

Балабан Ростислав Валерійович

Сучасний стан децентралізації в Україні: аналіз стійкості реформи і ризиків її згортання

УДК 352(477):351.71+342.25+321.01

DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2025-4.3>

Стаття поширюється на умовах ліцензії
CC BY 4.0

Балабан Ростислав Валерійович
кандидат політичних наук,
провідний науковий співробітник відділу
політичних інститутів і процесів
Інституту політичних
та етнонаціональних досліджень
імені І. Ф. Кураса
Національної академії наук України
вул. Генерала Алмазова, 8,
Київ, Україна
ORCID: 0000-0001-8373-9561

Реформа децентралізації була ініційована на хвилі суспільних очікувань після Революції Гідності (2014 р.), що вимагала модернізації країни, оновлення системи управління та досягнення більшої справедливості. Важливу роль відіграла також орієнтація на європейські стандарти. Не останнім чинником стали й надії самих реформаторів, що передача ресурсів на місця сприятиме позитивним електоральним настроям. Проте ці очікування не справдилися.

До подій 2014 р. було кілька спроб реформування централізованої системи врядування, що залишилась у спадок ще від радянської моделі. Зокрема, заходи з децентралізації відбувалися в 1997, 2005, 2008–2009 рр., але вони завершувалися згортанням або консервацією процесів [32, с. 7].

Природа збереження старої моделі управління полягала в тому, що, з одного боку, не було системних ініціаторів / провайдерів цієї ідеї. Самі громади не були спроможні (не були суб'єктами) представляти і лобювати такий інтерес. З другого – політичний клас був зацікавлений у збереженні централізованого управління як інструменту впливу й джерела тіньових вигод – як для окремих осіб, так і для цілих кланів. У свою чергу, саме суспільство не голосувало (не виявляло значимої підтримки) політичним силам, які б відстоювали децентралізацію. При цьому жодна із сторін категорично не заперечувала децентралізацію, яка сприймалася на загал як щось позитивне.

Ідея розвитку місцевого самоврядування, що є елементом децентралізації, проголошувалася також і за часів Помаранчевої Революції (2004 р.), коли витали настрої демократизації, справедливості, модернізації держави. У своєму першому зверненні до громадян тодішній Президент України В. Ющенко назвав пріоритетом місцевого самоврядування: «Ми повернемо права місцевим громадам... Ми будемо нацією самоврядних громад» [24, с. 3]. (До революції Гідності 9 років і до реформи ще 10 років.) Насправді децентралізація це не просто передача повноважень, а, передусім, передача частини ресурсів. Це передбачає адміністративну спроможність, відповідальність за розподіл, прагнення до збереження й примноження ресурсів. Така модель суттєво відрізняється від традиційної – очікування централізованого фінансування, що формує пасивну роль прохача й не мотивує громади захищати джерела надходжень, тобто інтереси платників податків. У результаті – нестача ресурсів на «дрібні питання», які, власне, й формують повсякденний комфорт життя громади. Політичні наслідки централізованого управління полягають у тому, що вони або обмежують місцеву демократію, або не стимулюють і не зацікавлені в її розвитку. Механізм урахування «дрібних інтересів» за централізованого розподілу теоретично можливий, але, як правило, він ускладнює і обтяжує модель, призводить до зростання транзакційних витрат і поступається спрощеному варіанту – вольовому рішення. Відповідно «вольове рішення» не потребує демократичних процедур, і якщо не заперечує їх (жорстка модель), то ігнорує. Навіть якщо централізований розподіл і управління передбачають демократичні процедури, то локальні суб'єкти (локальні питання), як ми їх назвали, «дрібні питання», де-факто не матимуть змогу себе представити.

До речі, українські дослідники здебільшого не розглядають децентралізацію крізь призму розвитку місцевої демократії, хоча саме вона є одним із ключових критеріїв і очікуваних наслідків. Це пояснюється кількома причинами. По-перше, місцева демократія не виникає одночасно – вона потребує часу для становлення. По-друге, її складніше досліджувати, адже йдеться про широкий спектр параметрів, зокрема опосередкованих, неочевидних, важко вимірюваних. Натомість значно легше аналізувати кількісні показники – наприклад обсяги надходжень і витрат місцевих бюджетів, що й домінує в більшості наукових підходів.

До очікуваних ефектів децентралізації також належить припущення, що місцеві ресурси використовуватимуться більш ощадливо й ефективно, а громади будуть зацікавлені у зростанні кількості платників податків і зборів. Утім, такі зміни не є миттєвими й можуть бути нівельовані іншими обставинами.

Одна з причин, чому права врядування не передавались на місця, полягала в тому, що з правами потрібно передати ресурс (фінанси), але влада, яка дуже швидко ставала «столичною», не хотіла ділитися потоками. З одного боку, зберігалась успадкована радянська модель централізованого управління – практики реального самоврядування і місцевої демократії де-факто не було. З другого – розпоряджання і дотримання до централізованого розподілу ресурсів приносили, у тому числі, негублічні дивіденди як для особистого збагачення, так і донорства для фінансово-промислових груп / кланів. Інша причина відкладання проєкту децентралізації і розвитку громад полягала в тому, що за деклараціями про наміри реформ – децентралізації з'являлися поточні політичні проблеми – від внутрішньополітичних зобов'язань до політичних конфліктів і криз. Також причиною відтермінування було те, що влада (як провладні сили, так і опозиція), готуючись до нових виборів, хотіли бачити регіони «залежними / підлеглими» (у різних іпостасях залежності), як більш керованими для наступної передвиборчої кампанії. У свою чергу, регіональні еліти та потенційні представники місцевих інтересів були слабо організовані для лобювання ідей самоврядування, перерозподілу ресурсів чи інституційної реформи. Замість того, щоб

докладати зусиль до системної переформатизації, вони переважно прагнули налагоджувати зв'язки з «центром» або вже були частиною централізованих груп впливу. Їм було зручніше виступати в ролі «прохачів», домовлятися з центральною владою й задовольняти власні інтереси через персональні чи корпоративні канали.

Це, серед іншого, свідчить і про слабкість громадянського суспільства, яке, як і місцева демократія, не виникає спонтанно і потребує умов для формування та розвитку.

