



УДК 351.338

[https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-7\(13\)-151-166](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-7(13)-151-166)

Ємельянова Олена Миколаївна кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри організації та управління будівництвом, Київський національний університет будівництва і архітектури, Повітрофлотський просп. 31, м. Київ, 03037, <https://orcid.org/0000-0001-9831-4734>.

Мельничук Василь Іванович доктор філософії, Івано-Франківська обласна рада, вул. М. Грушевського, 21, м. Івано-Франківськ, 76004, <https://orcid.org/0000-0002-0264-8877>.

Водяний Олег Миколайович кандидат історичних наук, викладач кафедри публічного управління та адміністрування, Університет Григорія Сковороди в Переяславі, вул. Сухомлинського, 30, м. Переяслав, 08401, <https://orcid.org/0000-0003-3585-8296>.

РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА РЕЗУЛЬТАТИ ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. Починаючи з 2014 року, український уряд здійснив демонтаж радянської системи організації влади та розпочав капітальну перебудову багаторівневих і територіальних структур державного та місцевого управління, зокрема шляхом реформи децентралізації. Щоб децентралізація працювала ефективно, простої передачі повноважень на нижчі рівні влади недостатньо. Необхідно виконати низку інших умов, починаючи з достатніх і відповідних ресурсів для виконання нових обов'язків. Ресурси мають бути доповнені належним потенціалом на субнаціональному рівні, належними механізмами координації, ефективними системами моніторингу та хорошим балансом у способі децентралізації різноманітних політичних функцій.

У статті досліджено децентралізацію в Україні, а також окреслено деякі її ключові досягнення, в т.ч. й під час війни, та підводні камені реформи. Децентралізація може бути політичною, адміністративною та фінансовою, в Україні реалізовано поки дві останні. Відзначено, що децентралізація в Україні, по-перше, сприяє поглибленню демократії та розвитку ринкової економіки; по-друге, допомагає «вилікувати» неефективне управління та ліквідувати макроекономічну нестабільність; по-третє, підтримує національну єдність в етнічно фрагментованих державах; по-четверте, може «присікти тяганину» і підвищити обізнаність чиновників про місцеві проблеми.



У статті стверджується, що перезавантаження українського місцевого самоврядування після Євромайдану має внутрішнє походження і водночас скористалося значною міжнародною технічною підтримкою та порадами. У статті визначається обмеження функцій центральної влади та її (суб)регіональних адміністрацій після реформи. Основні повноваження нових органів місцевого самоврядування в ОТГ включають надання державних послуг та сприяння місцевому розвитку. Зазначено, що такий спосіб нефедералістичної реформи децентралізації покращує стійкість України проти зовнішніх загроз територіальній єдності та суверенітету, що проявилось під час війни. Це також наближає Україну до ЄС шляхом впровадження принципів субсидіарності та сприяння місцевій демократії. Якщо реформа вдасться, це стане корисним прикладом децентралізованої демократії за межами ЄС, яка стала більш стійкою до зовнішніх і внутрішніх викликів.

Ключові слова: децентралізація, реформа, укрупнення, субсидіарність, місцеве самоврядування, Україна, територіальна громада.

Emelianova Olena Mykolaivna Candidate of Sciences in Public Administration, Docent, Professor of the Engineering, Organization and Management Construction Department, Kyiv National University of Construction and Architecture, Povitroflotskyi Ave., 31, Kyiv, 03037, <https://orcid.org/0000-0001-9831-4734>.

Melnychuk Vasyl Ivanovich Doctor of Philosophy, Ivano-Frankivsk Regional Council, M. Hrushevsky St., 21, Ivano-Frankivsk, 76004, <https://orcid.org/0000-0002-0264-8877>.

Vodianyi Oleh Mykolayovych PhD in Historical Sciences, Lecturer of the Department of Management and Public Administration, Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav, Sukhomlynskoho St., 30, Pereiaslav, 08401, <https://orcid.org/0000-0003-3585-8296>.

DECENTRALIZATION REFORMS AND RESULTS OF THEIR IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Abstract. Starting in 2014, the Ukrainian government dismantled the soviet system of power organization and began a major restructuring of multi-level and territorial structures of state and local government, in particular through decentralization reform. For decentralization to work effectively, simply transferring powers to lower levels of government is not enough. A number of other conditions must be met, starting with sufficient and appropriate resources to fulfill the new responsibilities. Resources should be complemented by adequate capacity at the sub-



national level, adequate coordination mechanisms, effective monitoring systems and a good balance in the way the various political functions are decentralised.

The article examines decentralization in Ukraine, and also outlines some of its key achievements, including and during the war, and the pitfalls of reform. Decentralization can be political, administrative and financial, the last two have been implemented in Ukraine so far. It was noted that decentralization in Ukraine, firstly, contributes to the deepening of democracy and the development of the market economy; secondly, it helps to "cure" inefficient management and eliminate macroeconomic instability; thirdly, supports national unity in ethnically fragmented states; fourthly, it can "cut the red tape" and raise officials' awareness of local problems.

