені як демократично обраними радами, так і виконавчими органами, функціонують радше як сукупність юридичних осіб без чіткого центру тяжіння. Більше того, вони мають мало власних доходів чи функцій; більшість їхніх повноважень є делегованими; а їхній найважливіший дохід – частка ПДФО – розподіляється між ними нераціонально та підлягає контролю з боку держави.

Цей індикатор також передбачає, що міністерства мають проаналізувати свою діяльність з тим, щоб визначити, які повноваження публічного сектору можна було б краще здійснювати, якщо передати їх іншим рівням чи типам субнаціональних органів. Передача функціональних повноважень новим чи іншим органам – це завжди надзвичайно складний процес, який вимагає часу. Дійсно, багато зусиль щодо децентралізації зазнали невдачі саме через це. Але просити міністерства подумати про перерозподіл своїх повноважень між типами та рівнями органів, базова структура яких є незрозумілою, взагалі не має сенсу. Це як просити людей вибрати, якій групі незнайомих вони воліли б довірити свої цінності.

Тому не дивно, що зусилля щодо виконання вимог початкового індикатора завершилися неуспіхом. Натомість ЄС погодився, що Україна має розробити новий закон про розмежування повноважень, що складається з двох частин, де перша частина визначатиме принципи, покладені в основі цього процесу, а друга частина – як хоча б деякі функції можуть бути перерозподілені в майбутньому. У лютому 2026 року розділ про принципи був внесений до Парламенту, а проєкт з описом того, як деякі функції можуть бути краще розподілені між органами та рівнями врядування підготовлений, але не внесений до Верховної Ради.

VI. РОЗДУМИ ПРО ПОВОЄННУ КОНСТИТУЦІЙНУ РЕФОРМУ

З початку 2000-х років українські реформатори місцевого самоврядування та їхні прихильники в Європейському Союзі поділяли бачення України як унітарної держави з кількома рівнями місцевого самоврядування. І протягом багатьох років обидві сторони стверджували, що основною конституційною перешкодою для реалізації цього бачення є питання змін, які б надали можливість демократично обраним радам на обласному та, можливо, районному рівнях створювати власні виконавчі органи.

На жаль, це не відповідає дійсності. Це твердження може не бути цілком хибним, але воно зводить набагато глибшу проблему до одного з її проявів. Глибша проблема полягає в тому, що батьки-засновники України боялися (небезпідставно) регіонального самоврядування зокрема та (з менш вагомих причин) місцевого самоврядування загалом. Тож була написана Конституція, де всі субнаціональні органи влади називалися «місцевим самоврядуванням», оскільки на всіх рівнях були передбачені демократично обрані ради, і ці ради були наділені правами власності. Але при цьому було забезпечено, що жоден з цих субнаціональних органів влади насправді не був місцевим самоврядуванням, оскільки всім було відмовлено в статусі юридичної особи, а їхні виконавчі органи на практиці підпорядковувалися центральному уряду по командній вертикалі влади, яка йшла від Президента.

Протягом останніх 30 років характер цього субнаціонального порядку змінився на муніципальному рівні. Спочатку в найбільших містах України, починаючи з реформи Бюджетного кодексу 2001 року, демократично обрані мери поступово виходили з-під політичної та фінансової опіки обласних державних адміністрацій. Пізніше, у період з 2016 по 2022 роки, цей процес поширився і на сільську місцевість завдяки об'єднанню територіальних громад та виведення їхніх виконавчих органів з-під контролю районних державних адміністрацій. У результаті на муніципальному рівні тепер існують як демократично обрані виконавчі органи, так і демократично обрані ради, тобто органи влади, які здаються місцевим самоврядуванням, але насправді такими не є.

З одного боку, мери досі вважаються агентами виконавчої влади, коли мають справу з делегованими функціями, тобто з більшою частиною того, чим вони займаються. З іншого боку, діяльність територіальних громад здійснюється численними юридичними особами, які є підзвітними раді, але структури управління та права власності яких часто є нечіткими та непрозорими. Отже, коли ми називаємо громади «місцевим самоврядуванням», ми досі не знаємо точно, що маємо на увазі.

Гірше того, все українське законодавство щодо субнаціонального рівня є неймовірно складним і непрозорим, оскільки воно має визначати не повноваження та обов'язки громад, а відносні повноваження щодо прийняття рішень двох окремих інституцій, які співіснують під спільним дахом формулювання, який не має під собою твердого правового підґрунтя. І головне твердження тут полягає в тому, що коли цей дах зірве вітер, ніхто не знатиме, хто насправді відповідає за рішення, прийняті під цим дахом, доки громади не отримають статусу юридичної особи, а їхні ради та виконавчі органи не будуть визначені як керівні органи єдиної юридичної особи.

Тепер відкладімо проблему громад та статусу юридичної особи і повернімося до «питання областей». Як ми бачили, майже всі, хто займається субнаціональним управлінням в Україні, вважають, що «процес децентралізації» може бути завершений лише шляхом внесення змін до Конституції, які дозволять обласним радам мати власні виконавчі органи. Дійсно, це залишається головною метою повоєнної конституційної реформи як для українських реформаторів місцевого самоврядування, так і для їхніх прихильників у ЄС.