Європейський досвід сталої самоврядності якраз і полягає в тривалому протистоянні центру і регіонів, виробленні правил, формуванні місцевих громад, їх заможності, і так було тривалий історичний час. У випадку України можливий варіант модернізації, спираючись на наявний досвід, але знову ж, якщо механізми можна впровадити, то культура має сформуватися і стати стійкою.

Разом з тим у Верховній Раді України після позачергових парламентських виборів 26 жовтня 2014 р. більшість політичних сил позиціонувалась як реформатори, які ці зміни будуть впроваджувати. Знову панували суспільні настрої і очікування щодо демократизації, справедливості і необхідності модернізації. Тому було проголошено і започатковано низку реформ. Реформа з децентралізації була однією серед інших, але в публіцистичному просторі здобула визначення як найуспішніша. Вона була помітна тим, що місцеві громади отримали кошти, на місцях відбувалися реконструкції, ремонти, оновлення, що візуалізувало реформу. Цю політику підтримував також уряд, який додатково спрямовував окремі ресурси на розвиток регіонів. Реформа оцінювалась як європейсько орієнтована, що відповідає стандартам демократичного врядування, і також підтримувалася низкою «донорів» безпосередньо у взаємодії з громадами, тобто на локальному рівні. На фоні PR-компанії як успішної реформи і відсутності критики часто дослідники обмежувалися констатацією позитивної оцінки.

У 2014 р. відбулися переформатизація системи місцевого управління та поштовх до зростання суб'єктності її первинної ланки. Замість 11 250 територіальних громад було утворено 1 469, а кількість районів скорочено з 490 до 136. Водночас відбулися важливі зміни в бюджетному законодавстві: було визначено перелік податків і зборів, які мали залишатися на місцях. На початковому етапі реформи очікування зосереджувалися радше на самому процесі об'єднання. Він мав добровільний характер і значною мірою залежав від суб'єктивних факторів – ініціативи на місцях, готовності громад до змін, локальних політичних домовленостей тощо. Для довідки, більшість децентралізованих держав-членів ЄС (Болгарія, Данія, Іспанія, Хорватія, Фінляндія, Чехія, Угорщина) мають трирівневу систему організації управління. Це центральний (рівень національного (державного) управління), регіональний та місцевий. Реформи децентралізації передбачали максимальне укрупнення адміністративно-територіальних одиниць на базовому (місцевому) рівні та, у більшості випадків, ліквідацію районів як окремих одиниць децентрованої влади [36]. У Литві регіони є виключно територіальними та статистичними одиницями. У Словаччині в процесі реформи було збережено райони (вісім регіонів, 79 районів (округів) і 2890 муніципалітетів). Однак ці 79 округів також існують виключно для статистичних зборів і не є самоврядними територіями [36]. Проміжний рівень є лише у Франції та Польщі. Тому вони мають чотирирівневу систему управління. Важливо, що структурні реформи, що здійснювалися у процесі децентралізації, спрямовувалися на зменшення кількості муніципальних утворень. По суті, на сьогодні лише в Польщі зберігається достатньо велика кількість адміністративно-територіальних одиниць – 16 воєводств, або регіонів (województwo), 314 повітів (powiat) і 2478 муніципалітетів (gmina) та в Угорщині – 19 округів (megye) і 3154 муніципалітетів (település). Муніципальний рівень організований за місцевостями, які включають 2809 громад (község), 322 міста (város), 23 міста з рангом округу (megyei jogú város) і столицю Будапешт (BudapestFőváros). Зміна системи територіальної організації влади в демократичних системах здійснювалася для підвищення ефективності суспільного розвитку на визначеній території, а багаторівнева система врядування потребувала максимальної оптимізації кожного управлінського рівня для підвищення як горизонтальної, так і вертикальної координації [36].

Проте в децентралізації важлива не кількість рівнів, а спроможність локальної одиниці. У нашому випадку це територіальні громади, що мають інструменти і процедури для прийняття рішень, адміністрування і використання належних їм ресурсів, у тому числі податків і зборів, а ще важливіше – зростання як у сенсі якості життя, так і збільшення надходжень. У свою чергу, реформа децентралізації в Україні вже більш як десять років поспіль не завершена. В умовах війни Україна стикнулася з нестандартними викликами. На тлі ослаблення економіки і необхідності концентрації ресурсів для оборони наявні реальні обмеження. Зміна політичних груп при владі поставила на порядок денний інші пріоритети. Самі громади і їх асоціації ще не спроможні адвокатувати реформу. Зрештою сама реформа потребує модернізації, яка з просуванням виявляє лакуни, що потребуватимуть конструктивних реформ.

Ключові слова: децентралізація, територіальна громада, реформа, місцева демократія.

Вступ. Реформа з децентралізації переважно оцінюється як «позитивна» або «успішна». Це пов'язано зі зміною моделі з умовно централізованої на децентралізовану і оцінюється через показник надходження коштів та їх використання. Проте такий показник, який, на жаль, протягом тривалого часу використовувався в адміністративно-фінансових оцінках, як «освоєння бюджету», не є достатнім для оцінки якості децентралізації. «Освоєння» тієї чи іншої суми не говорить про механізм прийняття рішень; про інтерес громади; про якість викорис-

тання; про запобігання корупції; про бюджет розвитку; про заходи зростання, що і є основною ідеєю децентралізації.

Більше того, в умовах війни та економічного ослаблення, на тлі політичних неузгодженостей, реформа децентралізації зазнає ризику згорання. Матеріали про її успішність і важливість можуть залишитися лише історичним тлом.

Мета статті. З огляду на зазначене вище. метою статті є: виявлення лакун у процесі децентралізації; оцінка спроможності первинної ланки врядування

в системі державного управління; акцентування на ключовій проблематиці; аналіз стійкості реформи та виявлення ризиків її згорання; формулювання орієнтирів для подальших оцінок інституційної спроможності; розроблення критеріїв для оцінки спроможності з урахуванням розвитку та кореляції суспільних запитів.