The article argues that the post-euromaidan reboot of ukrainian local self-government has domestic origins and, at the same time, benefited from significant international technical support and advice. The article defines the limitations of the functions of the central government and its (sub)regional administrations after the reform. The main powers of the new local self-government bodies in the UTC include the provision of public services and the promotion of local development. It is noted that this method of non-federalist decentralization reform improves ukraine's stability against external threats to territorial unity and sovereignty, which manifested itself during the war. It also brings Ukraine closer to the EU by implementing the principles of subsidiarity and promoting local democracy. If the reform succeeds, it will be a useful example of a decentralized democracy outside the EU that has become more resilient to external and internal challenges.

Keywords: decentralization, reform, consolidation, subsidiarity, local self-government, ukraine, territorial community.

Постановка проблеми. У світі тенденція централізації соціальних систем цілком врівноважується тенденцією децентралізації, сегментації суспільства. Одне з перших у світовій науці досліджень у цій галузі належить Тоскевілю. Він розрізняв два типи централізації:

- урядову (політичну);
- адміністративну.

При першому типі влада зосереджується в єдиному центрі захисту інтересів, загальних всім верствам суспільства (встановлення загальних законів та стосунків з іноземцями). При другому - подібна концентрація влади відбувається на захист інтересів окремих верств суспільства, наприклад тих чи інших дій і починань громади [2].

Відповідно до положення деконцентрації влади сутність влади зводиться до того, щоб наголосити, що владні повноваження не делегуються суспільству, а відбувається певний перерозподіл влади за рівнями урядової



адміністрації. У більшості демократичних держав саме місцеві органи управління безпосередньо вирішують повсякденні, найважливіші суспільні питання. Це зумовлює порівняно високу управлінську зацікавленість та активну участь громадян у діяльності місцевих органів влади. До того ж безпосередня участь людей в управлінні своєю громадою, селом, районом, містом, підприємством не потребує високого професіоналізму та політичної відповідальності, необхідних для ведення справ при централізованому управлінні у масштабі всієї держави. Усе це створює сприятливі передумови для здійснення самоврядних принципів лише на рівні місцевої адміністративно-територіальної організації.

Зворотною стороною централізації у її надмірній формі, як відомо, є патерналізм. А.Токвіль писав, що «доведена до крайності централізація має на меті послабити у людей дух громади» [2]. Захоплення централізацією не проходить даремно ні для суспільства, ні для держави. У цьому сенсі А.Токвіль відзначав про те, що «централізація ефективна у випадках, коли певний етап у суспільному розвитку потребує швидкої концентрації всіх сил нації. У нормальних умовах централізація адміністративної влади сковує творчий потенціал народу, заважає його оновленню» [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливі аспекти формування та розвитку децентралізації висвітлюються такими українськими ученими як П.Гураль [4], А. Круглашов & В. Бурега [8], група вчених Національного інституту стратегічних досліджень [7] та ін. Однак отримані ними наукові результати потребують перегляду внаслідок подальшого проходження реформи в Україні та виникнення нових обставин російсько-української війни у її реалізації.

Мета статті – дослідження еволюції реформи децентралізації в Україні та її особливостей в умовах війни.

Виклад основного матеріалу. Найважливіше значення місцевого управління зводиться до реалізації ідеї децентралізації влади. Поняття децентралізації пов'язано насамперед із функціями держави. У перші роки незалежності України характерною була сильна централізація державної влади, й це було виправдано, оскільки пріоритетними завданнями були державотворення, зміцнення суверенітету країни, збереження територіальної цілісності.

Проте з часом збереження централістських тенденцій стримувало розвиток країни, створювало небезпеку стратегічного відставання навіть від найближчих сусідів. Тому 01 квітня 2014 року було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9], що базується на положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування, та якою, власне, і був розпочатий процес децентралізації



державного управління. При цьому, у межах конституційних і адміністративно-правових реформ, в Україні передбачалося розмежування повноважень між рівнями державної влади від національного до муніципального рівня (і, меншою мірою, до регіонального та вищого субрегіонального рівнів), проведення децентралізації функцій та повноважень державних органів, виключення окремих контрольних функцій держави, а також обмеження ліцензованих видів діяльності, що передбачають удосконалення норм чинного законодавства.

Український процес децентралізації, хоч і базується на закордонному досвіді, особливо на схожих реформах у Польщі в 1990-х роках – і підтримується західною технічною підтримкою, це в основному внутрішній і національно розроблений перехід. Децентралізація здійснювалася не через федералізацію, а через об'єднання малих муніципалітетів і перерозподіл політичних, адміністративних і фінансових повноважень цим об'єднаним і розширеним місцевим громадам (громади). Основним інструментом децентралізації досі було добровільне створення самоокупних «об'єднаних територіальних громад» (ОТГ). Цей процес підтримувався плануванням розвитку на місцевому та регіональному рівнях, а також комплексною технічною та фінансовою підтримкою західних донорів. Вперше в Україні було створено Раду донорів з реформи децентралізації для координації впровадження та оцінки.