У наступних розділах цієї статті аргументується, що принаймні в найближчому майбутньому від цієї мети слід відмовитися, а зусилля з реформування слід зосередити на конституційних змінах, які б визначали Україну як унітарну державу з потужним самоврядуванням на рівні муніципалітетів. Водночас тут окреслюються потенційні напрямки реформ як на рівні областей, так і на рівні громад. Області слід перетворити на територіальні органи національного уряду, вивівши їх з-під контролю Президента. Громадам необхідно надати статус юридичної особи, чіткіше визначити власні та делеговані функції, а відповідну частку ПДФО визначити як дохід, яким громади можуть вільно розпоряджатися, та який зараховується у бюджет громади там, де платник податку проживає та голосує на виборах.

1. Чому області не мають бути перетворені на органи місцевого самоврядування

Існує багато причин, чому Україні слід перестати вважати самоврядні області критично важливими для створення демократичної та ефективної системи субнаціонального врядування. Деякі з цих причин є переважно політичними, тоді як інші відображають більш технічні проблеми, які Україна вже давно намагається розв'язати, зокрема чим має займатися кожен рівень врядування. Але як політичні, так і технічні проблеми стали набагато глибшими внаслідок війни, і це все ще більше ускладнює їх повоєнне вирішення.

З політичної точки зору, найважливішою причиною, чому зусилля щодо перетворення областей на місцеві органи самоврядування слід припинити, є те, що навіть якщо буде досягнуто надійного миру, геополітична ситуація в Україні істотно не зміниться: Україна все рівно матиме спільний довгий кордон з психопатичним ворогом, який прагне знищити суверенітет країни, а разом з ним і НАТО, будь-якими можливими способами. Тому територіальна цілісність України залишатиметься під загрозою, і за таких умов важко уявити, щоб переважна більшість парламентарів проголосує за конституційні зміни, необхідні для створення самоврядних областей. Ще важче уявити, як Президент України – будь-який президент – вирішить зробити такі зміни головним пріоритетом.

Більш того, ці настрої існують не лише на рівні Президента та Верховної Ради, а й за межами цих інститутів. Серед громадськості також немає помітного запиту на створення самоврядних областей, і це не є важливим елементом платформи жодної значної політичної партії. Так само немає підстав вважати, що створення самоврядних областей матиме серйозну підтримку всередині самої спільноти місцевого самоврядування.

Звичайно, Українська асоціація районних та обласних рад продовжуватиме наполягати на внесенні змін, які б надали їм власні виконавчі органи. Але ймовірно, що Асоціація міст України та Асоціація об'єднаних територіальних громад у кращому випадку будуть байдужими до цієї пропозиції, але скоріш за все будуть сприймати це негативно. Допоки не буде внесена ясність щодо чітких повноважень та фінансів самоврядних областей, громади вважатимуть за краще мати справу з державою, яку вони знають, ніж і з державою, і з новим самоврядним органом над ними.

Таким чином, окрім Української асоціації районних та обласних рад, ніхто насправді не наполягає на самоврядних областях, окрім реформаторів, відповідальних за розробку Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 року та їхніх прихильників у ЄС.

Але якщо прийняття конституційних змін, необхідних для створення самоврядних областей, здається політично малоімовірним, то руйнування та спустошення, спричинені війною, значно ускладнили обґрунтоване міркування над тим, яку роль самоврядні області мають відігравати після досягнення стабільного миру.

Як ми бачили, головним припущенням щодо самоврядних областей було те, що їм будуть передані практично всі повноваження соціальної сфери, якими керують та які фінансують місцеві державні адміністрації, а також повноваження у сфері регіонального економічного розвитку.⁵³

Дійсно, автори Концепції багато в чому уявляли собі регіональну реформу радше як розрубання гордіївого вузла, ніж складнішу справу розподілу повноважень щодо надання публічних послуг між двома різними типами регіональних органів влади: місцеві державні адміністрації здійснюватимуть регулювання, контроль і нагляд, тоді як самоврядні області займатимуться економічним розвитком та надаватимуть усі публічні послуги на регіональному рівні. Більше того, очевидна простота розподілу унеможливлювала реальний аналіз того, хто що може найкраще робити або чому, або як фінансові потоки, можливо, доведеться скоригувати, щоб вони відповідали новій моделі.

Менш очевидним, але не менш важливим є те, що така очевидна простота поділу робила зайвим розмірковування про права власності обласних рад: з одного боку, місцеві державні адміністрації, як регуляторні установи, не мали б особливої потреби володіти чимось, окрім будівель, у яких вони працюють. З іншого боку, жодне майно, яке було передано радам, не довелося б повертати державі, оскільки як тільки вони матимуть власні виконавчі органи, фінансові, управлінські та майнові права належатимуть самоврядним областям.

Але руйнування, спричинені війною, радикально ускладнили завжди занадто спрощене уявлення реформаторів про те, як слід розподілити функції між місцевими державними адміністраціями та самоврядними областями. Росія невпинно бомбардує енергетичний сектор України, виводячи з ладу електростанції, підстанції, газові об'єкти та лінії електропередачі. Вона також атакує транспортні мережі, підриваючи мости, залізниці, порти та складські приміщення, щоб паралізувати експорт, зокрема сільськогосподарської продукції. Коротше кажучи, Росія з усією злістю намагається знищити мережеву інфраструктуру України.