Методи досліджень. Виходячи з мети статті, головним методом дослідження є метод порівняльного аналізу наукових робіт дослідників, які займалися тими чи тими аспектами заявленої теми. У процесі дослідження використовувалися статистичні дані спеціалізованого електронного ресурсу «Децентралізація» [16]; результати експертного опитування, проведеного ГО ДЕСПРО [9]; дані спеціалізованого опитування, проведеного відділом політичних інститутів і процесів Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України; матеріали Національної доповіді Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України [25], матеріали аналітичної доповіді Національного інституту стратегічних досліджень [7], статистичні дані руху ЧЕСНО [2], які дають можливість оцінити результативність цієї реформи і її вплив на інституційну спроможність держави. Також у процесі роботи над статтею використано дослідження таких авторів, як Р. Балабан [1], М. Горбатюк [4], І. Гринчишин [5, с. 51–56], Б. Данилишин [6], С. Зелінський [11, с. 128–134], Я. Казюк [15], Т. Куценко [20, с. 126], В. Кравців [38], І. Лещук [12], Н. Маслак [22], Л. Мельник [23], О. Нема [26], О. Ольшанський [29], П. Остапенко [30], Р. Панчишин [31, с. 92–94], В. Романов [35, с. 48–49], С. Філіпенко [40] та ін.

Модель врядування є системною характеристикою політичної системи не лише з огляду на її функціонування, а й через вплив на інститути – розвиток громадянського суспільства, практики участі, відповідальну політику, раціональне використання ресурсів тощо. Тому навіть з точки зору моніторингу функціонування децентралізації її аналіз залишається актуальним як діагностичний інструмент.

В умовах розвитку політичної системи України впровадження децентралізації є важливою складовою трансформаційного процесу – своєрідним рубіконом із радянською моделлю управління, яка де-факто зберігалася.

Дослідження децентралізації і її наслідки належного врядування можуть бути маркером для аналізу політичної системи. Введення децентралізації гіпотетично стимулює суміжні інститути і процеси, зокрема місцеву демократію, суспільну участь, бізнес-мікроклімат, що теж актуально досліджувати як суму процесів.

Маємо констатувати, що реформа децентралізації впроваджується понад 10 років, проте вона є не завершеною, а відповідно є актуальним аналіз вектора дрейфування реформи.

Також не виключається загроза згорання реформи і демократичних ініціатив, а тому попередження чи застереження є також актуальними, хоча, як розуміємо, політичні рішення не завжди ґрунтуються на раціональності з огляду на перспективи демократичного сталого укладу, однак поширення в науковому та експертному середовищі теж є важливим.

Результати. До початку реформи в Україні фактично відбувалися концентрація і централізація. «Центр» домінував над регіонами в контексті розподілу ресурсів. Так, трансфери з центрального бюджету в регіони ще в 1995 р. сягали до 96,8% від усіх надходжень. У своїй статті 2012 р. Б. Данилишин писав про абсолютну концентрацію фінансів і повноважень [6]. О. Рафальський констатував, що де-факто в Україні зберігається централізований принцип управління, незважаючи на декларування намірів [33, с. 24]. Це зумовлювало зміцнення власних позицій у центрі» [35, с. 106]. Також зберігалася тяглість практики «ручного управління» з центру. Місцева еліта у кращому разі шукала «зв'язків» із політичною елітою з центру, прагнула продемонструвати свою «слухняність», щоб здобути частину ресурсу під час перерозподілу чи хоча б залишити наявний або була складовою політичної групи з «центру».

За оцінкою Г. Зельнюк, однією з найважливіших реформ є реформа децентралізації і місцевого самоврядування, що в урядових документах фігурує як пріоритетна [10, с. 16].

Де-факто, пострадянська модель управління потенційно потребувала модернізації. Вона була створена в системі централізованого і контрольованого державного управління часів СРСР у традиціях «демократичного централізму». Сам термін застосовувався для пояснення тогочасного партійного будівництва, коли єдина дозволена партія концентрувала політичну і владну монополію, знищувала будь-яку альтернативу, функціонально підміняла державні органи, домінувала над ними і дзеркально відображала структуру і ієрархію. Такий підхід ніби дозволяв «демократію», але принципово вимагав вертикальної ієрархії з чітким підпорядкуванням «нижчестоящих» органів «вищестоящим», які керуються головним центральним органом, а «демократія» полягала в чіткому виконанні директив і одностайній підтримці рішень центральних органів.

Це оформлювалося пропагандою про народовладдя і про владу рад як народні органи, тобто існував політичний культ влади рад, і навіть самоврядування не заперечувалося, хоча фактично було відсутнє.

Уже в пострадянській Україні відголоски такого когнітивного дуалізму зберігалися протягом тривалого часу. З одного боку, у ст. 132 Конституції говориться, що територіальний устрій України ґрун-

тується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднанні централізації і децентралізації [19]. А також XI розділ повністю присвячений місцевому самоврядуванню [19]. З другого – пострадянський владний політикум прагнув до збереження чинної системи з елементами централізації влади, покладався на виконавчу гілку влади, до якої застосовував підхід радянського «демократичного централізму», хоча вже і не пропагував її. Центральна виконавча вертикаль домінувала як розпорядник ресурсів і повноважень, а органи місцевого врядування виступали «прохачами» у таких регуляторів. На основі цього потенційно виникали непублічні синдикати. Такі зв'язки були паралельні державним, передбачали політичну лояльність і господарський інтерес. В окремих випадках вони виявлялися сильнішими за державну владу, використовували партійно-політичну належність для узгоджень з іншими групами і, як розуміємо, були запобіжниками реформ і модернізації.

Потрібно відзначити, що модель миттєвої демократизації і самоврядування не могла виникнути без практики такого врядування, без суб'єктів, які були би носіями таких ідей і компетенцій. За зовнішніх атрибутів демократії в Україні місцева демократія слаборозвинута на рівні асоційованості в громаді, практик участі, представництва інтересів; партійні осередки, як і громадські організації, часто штучні, а інколи фіктивні.

Тому ми констатуємо, що в перші роки незалежності фактично зберігалась стара модель управління, яка була характерна для радянського укладу часів СРСР. Вона відповідала потребам комуністичної диктатури, оскільки політичний режим ставив за мету світове домінування, перемогу комунізму в усьому світі, не передбачав різноманітності, а дрібні побутові питання відкладались як другорядні, якими можна знехтувати, коли суспільство зайняте такими великими справами.

Насправді, централізація призводить до переобтяження «центру», відповідно зменшення його ефективності, необхідності бюрократизації і додаткових контролюючих елементів. Як правило, при централізації локальні, так звані дрібні питання, лишаються поза увагою або відкладаються. З одного боку, ресурсів на реалізацію всіх планів завжди бракуватиме навіть у найуспішніших економік. А з другого – локальні та дрібні питання і є основою та інтересами місцевого життя, що називається реальним життям, що передбачається належним врядуванням, мета якого соціальний розвиток і як наслідок – розвиток людини.