Реформі децентралізації в Україні допомагають Програми: Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні», підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA), USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE), міжнародної технічної та фінансової допомоги U-LEAD, Швейцарсько-українській проект DECIDE – «Децентралізація для розвитку демократичної освіти», проект ОЕСР «Підтримка децентралізації в Україні 2021-22», спільний ПРООН/EU проект – «Суспільство, засноване на підході до місцевого розвитку».

Проте, у децентралізації є й негативні наслідки. Так, децентралізоване надання послуг не завжди ефективне для стандартизованих, рутинних мережевих послуг. Це пов'язано з втратою ефекту масштабу (наприклад, запобігання великомасштабним закупівлям). Найважливіше те, що слабкий місцевий потенціал (з точки зору людських ресурсів та інституцій) може призвести до менш ефективного та неякісного надання послуг та/або розробки політики, ніж за централізованого надання. Реформи часто розробляються таким чином, що місцеві органи влади стикаються з «нефінансованими повноваженнями», тобто обов'язки місцевих органів влади щодо видатків не відповідають переданим доходам.



На основі аналізу нормативно-правового забезпечення реформи децентралізації охарактеризуємо її основні етапи та здобутки (табл.1). До 2014 року державна влада в Україні була висококонцентрованою. Власне реформа децентралізації складається із трьох ключових компонентів: реформа територіальної організації влади, реформа місцевого самоврядування та реформа регіональної політики.

Таблиця 1.

Реформа централізації в Україні

Етапи реформи	Характеристика	Результат
1997	<ul style="list-style-type: none"> Верховна Рада України ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування 	<ul style="list-style-type: none"> Невдалі спроби децентралізації
2001	<ul style="list-style-type: none"> Новий бюджетний кодекс встановив систему прямих бюджетних трансфертів між центральним урядом і регіональними адміністраціями та прозору формулу розподілу внутрішньобюджетних трансфертів 	<ul style="list-style-type: none"> Невдалі спроби децентралізації
До 2014	<ul style="list-style-type: none"> зосередження на фіскальній децентралізації, а не на політичній та регуляторній; у 2005 у парламенті відбулися слухання «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування»; законопроект 2005 року «Про територіальний устрій». 	<ul style="list-style-type: none"> Невдалі спроби децентралізації
1 етап. 2014-2018	<ul style="list-style-type: none"> ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, за якою визначено основні строки, механізми, напрями реформування місцевого самоврядування; вдосконалення багаторівневого управління, просування субнаціональної демократії та сприяння місцевому економічному розвитку: розрив між реаліями та амбіційним планом реформаторів, обмежена інституційна спроможність для прийняття та реалізації політичних рішень у спочатку запропонованому часовому проміжку 2014–2017 років; об'єднання громад відбувалася на добровільній основі – таким чином сприяючи розвитку місцевої демократії; фінансова та адміністративна децентралізація; радикальне зменшення кількості районів шляхом об'єднання та створення абсолютно нових субрегіональних одиниць; зростання державної підтримки регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад 	<ul style="list-style-type: none"> Адміністративна та фінансова децентралізація Початок територіальної консолідації муніципалітетів і супутнє розширення повноважень місцевого самоврядування - формування спроможних територіальних громад; об'єднані територіальні громади достатньо сильні, щоб взяти на себе відповідальність за надання державних послуг, які раніше контролювалися (центрально керованими) адміністраціями; формування механізмів співробітництва для розв'язання спільних проблем громад: утилізація та перероблення сміття, розвиток спільної інфраструктури, реалізація проєктів; створення інституту старости; оптимізація надання соціальних послуг мешканцям громади; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та комунального господарства (далі – Мінрегіон) було створено для реалізації програми децентралізації та забезпечення досягнення її цілей; структурна децентралізація: освіта, медицина та дорожнє господарство, надання адміністративних послуг