Через це багато найнагальніших післявоєнних викликів полягатимуть у відбудові цих мереж таким чином, щоб це сприяло європейській торгівлі та інтеграції. Тому, доки відбудова мережевої інфраструктури, необхідної для європейської інтеграції, буде на першому місці серед національних пріоритетів України, не буде суттєвої різниці між регіональним економічним розвитком та національною відбудовою. За цих обставин мало ймовірно, що національний уряд – будь-який національний уряд – захоче ускладнити процес відбудови, надаючи новоствореним самоврядним областям значні повноваження щодо регіонального економічного розвитку. Або, іншими словами, ідея реформаторів про те, що регіональний економічний розвиток є, мабуть, найважливішою функцією, яку слід покласти на самоврядні області, більше не є особливо помічною.

Більше того, на краще чи на гірше, уряд України, за повної підтримки Світового банку та МВФ, сьогодні створює надзвичайно централізовану систему для отримання, планування, розподілу, адміністрування та звітування про допомогу на відбудову. Практично вся зовнішня підтримка відновлення та відбудови надходитиме через єдиний інститут, Ukraine Facility. Згідно з Планом для України, 20% інвестиційних грантів Механізму будуть спрямовані громадам. Але, принаймні наразі, це не означає, що ініціювання чи управління інвестиційними проектами мають здійснювати самі громади. Ще важливішим для нашого аргументу є те, що жодні кошти Ukraine Facility не зарезервовані для областей, а це означає, що уряд, Світовий банк та МВФ вважають їх державними установами.

Крім того, обробка, контроль та облік всіх інвестиційних грантів разом із звітуванням про їх виконання буде здійснюватися електронно через систему DREAM.

⁵³ Тут варто додати, що в період, коли план Безсмертного перетворювався на Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, всі були захоплені трирівневою системою місцевого самоврядування Польщі, і зокрема здатністю її самоврядних регіонів швидко та ефективно освоювати кошти ЄС. Як виявилось, успіх Польщі став радше винятком, ніж правилом, і в більшості нових країн-членів ЄС планування та адміністрування коштів ЄС здійснювалося не регіональними органами самоврядування, а складною та різноманітною сумішшю регіональних напівавтономних неурядових організацій та державних установ.

Теоретично, ця система має покращити відбір та управління інвестиціями, що фінансуються за рахунок зовнішніх джерел, вимагаючи стандартизації документації, необхідної для подання заявки на гранти та відповідного обліку. Дійсно, очікується, що це не лише покращить відбір проєктів, але й зробить ці рішення, а також моніторинг фінансування та виконання проєктів, більш прозорими як для донорів, так і для громадськості.

Багато операційних деталей системи DREAM все ще знаходиться на етапі доопрацювання. Залишається незрозумілим, які критерії будуть використовуватися для прийняття рішень про інвестиції, а також коли і як буде здійснюватися зовнішній аудит чи громадський нагляд за цими рішеннями, і чи взагалі це передбачено. На сьогодні виглядає так, що мало уваги приділялося тому, як така централізована система може ефективно використовувати борговий капітал як для збільшення рівня інвестицій, так і для посилення нагляду за проєктами.

Але сутність тут полягає в тому, що ні національний уряд, ні міжнародні організації, здається, не розглядають самоврядні області як частину цього процесу. Отже, одна з головних причин створення самоврядних областей, здається, знята з порядку денного на найближче майбутнє, частково тому, що руйнування мережевої інфраструктури розмило межу між національними та регіональними пріоритетами, а частково тому, що система, яка створюється для управління та обліку зовнішніх інвестиційних коштів, є за своєю суттю надзвичайно централізованою.

Разом з цим, коли ми розмірковуємо про врядування на субнаціональному рівні після завершення війни, саме людські втрати, біль і страждання, а не фізичне руйнування, ймовірно, є найважливішими. Тут розмову потрібно починати з ветеранів. Після досягнення стабільного миру Україна матиме виклик щодо реінтеграції від чверті до півтора мільйона ветеранів у цивільне життя. Здатність чи нездатність України успішно вирішити цей виклик матиме величезні наслідки для майбутнього її демократії.

На даний час послуги для ветеранів є вкрай недорозвиненими. Міністерство у справах ветеранів було створено лише у 2018 році та все ще має нестачу фінансування та кадрів. Це міністерство майже не має інституційної присутності на субнаціональному рівні, і переважна більшість недостатнього та нерівномірного набору послуг для ветеранів надається неурядовими організаціями або приватними організаціями. Більше того, більшість з них одержують фінансування від внутрішніх та зовнішніх донорів, а не від української держави.

У майбутньому вірогідно та бажано, щоб більшість послуг для ветеранів продовжували надавати приватні організації. Дійсно, якщо війна щось і довела, то це те, що українське громадянське суспільство є неймовірно винахідливим і стійким, навіть залишаючись глибоко підозрілим по відношенню до власної держави. Однак для української демократії буде вкрай важко витримати, маючи справу з півмільйоном розлючених ветеранів, тож нагальною потребою є зміцнення спроможності держави надавати підтримку ветеранам, навіть якщо більшість фактичних послуг, які вони отримують, надаватимуться приватними провайдерами.