До речі, дискурс в Україні про необхідність децентралізації влади базується на зауваженнях про ефективність і спроможність надання послуг та оптимізації управлінських процесів. І лишедесь віддалено, не акцентуючи, сподіваємось або припускаємо, що наслідком децентралізації має стати

належне врядування на місцях, розвиток регіонів і соціальний розвиток, розвиток місцевої демократії. Хоча саме остання теза має бути метою модернізації управління, здійснення децентралізації і налагодження самоврядування.

Децентралізація також передбачає, що місцева влада має бути простимульована (зацікавлена) до більш ефективного використання ресурсів. Одна справа, коли збори, ренти, надходження, податки ідуть у центральний бюджет, а потім розподіляються. У такому разі місцева влада орієнтуватиметься виключно на розподільника (регулятора), як правило, в особі чиновника. Інша ситуація, коли визначені збори, ренти, надходження і податки ідуть у місцевий бюджет. Тоді місцева влада стає зацікавлена в платниках, що в перспективі поліпшить бізнес-мікроклімат, а також стимулюватиме до пошуку нових можливостей. Щоправда, такий підхід не виникає спонтанно. Він потребує як освітніх програм, так і обміну успішним досвідом тощо. Також він легко нищиться неконвенційними діями чиновників і службовців, що переслідують власний корупційний інтерес.

Централізована модель надавала окремим владно-політичним групам ресурси у вигляді контролю фінансових потоків, зацікавленого перерозподілу, впливу на управлінські і політичні процеси, що приносило дивіденди. Відповідно такі групи, які і були при владі, лишалися зацікавленими в консервації централізованої моделі, що посилювалося відсутністю публічності таких процесів, декларування статків, відсутністю контролю, школи викривачів і т. ін. У свою чергу, правоохоронні органи потрапляли в орбіту названих інтересів і скоріше супроводжували, як ми їх назвали, «такі групи», ніж виявляли порушення. Більше того, «такі групи» активно впливали на урядові, адміністративні призначення, у тому числі в правоохоронних органах, що з часом створювало специфічні синдикати.

Тому мова про децентралізацію це не тільки про «косметичний» розподіл повноважень, це і про наявність «синдикатів», які мають свій інтерес та сформований ресурс, який не хочуть втрачати і які разом потенційно «сильніші» за новостворені територіальні громади. («Сильніші» в розумінні зав'язків і впливу з центральною владою, із законодавчим органом і, зрештою, фінансовим ресурсом.) Їх реальне правління може бути оформлене через атрибути децентралізації і територіальні громади, як свого часу тоталітарна радянська влада оформлювалась одноставним голосуванням, ніби як демократичним.

Переформатизація і запуск суб'єктності територіальних громад мають сприяти (разом з іншими заходами) скасуванню домінування таких «синдикатів». Фактично, у науковій літературі про сучасну реформу децентралізації це питання навіть не піднімається. Але ми стверджуємо, що за цим крите-

рієм потрібно буде оцінити успішність / неуспішність реформи. Воно не досліджується, у тому числі, оскільки структури є не публічними, зв'язки і залежності не афішуються, а тому класичний дослідник навіть не береться їх вивчати, хоча опосередковано здогадується про їх наявність. Розуміємо, що вони обмежують відкриту економіку, соціальний розвиток та мають інші рикошетні наслідки.

Так, децентралізація – це спроба створення суб'єктності нових територіальних громад. Децентралізація має сприяти посиленню ролі і здатності громади у формуванні середовища власного розвитку, як пише економіст О. Нижник [27, с. 59].

У перші роки реалізації реформи децентралізації до законодавства було внесено щонайменше 187 поправок – лише за чотири роки після її початку [27, с. 23]. Поступово виявлялися нормативні казуси. Наприклад, у Законі не було прописано механізму призначення виборів у громадах, до складу яких входили населені пункти з різних районів. Таких громад нараховувалось 20.

Більше того, протягом десяти років реформи, зокрема в 2024 р., Верховна Рада України ухвалила щонайменше 10 ключових законів, спрямованих на зміцнення стійкості місцевого самоврядування в умовах війни. Зокрема, про прозорість органів місцевого самоврядування; про міжнародне співробітництво громад; про призначення старост; про публічні консультації, які наберуть чинності після завершення війни; про гуманітарну допомогу; про відновлення середньострокового бюджетного планування; про збільшення фінансових ресурсів місцевих бюджетів на 15% (зокрема, передбачено 64% відрахувань податку на доходи фізичних осіб); про відновлення Державного фонду регіонального розвитку; про делегування органам місцевого самоврядування повноважень у сфері будівництва, зокрема щодо замовлення ремонтів та відновлення об'єктів; про деталізацію порядку участі місцевих громад, а також звітності сільських, селищних і міських голів та депутатів місцевих рад; про розширення фінансових повноважень, зокрема щодо фінансування сектору безпеки; про міжмуніципальне співробітництво громад; про вдосконалення співвідношення рангів держслужбовців та посадових осіб місцевого самоврядування; про формування фонду захисту цивільних споруд та створення центрів безпеки.

У свою чергу, Кабінет Міністрів України також ухвалив низку актів щодо місцевого самоврядування у 2024 р., зокрема зміни в Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки та планів заходів з її реалізації, затвердив план заходів щодо реформування місцевого самоврядування, підвищення окладів посадовим особам.

З одного боку, це свідчить про продовження реалізації реформи, про те, що не виник такий механізм, який вмонтували в систему управління і він автономно працює, хоча й постійно потребує уточ-

нень і узгоджень. З другого – виникла квола тяглість. Також враховуємо фактор війни проти України, який вимушено деякі питання відтермінував.

Водночас експерти зазначають, що функції громад розширюються, що свідчить про їх подальший розвиток. Дослідники, зокрема, акцентують увагу на таких ключових функціях, як: політична – участь у державних і суспільних справах; економічна – вирішення економічних питань місцевого значення, управління комунальним майном, місцеві фінанси; соціально-культурна; екологічна [40].

Тим часом існує низка проблем, пов'язаних із неефективним використанням наявних ресурсів. Зокрема, ідеться про відсутність обліку земель, неналежну оцінку та недоотримання орендної плати, неефективне управління комунальним майном – усе це зменшує обсяг власних надходжень громад [26, с. 93].