<p>2 етап. 2019- 2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Перегляд складу та функцій державної служби в органах місцевого самоврядування, а також посадових окладів державних службовців, які працюють в таких органах; • Наявність проблеми функціонування системи централізованого фінансування розвитку муніципальних інфраструктурних проєктів та інновацій. 	<ul style="list-style-type: none"> • Продовження добровільного об'єднання невеликих населених пунктів навколо більш потужного центру і таким чином утворилася об'єднана територіальна громада та у 2020 році ті населені пункти, які не увійшли до об'єднаної територіальної громади, були примусово об'єднані за встановленими критеріями; • фундаментальна зміна адміністративно-територіального поділу України на рівні районів; • Перевизначення регіональних і верхніх субрегіональних прерогатив; • визначення адміністративних центрів, затвердження території територіальних громад; • новостворені об'єднані територіальні громади переходять на прямі відносини з бюджетом з 2021 року; • удосконалення організаційної структури в органах місцевого самоврядування
<p>3 етап. 2022 до тепер</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Удосконалення багаторівневого управління, регіонального розвитку і децентралізації для підтримки субнаціональної реконструкції та відновлення для вирішення нагальних гуманітарних потреб, відновлення місцевої економіки та громад, а також посилення їх стійкості 	<ul style="list-style-type: none"> • У 2022 році фактично зупинка реформи децентралізації внаслідок повномасштабної російсько-української війни. Відповідно до п. 15 Резолюції Європейського парламенту від 15 червня 2023 року щодо сталої реконструкції та інтеграції України до євроатлантичної спільноти (2023/2739(RSP)) ЄС підкреслив важливість зміцнення місцевого самоврядування як основи майбутньої реконструкції, відбудови та відновлення. Отже, необхідно вже у 2023 році працювати над наступними питаннями: • Передача політичної влади від захоплених олігархічними фінансово-промисловими групами центральних органів до мешканців територіальних громад; • Політична децентралізація; • Формування механізмів агломерації як інструменту стимулювання міжмуніципальної співпраці; • Розвиток публічно-приватного партнерства; • Структурна децентралізація: електроенергетика; • Закріплення повноважень органам місцевого самоврядування; • вдосконалення механізмів адміністрування місцевих податків; • Удосконалення механізмів державної регіональної політики; • Удосконалення інструментів локальної демократії; • Оновлення законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації; • Забезпечення державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування; • Зміни до Конституції щодо децентралізації

Джерело: складено авторами на основі [4-11]



Попри ризики децентралізації Faguet and Pöschl [1] стверджують, що децентралізація може посилити (місцевий) розвиток чотирма способами, кожен з яких заслуговує на більш детальне дослідження. По-перше, децентралізація може покращити управління, головним чином забезпечуючи більшу підзвітність державних посадовців громадянам, а також більш ефективні та більш чутливі урядові результати та результати завдяки кращій поінформованості про місцеві потреби [там само]. Так, згідно з ч. 7 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», міський голова не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами; про діяльність виконавчих органів сільської, селищної, міської ради - на пленарних засіданнях відповідної ради; депутат місцевої ради, згідно з ч. 1 ст. 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», не рідше одного разу на рік зобов'язаний звітувати про свою роботу; староста, відповідно до ч. 6 ст. 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», не рідше одного разу на рік, протягом першого кварталу року, наступного за звітним, а на вимогу не менш як третини депутатів - у визначеній сільською, селищною, міською радою термін, звітує про свою роботу перед такою радою, жителями старостинського округу. Відповідні звіти міського голови, старости та депутатів міської ради, вимоги до структури та змісту яких чітко не регламентовано, мають оприлюднюватися на офіційному веб-сайті відповідної ради. Однак процедура звітування всіх суб'єктів місцевого самоврядування потребує удосконалення в організаційному аспекті: визначення понять, процедури з встановлення індикаторів індивідуальної та групової ефективності роботи, забезпечення доступності мешканців до звітування, строки, суб'єкти та об'єкти звітування, затвердження звітності та його оприлюднення.

По-друге, децентралізація може посилити розвиток шляхом створення конкуренції між субнаціональними урядами. Публікуючи стандартизовану, порівнянну інформацію про ефективність усіх органів місцевого самоврядування, виборці можуть оцінити та порівняти свій власний місцевий уряд. Це посилює виборчий тиск, що може змусити місцевих чиновників реагувати на потреби виборців [1]. Наразі такого бенчмаркування ефективності публічної влади у територіальній громаді немає. У цьому можна скористатися за певними характеристиками лише «дашбордом», розміщеному на сайті «Децентралізація» (<https://decentralization.gov.ua/news/14076>), і Державному веб-порталі бюджету для громадян «Open budget» (<https://openbudget.gov.ua/>). Також такій оцінці в динаміці та співставності перешкоджає й той факт, що формування нового адміністративно-територіального устрою в Україні завершено у 2020 році, а деякі дані на регіональному рівні можуть бути відсутні внаслідок змін територіального



устрою областей. Однак, дії стосовно порівняння роботи та її ефективності в територіальних громадах мають бути розпочаті у повоєнний період та бути максимально прозорими й доступними для громадян.

Відповідно до ст. 20 Бюджетного кодексу України, в Україні як на державному, так і на місцевому рівнях, запроваджено програмно-цільовий метод, особливими складовими якого є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм. Також передбачено використання при оцінці бюджетних програм чотирьох груп результативних показників, а саме: показники витрат, показники продукту, показники ефективності та показники якості. Аналізуються й різні види кошторисів на предмет ефективності їх виконання.