Розвиток такої спроможності на рівні держави вимагатиме створення субнаціональних інституцій, здатних укладати договори на надання послуг, контролювати їх ефективність та стратегічно заповнювати прогалини, коли приватні постачальники не в змозі або не готові робити це власними силами. Як мінімум, національному уряду потрібно краще зрозуміти, які послуги є найважливішими, які способи надання послуг є найефективнішими та де найкраще розташовувати різні послуги для підвищення їх доступності та якості. Розвиток спроможності для ефективної підтримки мережі послуг для ветеранів, що фінансуються державою та надаються через приватні організації, вимагатиме значних інвестицій, експериментування та координації на різних рівнях державного управління.

Все це означає, що в найближчому майбутньому незрозуміло, де саме мають бути зроблені необхідні інвестиції в спроможність держави.

Зрештою, напевно значна частина цієї спроможності буде зосереджена у великих містах та навколо них, де є доходи, активи та фаховий досвід, необхідні для підвищення якості та доступу до мереж соціальних послуг, що надаються як державою, так і приватним сектором. Але покладання відповідальності за розвиток послуг для ветеранів на новостворені самоврядні області було б неймовірно ризикованим та необачним для національного уряду, який не має ні коштів, ні знань, щоб визначити, які послуги самоврядні області мають надавати самостійно або через укладені договори з підрядниками.

Таким чином, національний уряд має відігравати провідну роль у розвитку спроможності щодо фінансування, координації та моніторингу надання послуг ветеранам приватними організаціями, а значна частина експериментування у цій сфері має бути доручена місцевим державним адміністраціям. Це, у свою чергу, говорить про те, що бачення місцевих державних адміністрацій як суто регуляторних органів або префектур, які не мають повноважень щодо надання послуг, не спрацює, як тільки буде визнана важливість покращення надання послуг ветеранам.

Зрештою, і це напевно викликає найбільші побоювання, Україна не має стільки людей, необхідних і для розбудови нової спроможності держави на обласному рівні, і для створення нових виконавчих органів обласних рад. Ще до повномасштабного вторгнення країна мала суттєві труднощі із залученням кваліфікованих кадрів до роботи в державному секторі. З початку повномасштабної війни з України виїхало приблизно 3,7 мільйона людей, півмільйона військових загинули або отримали серйозні поранення внаслідок бойових дій, і ще 40 тисяч мирних жителів було вбито. Навіть якщо багато українців повернуться додому, ще впродовж років Україна матиме труднощі із залученням на посади публічного сектору підготовлених фахівців, і ще більше труднощів з їх утриманням, якщо не буде можливості підвищити заробітну плату.

Іншими словами, Україні потрібна компактна та ефективна держава і не має ні людей, ні грошей, ні часу для створення самоврядних областей. А навіть якби це було, все рівно немає чіткого уявлення про те, які функції мають виконувати самоврядні області, які слід залишити за місцевими державними адміністраціями, а які краще передати від місцевих державних адміністрацій громадам. Україна не була в змозі зробити це роками, але тепер війна набагато більше ускладнила цю проблему. Отже, усі б виграли від того, якби ідею створення самоврядних областей просто відклали, доки Україна фактично не стане членом Європейського Союзу.

2. Що робити? Області

На сьогодні українські реформатори місцевого самоврядування та їхні прихильники в ЄС налаштовані на внесення змін до Конституції, щоб надати обласним радам можливість утворити виконавчі органи. Аргумент такий, що досягнення цього дозволить уточнити ролі національного уряду та місцевого самоврядування на регіональному рівні. З одного боку, обласні державні адміністрації будуть звільнені від усіх повноважень щодо надання публічних послуг і трансформуються у префектури, основною функцією яких буде забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування нижчих рівнів. З іншого боку, новостворені обласні органи самоврядування тепер матимуть виконавчі органи, необхідні для планування та реалізації власної політики, а також для використання прав власності відповідно до їхніх ширших політичних цілей.

Таке бачення чіткого розмежування повноважень держави та повноважень місцевого самоврядування на регіональному рівні залежить від усунення національного уряду від надання публічних послуг та покладання на новостворені обласні органи самоврядування відповідальності за значну частину важкої роботи, пов'язаної з регіональним економічним плануванням та розвитком.

З причин, які обговорювалися вище, політично мало ймовірно, що будь-який повоєнний парламент проголосує за зміни до Конституції щодо створення самоврядних областей.

Водночас, як мінімум, виклики відбудови та розвитку послуг для ветеранів викликають серйозні питання щодо здійсненності та доцільності спроб радикально згорнути повноваження держави на регіональному рівні в повоєнний період.

Отже, питання полягає в такому: що ж робити? І тут, на жаль, немає простих відповідей. Але якщо чітко розмежування повноважень держави та повноважень місцевого самоврядування на регіональному рівні виявляється неможливим сьогодні, малоймовірним у найближчому майбутньому та сумнівним з точки зору користі в умовах повоєнних викликів в Україні, тоді залишається лише два варіанти.

Першим варіантом є відкласти питання серйозної регіональної реформи до кращих часів і тим часом сподіватися, що потреби повоєнної відбудови будуть підштовхувати відносини між місцевими державними адміністраціями та обласними радами до більш функціональної рівноваги. Проте, дуже важко уявити, як може виникнути краща рівновага в рамках чинних конституційних обмежень. Планування та впровадження узгоджених зусиль з відбудови буде складним, якщо Президент матиме змогу фактично змінювати ці плани на кожному кроці, звільняючи голів місцевих державних адміністрацій. Так само буде складно, якщо обласні ради зможуть використовувати право власності, щоб блокувати або переорієнтовувати процес планування в бік тих чи інших конкретних інтересів. І буде важко розвивати спроможність держави на регіональному рівні, якщо залишатиметься незрозумілим, чи інвестиції в розвиток спроможності сприяють посиленню здатності національного уряду реалізовувати свою політику на субнаціональному рівні, чи для посилення обласних рад.