Результатом бюджетної децентралізації в Україні стало зростання частки місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів із 2,5% у 2012–2014 рр. до 30% у 2018 р. [7, с. 18].

За перші чотири роки фінансової децентралізації 2014–2018 рр. фонд місцевих бюджетів України зріс у 3,3 раза. А в 2019 р. місцеві бюджети збільшилися ще на 17,6% [37, с. 100]. У 2014 р. для підтримки місцевого самоврядування урядом було передбачено 0,5 млрд грн, а в 2018 р. – 19,37 млрд грн на реалізацію інфраструктурних проєктів (5 млрд субвенції на економічний розвиток окремих територій, 5 млрд субвенцій місцевим бюджетам для розвитку охорони здоров'я в сільській місцевості) [37, с. 100]. Проте на 2019 р. 73 % [4, с. 28] об'єднаних громад в Україні як об'єкти реформи децентралізації мали дотаційні бюджети, що обмежує потенціал децентралізації.

У 2018 р. обсяг місцевих бюджетів в Україні вперше перевищив обсяг державного бюджету і становив 52 % – 234,1 млрд грн. Але зберігається залежність місцевих бюджетів від трансферів із державного бюджету.

Так, за підсумками 2021 р. 75 % громад отримали базові дотації, а в 2023 р. – 84% [3]. Розуміємо, що в 2023 р., серед іншого, наявний фактор великої війни рф проти України, окупації частини територій і в принципі ослаблення економіки. Розширення бази дотаційних громад також пов'язано з реальною війною, в якій частина бізнесів знищена або обмежена у можливостях, частина громад окупована тощо. Також частина бізнесів вивела свої капітали або реінкарнувалися за кордоном, що стало реаліями сьогодення.

У 2024 р., як і в попередні роки, в Україні існують області та громади, які отримують дотації з державного бюджету. Це означає, що їхні власні доходи не покривають необхідні видатки, і вони потребують фінансової підтримки з боку держави. За даними Руху ЧЕСНО та інших джерел,

дотаційними є, зокрема, певні громади Закарпатської, Івано-Франківської, Донецької, Львівської, Одеської, Тернопільської, Чернівецької та Волинської областей.

Водночас є громади, які перераховують кошти в державний бюджет у вигляді реверсних дотацій. До них, зокрема, належать Дніпровська, Львівська, Запорізька, Харківська, Одеська, Вінницька, Полтавська міські громади, а також Криворізька, Маріупольська та Енергодарська.

Станом на березень 2025 р. 460 громад України є тимчасово окупованими, а 160 громад перебувають під впливом активних бойових дій.

Питання, що велика частина громад (до 50 %) на четвертому році повномасштабного вторгнення, виявляються не спроможними, спонукає до обговорення механізмів переформатизації, в тому числі зміна кордонів громад, чм пошуку принципів «реанімації». Назріває момент часу, коли політичне рішення впливатиме на подальший розвиток моделі управління територіями. В цьому контексті не виключається повтор централізації, яка є простішою в реалізації і цікав прихильникам не саморозвитку регіонів, а «розподільної економіки», конвертуючи останнє в приватні інтереси.

В Україні створено 184 військових адміністрацій населених пунктів за час дії воєнного стану. З них 61 діє у містах, враховуючи Київську міську військову адміністрацію, 59 – у селищах та 64 – у селах [21].

Для оцінки спроможності територіальних громад також використовуються індекси, зокрема індекс податкоспроможності [18, с. 14–17].

Базові дотації отримують громади, які мають індекс податкової спроможності менше 0,9 %. Громади, у яких індекс податкової спроможності від 0,9 до 1,1 %, не отримують дотацій і не передають до центрального бюджету. Громади з індексом більшим за 1,1 % віддають частку до державного бюджету. Не виключається, що деякі громади можуть штучно вдаватися до заходів, щоб не перевищити показники індексу податкової спроможності в 1,1, що фактично не йде на користь ні державному розвитку, ні регіональному. У цьому контексті, на перспективу, потрібно закласти позитивні стимули для постійного зростання.

Реформа триває. Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, зокрема, склав план роботи на лютий–липень 2024 р., який передбачав розгляд 218-ти законопроектів, щодо яких Комітет визначений головним, і 404 – які Комітет має розглянути і подати свої пропозиції [9].

Проблемними питаннями лишаються: розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; розвиток місцевої демократії; законодавче врегулювання

відновлення діяльності органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях та перехід від військової до цивільної адміністрації; посилення фінансової спроможності, удосконалення механізмів зарахування податків до місцевих бюджетів та перегляд механізму горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів [28]; відповідні зміни з утворенням ОТГ не закріплені в Конституції [32]; брак у стандартах надання послуг, процедур моніторингу і оцінювання якості, крім сфери соціальних послуг [7, с. 18]; нестача кадрів; не виключаються «містечкові» зловживання.

Сьогодні наявні відмінні підходи в оцінюванні спроможності територіальних громад. За методикою уряду за підсумками 2021 р. виходить, що 694 громади (48,3 %) мають високий рівень спроможності, а 743 громади (51,7 %) – середній. Лише 1 громада (0,1 %) має низький рівень спроможності [15]. За оцінками згідно з Методичними рекомендаціями, розробленими за участю Мінрегіону і Асоціації органів місцевого самоврядування, спроможність територіальних громад виглядає інакше. Визначено 10 громад із високим рівнем спроможності; з оптимальним рівнем спроможності – 67; із задовільним – 491; помірним – 417; низьким рівнем спроможності – 431 і критичним – 22 [15].

У свою чергу, оцінка діяльності місцевих органів публічного управління за 15 критеріями, які наводяться в науково-аналітичній доповіді [14, с. 39], зокрема – використання інформаційно-комунікаційних технологій; комунікацій для створення іміджу; спрямованість на надання послуг громадянам; бюрократизація діяльності; спрямованість на розв'язання місцевих проблем; політизованість діяльності; планування діяльності; компетентність пересічних працівників; реалізація проектів місцевого розвитку; компетентність управлінських кадрів; гнучкість; прозорість діяльності; комплексний підхід до вирішення місцевих проблем; налагоджена взаємодія з мешканцями; наявність корпоративної культури, не отримує оцінку «добре», а лише дещо вища за «задовільно».