Проте це лише бюджетна ефективність, а не оцінка громадою дій органів місцевого самоврядування. Зокрема, ефективність діяльності органів місцевого самоврядування має визначатися сучасними методами та інструментами моніторингу для покращення добробуту населення шляхом тісної та плідної співпраці різних структур. Так, громади-партнери Програми USAID DOBRE користуються інструментом оцінки спроможності місцевого самоврядування (PMCI). Однак, це має бути система для України: розроблена Україною, запроваджена для використання в Україні, особливо в контексті безпеки, центральною владою, Верховною Радою, місцевим самоврядуванням, громадами та громадянами України.

По-третє, децентралізація може сприяти розвитку шляхом зменшення клієнтелізму. В довгостроковій перспективі покращення освіти та охорони здоров'я (яке, імовірно, відбувається через децентралізоване надання послуг), буде, як правило, підривати електоральну підтримку клієнтелістської партії [1].

Децентралізація в Україні має забезпечити формування освітнього каркаса громад на базі опорних шкіл, проте цей процес уповільнився, в т.ч. й внаслідок повномасштабної війни росії проти України. Обласні, міські та районні департаменти освіти та науки все ще наділені суттєвими управлінськими повноваженнями, при цьому процес віднесення закладу середньої освіти до конкретного засновника є недостатньо чітким, що ускладнює розподіл освітньої субвенції. Медична реформа на місцевому рівні внаслідок проведення децентралізації характеризується зниженням якості надання медичних послуг, найбільш критично у сільських і селищних громадах; у сфері охорони здоров'я продовжує домінувати районний рівень, а також рівень міських громад, повноцінне медичне середовище створено лише в окремих сільських та селищних об'єднаних територіальних громадах.

Аналіз видатків на охорону здоров'я протягом 2017-2021 рр. (дані за 2022 рік не оприлюднено Мінфіном станом на липень 2023 року) засвідчує, що



основним джерелом фінансових ресурсів виступають кошти місцевих бюджетів (рис. 1). Однак у 2020-2021 рр. видатки місцевих бюджетів на охорону здоров'я зменшилися на 63,1%, та попри значний приріст зведених видатків на охорону здоров'я їх частка у структурі зведених видатків скоротилася. Це пов'язано із тривалим реформуванням медицини та фінансуванням з державного бюджету програми медичних гарантій.

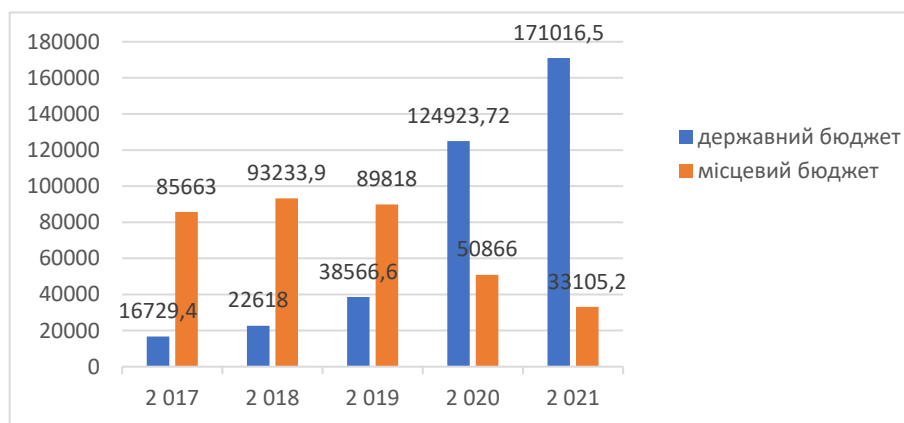


Рис. 1 Видатки на охорону здоров'я, млн. грн
Джерело: складено авторами на основі [3]

Міжмуніципальне співробітництво ще не стало поширеною практикою організації діяльності органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я. Водночас неспроможність значної частини територіальних громад утримувати лікарняну мережу, особливо вторинного рівня, забезпечувати якісні медичні послуги актуалізує потребу в об'єднанні матеріально-фінансових, кадрових, управлінських ресурсів задля покращення ситуації у медичній галузі. Перевагами взаємодії територіальних громад стає: можливість створити та утримувати лікарняні заклади; отримання нематеріальної вигоди завдяки консолідації різного досвіду, знань, навичок; отримання економічної вигоди шляхом зниження собівартості одиниці медичної послуги; отримання управлінської вигоди завдяки залученню більш кваліфікованих кадрів; масштабні спільні місцеві проекти є більш привабливими для приватного бізнесу; у громадах з'являються нові робочі місця внаслідок організації надання нових медичних послуг.

Вважаємо, що перспективним напрямом реалізації децентралізаційних процесів є приділення більшої уваги таким формам співробітництва у сфері охорони здоров'я як делегування повноважень на виконання окремих завдань,



спільне фінансування медичних установ та організація спільних закладів. Також перед територіальними громадами та державою постає питання фінансування з місцевого бюджету лікування та реабілітації учасників та учасниць бойових дій.