Другий варіант є більш радикальним. Це внесення змін до Конституції щодо чіткого визначення областей територіальними органами національного уряду. Як мінімум, це вимагатиме радикального зменшення або повного усунення контролю Офісу Президента над головами обласних державних адміністрацій, які визнаються державними службовцями, які призначаються на посади та звільняються з посад Кабінетом Міністрів України.

Це також потребуватиме переосмислення, якщо не ліквідації, ролі демократично обраних обласних рад. Визначення того, як саме це можна зробити, потребує ретельної оцінки того, як нинішні повноваження обмежують надмірний вплив держави, сприяють кращому прийняттю рішень та/або блокують ефективну реалізацію державної політики на субнаціональному рівні.

Але тут можна окреслити два загальні напрямки розвитку. Перший полягає в тому, щоб замість теоретичного повноваження приймати рішення, стосовно яких обласні ради не мають бюрократичної спроможності щодо їх планування чи реалізації, роль рад має обмежитися моніторингом та оцінкою рішень місцевих державних адміністрацій, а також наданням необов'язкових для виконання, але обов'язкових для оприлюднення порад стосовно покращення державної політики на субнаціональному рівні. Зокрема, ради – або як обрані народом посадовці, або, можливо, як органи, що складаються з представників муніципалітетів – повинні мати чітко визначені повноваження щодо розгляду регіональних інвестиційних планів, моніторингу та оцінки їх виконання.

Другий та більш складний аспект реформування ролі обласних рад стосується їхніх повноважень щодо розпорядження майном, що перебуває у комунальній власності, включаючи право призначати на посади та звільняти керівників установ, що перебувають у комунальній власності. Ці повноваження є особливо нечіткими на обласному рівні, оскільки, як вже обговорювалось раніше, відповідно до статті 142 Конституції, все комунальне майно на субнаціональному рівні належить громадам, що робить незрозумілим, чи обласні ради управляють майном, яке вони контролюють, від свого імені, чи від імені рад громад.

Але суть у тому, що дуже важко уявити, як можна ефективно реалізовувати стратегії регіонального розвитку та інвестицій, якщо національний уряд відповідає за планування та фінансування цих інвестицій, але обласні ради контролюють розпорядження активами, в які інвестуються кошти.

Інакше кажучи, важко уявити, як Україна може ефективно планувати, управляти та використовувати інвестиційні кошти на регіональному рівні, якщо право розпоряджатися активами, які наразі контролюються обласними радами, не буде повернено державі.

Але якщо внесення змін до Конституції з метою створення самоврядних областей видається малоімовірним і небажаним у найближчий повоєнний період, це не означає, що Україна може уникнути конституційної реформи.

Проте необхідні зміни стосуються не надання радам власних виконавчих органів, а забезпечення того, щоб будь-які керівні інституції, які Україна вирішить створити на регіональному рівні, діяли поза межами прямого контролю Президента та мали чітку правову ідентичність та чіткі права власності. Підсумовуючи, аргумент полягає в тому, що як би складно це не було, найжиттєздатніший напрямок реформ вимагає чіткого визначення областей як державних інституцій, перетворення обласних рад на дорадчі органи та ренаціоналізації активів, які, як стверджується, належать громадам і які наразі контролюються обласними радами.

3. Що робити? Громада

Вище ми стверджували, що національному уряду необхідно зміцнити регіональні інституції, щоб а) швидко та ефективно використовувати зовнішню підтримку для відновлення та відбудови, б) фінансувати, розвивати та координувати надання послуг ветеранам та в) забезпечувати законність рішень громад. Йшлося про те, що для цього потрібні конституційні зміни щодо обмеження повноважень Президента щодо призначення на посади на субнаціональному рівні та переформатування повноважень обласних рад, і найголовніше – їхні юридично заплутані права розпоряджатися комунальним майном.

Однак пропозиція щодо зміцнення державних інституцій на регіональному рівні не означає, що Україні не потрібно зміцнювати місцеве самоврядування. Навпаки, Україні потрібні сильні та спроможні муніципалітети, якщо країна прагне мотивувати своїх громадян повертатися додому та залучати їхню енергію, стійкість та креативність до демократичної відбудови країни. Тут ми вважаємо, що найважливіші реформи стосуються подолання відокремлення фінансових та управлінських повноважень від прав власності, що є результатом відсутності у громад правосуб'єктності.

Ми вище наводили тезу про відсутність проблеми з відокремленням фінансових та управлінських повноважень від прав власності на муніципальному рівні та, відповідно, з відсутністю у громад юридичної особи, адже мери головуєть у своїх радах, фактично об'єднуючи управлінські структури громад.⁵⁴ Ця теза містить певну долю правди, але лише настільки, наскільки юристи та муніципальні посадовці розробили правові механізми для забезпечення юридичної обов'язковості договорів, укладених виконавчою владою, для відповідних рад, а також рішень рад щодо розпорядження та управління муніципальним майном для відповідних виконавчих органів.