Розвиток територіальних громад передбачатиме, що методика оцінювання спроможності буде змінюватися і включати більше показників, зокрема, транспарентність; рівень корупції; участь громади; розвиток місцевої демократії; соціальний комфорт; розвиток інфраструктури; соціальний капітал; оцінка ефективності видатків та, очевидно, й інші.

Одна з проблем регіонального розвитку зумовлена недостатністю ресурсного забезпечення [33, с. 25]. Так, рівень бюджетного забезпечення місцевого самоврядування на душу населення на рік (у євро) становить: Швеція – 2500; Чехія і Польща – близько 1600, а в Україні – лише близько 100. При чому цей показник для Києва – 400, а для Хмельницького – 20 [6]. Між регіонами за показниками валового регіонального продукту відмінність

аж 23,1 раза (2010 р.) [6]. Саме тому вітчизняні дослідники в оцінці спроможності на перше місце ставлять питання місцевих коштів, оскільки за їх відсутності беззмисовно розглядати інші параметри спроможності.

Але зауважимо, що наявність тільки коштів без інших інституцій також буде марна в забезпеченні спроможності територіальної громади.

Відповідно, існує потреба вжиття заходів щодо вирівнювання фінансової спроможності органів місцевого самоврядування для забезпечення їх достатнім ресурсом для надання гарантованих державою публічних послуг визначеної якості та кількості [17].

Окрема проблема, яку констатують представники територіальних громад, що наразі не гарантовані надходження, відповідно обмежене перспективне планування тощо.

Децентралізація передбачає, що рішення приймаються максимально наближено до споживача, а саме на рівні первинної ланки – територіальної громади, що має сприяти довірі як до місцевих органів, так і до державних інститутів у цілому. Проте такий механізм існує не самостійно, а має бути сумісний із прозорістю прийняття рішень та залученістю громади через участь і локальну демократію.

Спроможність територіальних громад у реалізації власних повноважень і здійсненні управлінських функцій зменшує транзакційні витрати в системі державного управління, що в принципі посилює спроможність держави в цілому.

Передбачається, що спроможні територіальні громади обмежать корупційні можливості. Але це питання потребує окремого дослідження. Реальна протидія місцевій корупції можлива паралельно з державною антикорупційною політикою і появою локальних викривачів, що поки не спостерігається. Не досліджуючи ефективності, вкажемо сам факт, що в Польщі виникло таких місцевих організацій-викривачів більше 600.

Також територіальні громади стають (мають стати) зацікавлені в розвитку місцевого бізнесу, що сприятиме позитивній зміні мікроклімату.

Разом з тим бракує практик обміну і поширення позитивного досвіду, реалізованого в територіальних громадах. Так, на спеціалізованому сайті «Децентралізація» в каталозі успішних практик за 2024 р. (станом на 9 вересня) лише 15 позицій [8]. Це свідчить про кваліть розвитку, а відповідно і кваліть спроможності.

Ми пропонуємо акцентувати увагу в оцінці територіальних громад на їхній спроможності до зростання, зокрема: розширенні бази надходжень податків і зборів, ефективному використанні цих надходжень, а також на ефективному освоєнні наявних можливостей і залученні додаткових ресурсів.

Спроможність територіальних громад полягає не лише у формальній наявності інститутів управління й самоврядування, а й у наявності життєздатного суспільного організму – громади як основи громадянського суспільства і місцевої демократії, а не просто сукупності мешканців. Тому становлення спроможності громад нерозривно пов'язане зі становленням громадських інституцій. Їх не можна створити наказом чи законом, проте відповідне правове поле може створити умови для поступового розвитку.

Результатом такого розвитку стане нова платформа для формування політичного класу. Самостійність і самоврядність сприятимуть розвитку креативного класу та поступово трансформуватимуть політичну культуру. Це, безумовно, потребує подальшого вивчення й аналізу.

Власні повноваження – виключна компетенція відповідно до частини 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» складають щонайменше 155 пунктів у різних сферах компетенції [13].

Проте подальший розвиток децентралізації залежить від низки військово-політичних чинників, ходу війни, політики відновлення, що можуть вплинути як на згортання, так і на поглиблення реформи, що буде предметом окремого дослідження.

Висновки. Децентралізація стимулювала місцеву владу до більш ефективного використання місцевих ресурсів та збільшення доходів до місцевих бюджетів, а також залучення громад до прийняття рішень [39]. Так би мовити, ідеальна модель або позитивні уявлення про децентралізацію і самоврядування. Поява можливості розпоряджатись ресурсом також могла спонукати до невинправданих витрат за принципом «освоєння». Важливо, що реформа показала, що місцеві гроші можуть бути.

Разом з тим оцінка місцевої влади, за даними співробітників Інституту соціології НАН України, які продовжують щорічний опис українського суспільства в умовах широкомасштабної війни, лишається поляризованою. Так, опитування, що проводилося в населених пунктах з понад 50 тис. мешканців, засвідчило, що кількість «зовсім незадоволених» (20%) і «скоріше незадоволених» (22%) (тобто разом 44%) перевищує кількість «повністю задоволених» (1,75%) і «скоріше задоволених» (14,25 %), що разом становить 16%. Категорія умовно нейтральних настроїв 50/50 складає 40,25% [39]. Останні можуть стати як джерелом для зростання негативних настроїв і оцінок, так і позитивно налаштованих, що залежить від подальшого реального впровадження прозорості врядування, політики участі, залученості, надання якісних послуг, покращення комфорту і стандартів життя.

Також потрібно розуміти, що в умовах війни вимоги до належного врядування відійшли на другий план по відношенню до виживання і безпеки. Тому названа оцінка може бути більш критичною в умовах мирного часу.

Відтепер реформа децентралізації це не тільки про місцеві фінанси та повноваження, належне врядування і в перспективі зростання комфорту й добробуту, а й про стійкість держави та збереження держави у разі загроз і окупації. Функції, компетенції і навички місцевих органів влади в умовах оборони, окупації, катастрофи, як розуміємо, і інших загроз де-факто не розглядалася, фактично до вторгнення.

Суспільно-політична модель потребує участі громадськості на постійній основі. Участь у формі виборів раз на 3–5 років вже недостатня і не задовольняє потреби. Тобто ідеться про нагальну потребу постійної участі громади. Але доводиться констатувати, що суспільство слабо організоване. Участь в громадських організаціях, які потенційно можуть організовано і системно впливати / комунікувати, варіює в межах 2 %.