Секторальна децентралізація у сфері освіти є одним з найбільш складних завдань для органів місцевого самоврядування у зв'язку з тим, що по суті реалізуються одночасно дві реформи: децентралізації, що веде до нового перерозподілу компетенцій у сфері освіти та державна перманентна реформа самої освіти. Успішна секторальна децентралізація у сфері освіти можлива лише за умов створення організаційних засад ефективного управління освітою на місцевому рівні, формування збалансованої мережі навчальних закладів для забезпечення якісної та доступної освіти усім дітям громади.

Видатки на освіту протягом останніх років мають тенденцію до зростання, але, не зважаючи на це, проблема полягає у забезпеченні ефективності використання коштів. Видатки на освіту з місцевих бюджетів в основному спрямовуються на фінансування загальної середньої освіти, професійно-технічної та дошкільної. Зростання частки видатків місцевих бюджетів у структурі зведених видатків (рис. 2) свідчить про перенесення пріоритетності розвитку та фінансування закладів освіти на місцях, що передбачено реформою децентралізації.

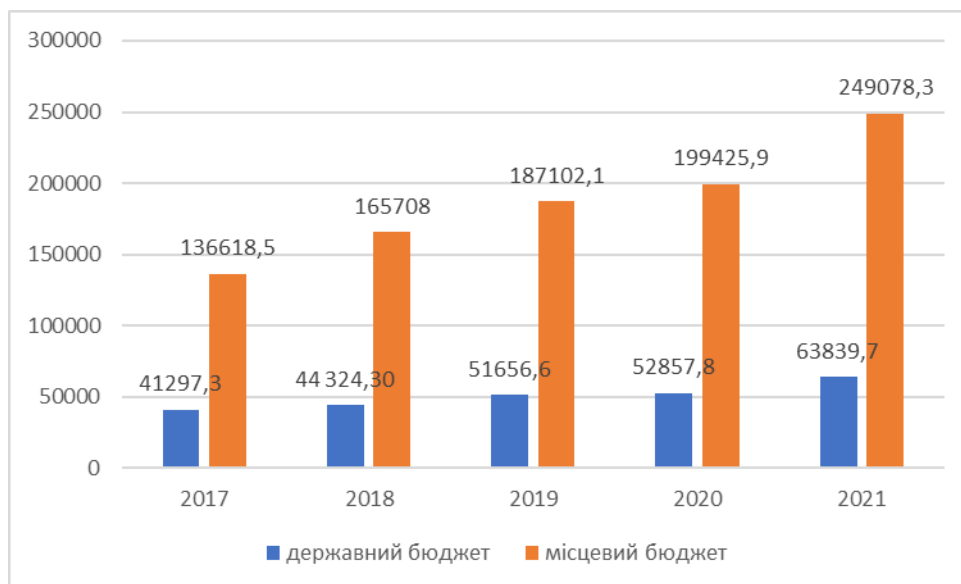


Рис. 2. Видатки на освіту з бюджетів протягом 2017–2021 рр., млн грн
Джерело: складено авторами на основі [3]

Не зважаючи на передачу ресурсів, частини повноважень та зростання відповідальності органів місцевого самоврядування, вони залишаються інституційно слабкими у сфері управління освітою.



Отже, як показали перші результати політики децентралізації в Україні, органи місцевого самоврядування виявились не готовими реалізовувати завдання, поставлені перед ними, що пов'язано із фінансовими обмеженнями. На сьогодні бюджетні кошти послідовно перерозподіляються з центрального рівня на місцевий, доходячи в останню чергу до селищної медицини та фінансування з державного бюджету програми медичних гарантій.

Окрім освіти та охорони здоров'я, проблемою для територіальних громад на початку війни стало надання адміністративних послуг. Адже при повномасштабному вторгненні ЦНАПи припинили роботу в умовах недоступності державних реєстрів та передачі багатьох функцій Пенсійному фонду тоді, коли громадяни недостатньо володіють цифровими навичками. Зараз частину послуг можна отримати онлайн, але форма їх надання повинна визначатися громадянами.

По-четверте, децентралізація може призвести до розвитку через зміцнення держави та національної єдності. Децентралізація може зміцнити державу різними способами: шляхом обмеження повноважень та автономії центральних лідерів в інтересах підвищення інституційної міцності держави в цілому; через розширення присутності держави на віддалених територіях (таким чином покращуючи сприйняття чутливості держави та посилюючи легітимність національних урядів); шляхом зміцнення політичних партій та партійної системи; у довгостроковій перспективі через «соціальне навчання», тобто колективне набуття знань, норм і практик, а також довіру між громадянами, які живуть в одному місці або зацікавлені тими самими проблемами через взаємодію з місцевою владою.