На жаль, ми не знайомі з природою цих правових механізмів. Проте важко уявити, що вони не створюють усіляких проблем для третіх сторін, оскільки за відсутності статусу юридичної особи не може бути жодних договорів із самими громадами. Але навіть якщо ці механізми є достатньо обґрунтованими, існує багато причин, чому міркування про те, що потрібно зробити на муніципальному рівні, мають починатися з питання статусу юридичної особи.

Найважливіша причина полягає в тому, що без статусу юридичної особи всі обговорення прав та обов'язків громади мають бути зведені до їхніх складових частин. Найяскравішим прикладом цієї проблеми є так званий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні». Ми кажемо «так званий», тому що предметом закону не є і не може бути місцеве самоврядування, оскільки таких утворень не існує.

⁵⁴ Див. Центр експертизи з питань належного управління, там само, с. 12-16

Дійсно, закон краще було б назвати «законом про повноваження державних та місцевих органів територіальних адміністрацій щодо прийняття рішень», тому що цей закон намагається визначити для кожної сфери державної політики та на кожному рівні територіального управління відповідні повноваження «органів виконавчої влади» та «органів місцевого самоврядування» щодо прийняття рішень.

Як наслідок, кожне питання про те, що громади можуть і не можуть робити, має бути розкладене на те, якими повноваження цей закон наділяє їхні відповідні частини. Це, щонайменше, громіздко та заплутано. У гіршому випадку, це надзвичайно ускладнює для будь-кого оцінку того, чи громада дійсно виконує те, що має робити, або допустила якесь порушення, адже така оцінка вимагає визначення не того, чи окремий суб'єкт поведився належним чином, а чи кожен з його складових юридичних осіб діяв відповідно до своїх повноважень, і якщо ні, то на кому лежить провина.

Дійсно, проблеми з підзвітністю внаслідок відсутності у громади статусу юридичної особи, спонукали Міністерство фінансів вимагати створення окремих юридичних осіб для управління їхніми фінансами.⁵⁵ Але проблеми, спричинені відсутністю статусу юридичної особи, не можна вирішити, вимагаючи, щоб те, що мало бути однією юридичною особою, перетворилося на багато. Навпаки, це ускладнить усі зусилля щодо нагляду за законністю рішень «громад», оскільки орган чи органи національного уряду, яким доручено це завдання, повинні будуть переглядати рішення кількох «органів місцевого самоврядування», тобто рішень ради, виконавчих органів та багатьох інших юридичних осіб, які наразі створюються.⁵⁶

Все це ще більше ускладнюється тим фактом, що демократично обрані мери залишаються агентами національного уряду відносно делегованих функцій. Як наслідок, національний уряд може застосовувати до них певні форми стягнення за політику в соціальній сфері, оскільки всі функції соціальної сфери наразі вважаються делегованими. Більше того, побоювання щодо відповідальності за такі рішення, схоже, спонукають мерів перетворювати внутрішні відділи мерії, такі як департамент освіти чи соціального захисту, на окремі юридичні особи. Таким чином, в Україні не лише немає місцевого самоврядування, але й нинішня система сприяє поширенню нових структур, взаємозв'язки яких та відповідні повноваження та обов'язки дедалі важче розплутати.

Скільки можна зробити для зміцнення громад, не вирішуючи безпосередньо проблему статусу юридичної особи, залишається відкритим питанням. Звичайно, можна внести зміни до Бюджетного кодексу для покращення розподілу ПДФО та системи вирівнювання. Наразі 64% ПДФО зараховується в бюджети громадам підприємствами відповідно до їх місцезнаходження. Як наслідок, приблизно 25% цієї частки ПДФО зараховується в бюджети громад, де платники податків працюють, але не проживають, тобто переважно це великі міські громади, такі як Київ та колишні міста обласного значення, та за рахунок нещодавно об'єднаних громад. Дійсно, доки зарахування ПДФО – безумовно, найбільшого доходу для всіх громад – не буде здійснюватися за місцем проживання платників податку, всі зусилля щодо вдосконалення системи вирівнювання, по суті, будуть спрямовані на боротьбу з нерівністю, яку породжує чинна система.

Не менш важливим є те, що зарахування ПДФО за місцем роботи порушує зв'язок між сплатою податків та голосуванням на виборах, який є критично необхідним для заохочення участі громадян у діяльності місцевої влади. Люди ставитимуться до виборів та роботи місцевих чиновників серйозніше, якщо знатимуть, що все, що вони роблять, робиться за їхні гроші.

⁵⁵ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України, № 907-1X від 17.09.2020: <https://hromady.org/wp-content/uploads/2020/12/Мінфін-МФО.pdf> »

⁵⁶ Ми не маємо тут на увазі нещодавній закон, який наділяє місцеві державні адміністрації повноваженням переглядати рішення виконавчих органів громад щодо делегованих функцій. Цей закон був прийнятий у спробі задовольнити індикатор 9.1 і фактично лише підтвердив повноваження, які місцеві державні адміністрації вже мають. Ми також не маємо на увазі повноваження Міністерства фінансів контролювати те, як громади ведуть бухгалтерський облік або здійснюють фінансові операції, повноваження, які воно вже має і яке намагалося посилити, вимагаючи перетворення фінансових департаментів на юридичні особи. Натомість ми маємо на увазі законність як процедур, так і змісту більш загальних рішень щодо формування та виконання бюджетів, розпорядження активами та (як не парадоксально) утворення нових юридичних осіб.