Під час нападу росії, в Україні постало питання внутрішньоопереміщених осіб (ВПО), на допомогу яким прийшли саме громади, їх мешканці, які об'єднали зусилля на допомогу біженцям. Загальна проблема війни об'єднала постійних мешканців територіальних громад та ВПО і, у таких умовах, загартувала нове єдине українське суспільство, що співчуває, допомагає та спільно долає виклики сьогодення. Також небайдужі громадяни, об'єднуючись, допомагали не лише біженцям, а й створювали надійний тил, здійснюючи волонтерську діяльність та фактично на початку війни стали основою матеріально-технічного забезпечення українського війська.

В Україні, внаслідок дій росії, при реалізації децентралізації, насамперед, виникли питання запровадження реформи на окупованих з 2015 року територіях, у населених пунктах вздовж лінії розмежування Донецької області. Це було пов'язано із побоюваннями сільських мешканців об'єднуватись із містом, постійними дискусіями щодо територіального формату нових ОТГ, впливом фермерів на прийняття рішень, а також продовженням військових дій, і подальший розвиток громад вздовж лінії розмежування за умов відсутності інвестицій.



Серед основних проблем були, насамперед, земельні питання (порушення принципу нерозривності території ОТГ), складний адміністративно-територіальний устрій (питання підпорядкованості), непризначення виборів. Великою проблемою для реформи децентралізації став інститут військово-цивільної адміністрації, який не було уповноважено на участь у створенні ОТГ.

У світі при масштабних надзвичайних подіях держави швидше обирали централізацію, а у випадку України йдеться про посилення президентської вертикалі та авторитаризму у формі розширення повноважень обласних військових адміністрацій. При повномасштабній російсько-українській війні децентралізація відіграла значну позитивну роль щодо готовності територіальних громад України до війни та надзвичайних ситуацій, адже було налагоджено систему інформування громад, створено спеціальні формування (відповідно до Закону «Про основи національного спротиву»), забезпечено резервні джерела води тощо. Однак, захисні споруди є не у всіх громадах у достатньому обсязі, або їх стан незадовільний для цивільного захисту, що призвело до переходу на дистанційну освіту там, де це можливо було здійснювати офлайн, не у всіх громадах є резерви тепло- та електропостачання ключових об'єктів інфраструктури та план евакуації. Відзначимо й про відсутність/невідповідність планів мобілізації для територіальної громади, які передбачено Законом України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», що поставило під удар території, де були основні бойові дії.

При цьому, територіальні громади під час війни навчилися оперативно розв'язувати питання організації внутрішньо переміщених осіб та релокованих бізнесів, зокрема йдеться й про транзитних осіб, групи тимчасового перебування та переселенців, орієнтованих на постійну зміну місця проживання, включаючи здійснення безповоротної релокації свого бізнесу із зони бойових дій та небезпечних територій у Центр чи на Захід. Тому громадам необхідна допомога від держави та партнерів щодо медичного забезпечення, робочих місць та підприємництва, програм допомоги військовослужбовцям та підтримки ВПО (внутрішньо переміщених осіб) та громад, у яких їх мешкає багато.

В умовах війни помилковим, на нашу думку, є застосування єдиного підходу до управління регіонами, адже різними є умови, у яких опинилися територіальні громади – чи вони є тилом, чи це зона бойових дій, чи окупована територія. Це потребує різних інструментаріїв централізації-децентралізації. Наразі реформа децентралізації продовжується в Україні, незалежно від військових дій, адже ще не запроваджено інститут префектів (посадових осіб, які здійснюють адміністративний нагляд на місцях) та вже наявна потреба у побудові децентралізованої енергетичної системи, більш захищеної від загроз, що проявилися під час повномасштабної війни.



Місцева влада в умовах війни та повоєнного відновлення України вже потребує розширення господарсько-економічних повноважень місцевим органам, зокрема й щодо публічно-приватного партнерства. Адже це дозволить оперативно й ефективно, залучаючи інвестора, розв'язувати нагальні питання громади, не очікуючи на тривалий процес державно-приватного партнерства.

Висновки. Успішна реформа щодо передачі функцій від центру до місцевої влади є драйвером соціально-економічного розвитку нашої країни. Україна стане цікавим новим прикладом політичної цінності та адміністративної користі нефедералістичної дворівневої національної системи управління. Отже, наш експеримент із реформуванням має потенціал не лише стати моделлю розвитку для пострадянських країн, які надають перевагу локальній децентралізації, а не регіональній, але також може зацікавити інші країни, зокрема деякі країни-члени ЄС, чия територіальна цілісність під питанням.

Децентралізація в Україні потребує логічного завершення, для якого необхідно прийняти пакет необхідних законопроектів щодо взаємодії місцевого самоврядування з центральною владою, функціоналу державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. На часі внесення обіцяних змін, зокрема, до Конституції (стосовно адміністративно-територіального устрою, місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування); внесення змін до законів «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування», «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про внесення змін до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування»», законопроекти «Про місцеві референдуми», «Про міські агломерації», «Про префекта» та секторальні закони - про землю, будівництво, освіту, охорону здоров'я, соцзахист тощо.