Посилення зв'язку між місцем проживання, сплатою податків та політикою особливо важливе в Україні, враховуючи необхідність повернення громадян, які виїхали з країни, та прив'язки внутрішньо переміщених громад до їхніх нових домівок.

Разом з цим, перехід на систему зарахування ПДФО за місцем проживання не є справою одного дня. Уряд, зокрема Міністерство фінансів, має розробити інформаційні системи, необхідні для прив'язки сплати ПДФО до фактичного місця проживання платників і таким чином припинити покладатися на підприємства щодо сплати ПДФО своїх працівників до бюджетів громад, де вони працюють. Також необхідно вжити заходів для забезпечення реєстрації місця фактичного проживання людей, що майже напевно вимагатиме посилення правил щодо оренди житла.⁵⁷

Нічого із зазначеного вище не космічними технологіями, але водночас не є очевидним, що таку масштабну реформу можливо чи потрібно проводити посеред екзистенційної війни. Навпаки, існують вагомі аргументи для відкладення таких зусиль до досягнення стабільного миру. Лише за таких умов люди насправді повертатимуться додому, а уряд зможе приділити достатньо уваги серйозному вирішенню елементів реформи, яка є критично важливою не лише для покращення муніципальних фінансів, але й для сприяння демократичній підзвітності.⁵⁸

Так само, можна було б докласти зусиль для уточнення того, які повноваження громад є власними, а які делегованими. Так, можливо було б розробити окремий закон про громади, положення якого мали б переважну силу відносно положень чинного Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (та інших законодавчих актів) у всіх випадках, коли згадуються громади. Цей закон міг би краще визначити, які функції громади виконують від свого імені, а які залишаються делегованими, а також чіткіше визначити структуру доходів місцевого самоврядування, від субвенцій та трансфертів, які вони отримують, до власних доходів та права здійснювати запозичення. І найголовніше, принаймні на думку деяких експертів-правників, цей закон міг би надати громадам статус юридичної особи без необхідності внесення змін до Конституції. Якщо це так, то це дуже допоможе підвести під муніципальне врядування в Україні надійну правову основу, навіть якщо питання про те, якими мають бути області та райони, залишиться до відповідного конституційного моменту, який неминуче настане після досягнення стабільного миру.

Але водночас ми закликаємо до того, щоб, розмірковуючи про цей конституційний момент, українські державотворці відклали своє бачення України як унітарної держави з кількома рівнями місцевого самоврядування. Замість цього варто зосередитись на перетворенні областей на ефективних агентів державної політики шляхом переосмислення ролі обласних рад та усунення ролі Офісу Президента у їх повсякденних справах, а також на наданні громадам статусу юридичної особи та прийнятті законодавства, яке б краще визначало їхні права, повноваження і доходи як єдиного рівня місцевого самоврядування в Україні.

⁵⁷ Щодо реформи ПДФО див. виноски 35 та 36.

⁵⁸ Тут важливо зауважити, що Міністерство фінансів було помітно відсутнім під час більшості стратегічних обговорень реформи субнаціонального врядування в Україні. Це зрозуміло посеред екзистенційної війни, але має змінитися в майбутньому, якщо є прагнення розробити будь-яку послідовну трансформацію системи субнаціонального врядування в країні.

VII. ДОДАТОК.

Мапа конституційної плутанини щодо рівнів урядування, органів влади та прав власності.

ОБЛАСТЬ	Орган виконавчої влади / МДА	Орган місцевого самоврядування (рада)
НЕ МАЄ СТАТУСУ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ - Не має чіткого визначення - У теорії/на практиці це орган національного уряду - У теорії/меншою мірою на практиці це агент місцевого самоврядування - Але неясно, чи як сукупність громад або як жителі області	СТАТУС ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ - Призначається Президентом/КМУ - Реалізовує державну політику - Надає послуги соціальної сфери - Розподіляє трансферти на нижчі рівні - Є власником/здійснює управління державним майном - Виконує рішення ради з питань місцевого значення, іноді через юридичні особи, утворені радою - Здійснює нагляд за виконанням делегованих повноважень органами нижчого рівня	СТАТУС ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ - Демократично обраний - Визначає політику з питань місцевого значення на обласному рівні - Делегує повноваження з питань місцевого значення МДА для виконання Управляє майном, що є у власності громад - Утворює юридичні особи, через які МДА реалізують місцеву політику
ГРОМАДА	Виконавчий орган	Орган місцевого самоврядування (рада)
НЕ МАЄ СТАТУСУ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ - Визначається як жителі певної адміністративно-територіальної одиниці, які мають «право» на місцеве самоврядування - Визначено, що є власником усього субнаціонального майна, що використовується в цілях громади	Може мати чи не мати СТАТУСУ ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ - Демократично обраний - Реалізовує політику ради, але через юридичні особи, утворені радою - Надає послуги соціальної сфери. - Відповідає перед національним урядом за виконання делегованих повноважень	СТАТУС ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ - Демократично обраний - Визначає політику з питань місцевого значення на обласному рівні Управляє майном, що є у власності громад - Утворює юридичні особи, через які рада ті її виконавчі органи реалізують місцеву політику

БІБЛІОГРАФІЯ

Caryn Bredenkamp et al. Health Care Financing Reform in Ukraine: Progress and Future Directions, World Bank, 2022 pp. 1-99

Center of Expertise for Good Governance, "Policy Advice on Legal Personality at Local Level", Strasbourg, 20 December 2021 CEGG/PAD (2021)14 pp. 1-66

Sujit Choudhry, Thomas Sedelius and Julia Kyrychenko, "Semi-presidentialism and Inclusive Governance in Ukraine: Reflections for Constitutional Reform," IDEA/CPLR, Stockholm 2018. Pp. 1-75

Congress of Local and Regional Authorities, resolution 460, point 26, "A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government" (Dec. 2020) pp.1-54.