Перспективами подальших наукових розвідок мають стати визначення аспектів удосконалення взаємовідносин між центральною та місцевою владою для їх ефективного функціонування у воєнний та повоєнний період.

Література:

1. Faguet, J.-P. and Pöschl, C. (2015). Is decentralization good for development? Perspectives from academics and policy makers, in J.-P. Faguet and C. Pöschl (eds), *Is Decentralization Good for Development? Perspectives from Academics and Policy Makers*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1–28
2. Tocqueville A. *Democracy in America* Retrieved from: <http://seas3.elte.hu/coursematerial/LojkoMiklos/Alexis-de-Tocqueville-Democracy-in-America.pdf>
3. Бюджет України. 2021. Статистичний збірник. Міністерство фінансів України. Київ 2022. Retrieved from: https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2021.pdf
4. Гураль П. Правова та організаційна складові реформи децентралізації влади в Україні та їх удосконалення Український часопис конституційного права 2019 4 doi.org/10.30970/jcl.4.2019.3



5. Децентралізація в Україні. Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua>
6. Децентралізація в Україні: Досягнення, надії і побоювання. International Alert/Український незалежний центр політичних досліджень. Retrieved from: https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf
7. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт.: Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с. <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/2019.pdf>
8. Круглашов, А., & Бурега, В. (2021). Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*, 9(2), 68-76. <https://doi.org/10.15421/152120>
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 33-р / Кабінет Міністрів України. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/333-2014-%D1%80>
10. Реформа децентралізації. Урядовий портал. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi>
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 року № 77-р «Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки». Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text>

References:

1. Faguet, J.-P. and C. Pöschl (2015), Is decentralization good for development? Perspectives from academics and policy makers, in J.-P. Faguet and C. Pöschl (eds), *Is Decentralization Good for Development? Perspectives from Academics and Policy Makers*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1–28. [in English].
2. Tocqueville, A. (2002). Democracy in America Retrieved from: <http://seas3.elte.hu/coursematerial/LojkoMiklos/Alexis-de-Tocqueville-Democracy-in-America.pdf> [in English].
3. Biudzhет Ukrainy [Budget of Ukraine] (2021). *Statystychnyi zbirnyk. Ministerstvo finansiv Ukrainy. Kyiv - Statistical collection. Ministry of Finance of Ukraine. Kyiv. 2022* Retrieved from: https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2021.pdf [in Ukrainian].
4. Gural, P. (2019). Pravova ta orhanizatsiina skladovi reformy detsentralizatsii vlady v Ukraini ta yikh udoskonalennia [Legal and organizational components of the reform of power decentralization in Ukraine and their improvement] *Ukrainskyi chasopys konstytutsiinoho prava - Ukrainian Journal of Constitutional Law*. 4 doi.org/10.30970/jcl.4.2019.3 [in Ukrainian].
5. Detsentralizatsiia v Ukraini. [Decentralization in Ukraine.] Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua> [in Ukrainian].
6. Reforma detsentralizatsii. Uriadovyi portal. [Decentralization reform. Government portal]. Retrieved from: www.kmu.gov.ua [in Ukrainian].
7. Zhalilo Ya.A., Shevchenko O.V., Romanova V.V. etc. (2019) Detsentralizatsiia vlady: poriadok dennyi na serednostrokovu perspektyvu. Analitychna dopovid. [Decentralization of power: the medium-term agenda. Analytical report.] *Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen. K.: - National Institute of Strategic Studies. K.: 115 p.* Retrieved from: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/2019.pdf> [in Ukrainian].
8. Kruglashov, A., & Burega, V. (2021). Zdobutky i trudnoshchi v realizatsii detsentralizatsii vlady v Ukraini. [Achievements and difficulties in the implementation of decentralization of power in Ukraine.] *Aspekty publichnoho upravlinnia - Aspects of public administration*, 9(2), 68-76. <https://doi.org/10.15421/152120> [in Ukrainian].



9. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.04.2014 r. № 33-r [On the approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 04/01/2014 No. 33-r / Cabinet of Ministers of Ukraine] *Kabinet Ministriv Ukrainy - Cabinet of Ministers of Ukraine*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

10. Reforma detsentralizatsii [Decentralization reform]. *Uriadovyi portal - Government portal*. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> [in Ukrainian].

11. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 sichnia 2019 roku № 77-r «Pro zatverdzhennia planu zakhodiv z realizatsii novoho etapu reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini na 2019-2021 roky» [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated January 23, 2019 No. 77-r "On approval of the plan of measures for the implementation of a new stage of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine for 2019-2021"] Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text> [in Ukrainian].