Adam Doliwa, "Legal personality of communes as a tool for state decentralization," Venice Commission of the European Union, March 2021 pp.1-34

William Dudley, "Ukraine's Decentralization Reform." Working Paper Research Division Eastern Europe and Eurasia, 2019 03/Nr. 1, June 2019 pp. 1-34

Oleksander Fisun, "Ukrainian Constitutional Politics: Neopatrimonialism, Rent seeking, and Regime Change," in Henry E. Hale & Robert W. Orttung (eds) Beyond the Euromaidan: Comparative Perspectives on Advancing Reform in Ukraine, Stanford University Press, 2016: 105-123

Robert Herzog, "Legal Personality of Public Bodies: a general theory and application to local self-governments," Venice Commission of the European Union, March 2021, pp. 1-18

Oleksandra Keudel, "Transforming Patronal Democracy Bottom-Up: Two Logics of Local Governance in Ukraine." In Balint Malovics and Balint Magyar (eds), Ukraine's Patronal Democracy and the Russian Invasion, (CEU Press, Vienna, Budapest, New York) 2023, pp. 373-394

Tony Levitas, "Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says About Decentralization" Studies in Comparative International Development (2017) 52: pp. 23-44

Tony Levitas, "How Should Ukraine Share the Personal Income Tax," Decentralization Support Project, SALAR/SKL 2021, pp. 1-22

Tony Levitas and Jasmina Djikic, Caught Mid-Stream: "Decentralization, Local Government Finance Reform, and the Restructuring of Ukraine's Public Sector 2014 to 2016" (2018) Kyiv: SIDA-SKL, pp. 1-58

OECD, Multi-level Governance Studies Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance, Paris/Kyiv 2022

Jorge Martinez-Vazquez and Wayne R. Thirsk, Fiscal Decentralization in Ukraine: Accomplishments and Challenges in the Transition, Nova Science Publishers, Incorporated (2010) ProQuest Ebook Central

Jorge Martinez-Vazquez and Signe Zeikate, "Ukraine: Assessment of the Implementation of the New Formula Based Inter-Governmental Transfer System", Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper 04-08, 2004, pp. 1-56

Heiko Plienes, "Oligarchs and Politics in Ukraine", Demokratizatsiya: Journal of Post-Soviet Democratization. 24 (1) Winter 2016 pp. 105-127

Oleh Protsyk, "Troubled semi-presidentialism: stability of the constitutional system and cabinet in Ukraine," Journal of Europe-Asia Studies, 2003, 55:7, pp 1077-1095

Maryna Rabinovych, "The Interplay between Ukraine's Domestic Legislation on Conflict and Uncontrolled Territories and its Strategic Use of 'Lawfare' before Russia's 2022 Invasion of Ukraine – A Troubled Nexus?" *Review of Central and East European Law* 57 (2022) 268–297

Valentyna Romanova (2011) "The Role of Centre–Periphery Relations in the 2004 Constitutional Reform in Ukraine," *Regional Federal Studies*, 21:3, 321–339

Valentyna Romanova and Andreas Umland, 'Ukrainian Local Governance Prior to Euromaidan: The Pre-History of Ukraine's Decentralization Reform.' *Kennan Cable*, No. 44 Sept 2018 pp. 1–13

Gwendolyn Sasse (2001) "The 'New' Ukraine: A State of Regions", *Journal of Regional & Federal Studies*, 11:3, 69–100

Hanna Shlest, "Imposed State-Building Comparing Dayton and Minsk", *Journal of Southeastern Europe* 42 (2018) 327–349

Kataryna Wolczuk (2002) "Catching up with 'Europe'? Constitutional Debates on the Territorial-Administrative Model in Independent Ukraine," *Journal of Regional & Federal Studies* 12:2, 65–88

World Bank, "Ukraine: Improving Intergovernmental Fiscal Relations and Public Health and Education Expenditure Policy, Selected Issues" Report #42450-UA, 2008 pp. 1–135

Олександр Цимбал, Володимир Саріогло, Ярослав Остафільчук, Олег Ярош, Тетяна Лукович, Ігор Онищук та Ігор Герасимчук, «Оцінка впливу зміни механізму зарахування ПДФО на бюджети територіальних громад» ULEAD/POLARIS, Київ, 2025 р. 1–30

Громада як юридична особа публічного права: Україна в контексті європейського і світового досвіду: монографія / О.М. Бориславська, А.П. Заєць, О.В. Ільницький, В.С. Куйбіда, Р.А. Майданик, - Київ, ЦППР ТОВ «Франко Пак», 2024, 494 с.