У масштабі України впроваджувались інструменти участі і контролю, як мінімум: громадські слухання; публічні консультації; громадський бюджет; громадські ради; електронні петиції; декларування. Щоправда, без належної зорганізованості громадянського суспільства щось з названого ігнорується або реальна громадськість програє специфічним «групам». (останні теж можуть бути оформлені як неурядові організації).

Тому нові територіальні громади це про доступність до влади. Однією з оцінок-критеріїв має бути доступність і впливовість на прийняття рішень і їх реалізацію.

Зі становленням суб'єктності територіальних громад виникла наріжна проблема кадрового фахового забезпечення, тобто підготовка кадрів і бажання працювати в цій царині. Забезпеченість кадрами може бути одним із показників спроможності територіальної громади.

Разом з тим, в умовах війни і протистояння агресору, може проявлятися вимушене згортання децентралізації. Нині зберігається залежність місцевих бюджетів від трансферів із державного бюджету. Так, за підсумками 2021 р. 7 5% громад отримали базові дотації, а в 2023 р. – 84%.¹

Експертами визнається низка позитивних наслідків реалізації реформи:

1. Децентралізація передбачає, що рішення приймаються максимально наближено до споживача, що має сприяти довірі до органів влади, змінювати соціальний настрій у цілому – зменшувати соціальну напруженість, протестні настрої тощо². Проте такий стандарт буде досягнутий з реалізацією неформальних громадських консультацій, залучення до участі, відкритості діяльності.

2. Спроможність територіальних громад у питаннях реалізації власних повноважень і здійснення управлінських функцій зменшує транзакційні витрати в системі державного управління, що веде до підвищення ефективності держапарату в цілому. Але при цьому не виключає неефективне використання ресурсів на місцях.

3. Горизонтально розгалужена модель є більш стійкою, поліваріантною до прийняття рішень, придатною до горизонтальної кооперації, пошуку індивідуальних рішень.

5. Суб'єктні територіальні громади стають зацікавлені в розвитку місцевого бізнесу, що сприятиме позитивній зміні бізнес-клімату, щоправда, залежить і від інших чинників.

6. Децентралізація показала наявність грошей на місцях. Політична модель взаємин змінилась від «підлеглих прохачів» до суб'єктної первинної ланки врядування.

7. Стала практика децентралізації і суб'єктності територіальних громад сприятиме вихованню нового покоління політичних лідерів/кадрів.

За низки позитивних оцінок впровадження реформи не виключаються можливі пастки:

1. При слабкості місцевої демократії обмежується потенціал зростання суспільної довіри. Натомість зростає можливість недобросовісного врядування.

2. Питання формування об'єднаних територіальних громад та відповідні зміни в адміністративно-територіальному устрої України не знайшли свого безпосереднього закріплення в тексті Конституції України.

3. Оцінювання якості послуг ускладнюється через відсутність чітких стандартів та процедур моніторингу та оцінки, за винятком сфери соціальних послуг, де такі стандарти та процедури існують.

4. Системною пасткою є брак кадрів не в розумінні фізичних осіб, а як креативного класу. Протидіяти цьому можна шляхом селекції і підбору кадрів.

5. Не гарантовані надходження, відповідно обмежене перспективне планування тощо.

6. Потребує законодавчого врегулювання питання відновлення діяльності органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях та перехід від військової до цивільної адміністрації.

7. Бракує практик обміну і поширення позитивного досвіду, реалізованого в територіальних громадах. Це свідчить про квалітет розвитку, а відповідно і квалітет спроможності.

8. Прихована пастка полягає в тому, що деякі з територіальних громад на етапі формування створювалися на базі суб'єктивних політичних інтересів,

¹ Базові дотації отримують громади, які мають індекс податкової спроможності менше 0,9 %. Громади, у яких індекс податкової спроможності від 0,9 до 1,1 %, не отримують дотацій і не передають до центрального бюджету. Громади з індексом більшим за 1,1 % віддають частку до державного бюджету

² Власні повноваження – виключна компетенція відповідно до частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» складають щонайменше 155 пунктів в різних сферах компетенції.

у тому числі інтересів кланово-корпоративних, що ближчим часом впливатиме на їх функціонування.

9. Відсутні запобіжники до можливості згорання децентралізації. Незавершене розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади може також бути потенційною пасткою.

10. Реформа децентралізації триватиме і після настання сталого миру і залежатиме від принципів у відновленні та нового чи оновленого політикуму після виборів. Зауважимо, що нове чи спеціальне виборче законодавство може стимулювати ті чи інші наслідки, що разом впливатиме на коефіцієнт успішності.

На останок констатуємо, що розвиток децентралізації залежить від низки військово-політичних чинників, ходу війни, політики відновлення і реанімації децентралізації. На порядку денному розробка методики і стандартів спроможності територіальних громад.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Балабан Р. Реформа про децентралізацію в Україні: вади спроможності. URL: <https://jppasa.donnu.edu.ua/article/view/15696>
2. Березюк К. *Бюджети розвитку чи війни: як змінилася фінансова спроможність громад*. Рух ЧЕСНО. URL: <https://www.chesno.org/post/5880/>
3. Бюджети розвитку чи війни: як змінилася фінансова спроможність громад. URL: <https://www.chesno.org/post/5880/>
4. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблема здійснення в умовах суспільної кризи. *Політ. дослідж.* №1. 2021.
5. Гринчишин І. М. Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс. *Територіальний розвиток та регіональна економіка*. 2018. Вип. 6 (134). URL: [http://ird.gov.ua/sep/sep20186\(134\)/sep20186\(134\)_051_HrynychshynI.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20186(134)/sep20186(134)_051_HrynychshynI.pdf)
6. Данилишин Б. Регіоналізм в Україні: реальність і перспективи. zn.ua/ukr/amp/internal/regionalism_v_ukrayini_realnist_i_perspektivi.html
7. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь / Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Павленко І. А., Романова В. В., Даниляк О. О., Макаров Г. В., Руденко А. Ф., Бахур Н. В., Мар'яновська В. В., Двігун А. О. & Трипольська М. І. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/2019.pdf>
8. Децентралізація. Каталог успішних практик. URL: https://decentralization.ua/success-stories-table?area_id=&community_id=&year=2024&theme_id=&article_id=&project_id=
9. Законодавчий порядок денний реформи децентралізації. Погляд представників громадського сектору та експертів. *Децентралізація*. 2024 URL: <https://decentralization.ua/news/17791>
10. Зеленюк Г. Система державного управління в Україні: траєкторія змін 2014–2016 рр.

Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2016. № 5–6 (85–86). URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/zelenko_systema.pdf

11. Зелінський С. Е. Оцінка спроможності громад в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 6. URL: [Nizvru_2016_6_22](https://nizvru_2016_6_22)

12. Зміцнення спроможності територіальних громад на основі ефективного використання ендogenous потенціалу / Гринчишин І. М., Біль М. М., Лещук І. В. та ін. Львів: ДУ Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України, 2019, 300 с.

13. Інституційна (не)спроможність держави в Україні: як розірвати замкнене коло : монографія / кол. авт.: Галина Зеленюк (кер., наук. ред.) та ін. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2025. 480 с. URL: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/OTG_2020/OTG_2020_6.pdf

14. Інституціоналізація публічного управління в Україні: наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2019. URL: https://www.academia.edu/40152370/Інституціоналізація_публічного_управління_в_Україні?rhid=28225171620&swp=rrgw-wc-112449084

15. Казюк Я. Аналіз методик оцінювання спроможності територіальних громад, висновки, пропозиції. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/analiz-metodyk-otsinyuvanna-spromozhnosti-terytorialnyh-gromad-vysnovky-propozytsiy/>

16. Казюк Я., Венцель В. Герасимчук І. Оцінка фінансової спроможності територіальних громад за підсумками 2023 року. *Децентралізація*. 2024. 2 квіт. URL: <https://decentralization.ua/news/17881>

17. Казюк Я., Венцель В., Герасимчук І. Порівняльний аналіз фінансової спроможності територіальних громад (на основі показників 2021 та 2023 років). URL: <https://decentralization.ua/news/18171>

18. Коломієць Т. В., Патицька Х. О. Податкова спроможність як показник рівня фінансової автономії територіальних громад. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. 4 (114).

19. Конституція України. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ix>

20. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової ефективності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. *Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні* : матеріали наук. приклад. дослідж. освіт.-проф. програми 281 «Державне управління та адміністрування» за 2017–2018 рр. [редкол.: І. Й. Малий (голова) та ін.]. Київ: КНЕУ, 2019. URL: <https://ir.kneu.edu.ua/items/5d059254-cb16-4ddd-9f94-143bce5a9c7f>

21. Максимова В. Скільки військових адміністрацій утворено в Україні за час дії воєнного стану? URL: <https://www.chesno.org/post/5824/>

22. Маслак Н. Г., Маслак О. М. *Спроможність територіальних громад України та Сумської області*. Діагностика функціонування регіональної економічної системи: монографія / за наук. ред. Ю. І. Данька та ін. Суми: Універ. кн., 2020. 281 с.

23. Мельник Л. А. Теоретичні засади формування спроможності територіальних громад в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 9.

24. Ми починаємо нову сторінку «української історії». *Уряд. кур'єр*. 2005. № 13.

25. Національна стійкість України: стратегія відповідей на виклики та випередження гібридних загроз. *Національна доповідь / Пирожков С. І., Майборода О. М., Хамітов Н. В., Головаха Є. І., Дембіцький С. С., Смолій В. А., Скрипнюк О. В., Стоєцький С. В. (ред.)*. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. URL: <https://ipiend.gov.ua/publication/natsionalna-stijkist-ukrainy-stratehiia-vidpovid-na-vyklyky-ta-vyperedzhennia-hibrydnykh-zahroz/>

26. Нема О. С. Зміцнення спроможності територіальних громад: можливості, щодо формування доходів бюджету та оптимізації видатків. *Ефективність державного управління*. 2021. № 3/4(68/69). URL: https://epa.nltu.edu.ua/Archive/68/68_86_101.pdf

27. Нижник О. М. Теоретичні аспекти впливу децентралізації на розвиток держави та територіальних громад. *Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія «Державне управління»)*. 2016. № 3.

28. Олександр Кубраков: Спроможні громади – основа ефективного відновлення України. URL: www.kmu.gov.ua/news/Oleksandr-kubakov-spromozhni-hromady-osnova-efektyvnoho-vidnovlennia-ukrainy

29. Ольшанський О. В. Теоретико-методологічні засади ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування: дис. ... д-ра наук держ. упр. Запоріжжя: Класич. приват. ун-т, 2021.

30. Остапенко П. *Критерії спроможної громади: досвід України*. URL: <https://decentralization.ua/news/13922>

31. Панчишин Р. І. Окремі питання систематизації функцій об'єднаної територіальної громади. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту*. 2018.

32. Партії регіонів. У що і як грають регіональні групи впливу на полях незавершеної децентралізації. *Укр. ін-т майбутнього*. 2021.

33. Рафальський О. Регіоналізм в Україні: проблеми і перспективи. *Наукові записки Ін-ту політ. і етнонац. дослід. ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2010. № 46. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/rafalskii_regionalizm.pdf

34. Романова В. Реформа децентралізації в Україні: перші результати та виклики. *Політ. дослідж.* 2021. № 1.

35. Романова В., Умланд А. Відносини по лінії центр-периферія в Україні: ресурси підвищення стійкості держави. *Політичні дослідження*. 2023. № 2 (6). URL: <https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2023/12/5-Valentyna-Romanova.pdf>

36. Ситник С. В. Європейський досвід функціонування представницьких органів влади на субнаціональних рівнях управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2024. № 11. <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/5042/5086>

37. Сташук В. Специфіка процесів регіоналізації України по роках 1991.

38. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / за ред. Кравців В. С., Сторонянської І. З. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України, 2020. 531 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

39. Українське суспільство в умовах війни. Рік 2024 / за ред. Є. Головахи, С. Дембіцького. URL: <https://drive.google.com/file/d/1bqw3rZ3ajsNJ2I7zBQL5uRjAWO030EYk/view>

40. Філіпенко С. Територіальна громада – первинний суб'єкт місцевого самоврядування в Україні. URL: https://tergromada.blogspot.com/2015/05/blog-post_45.html?m=1

REFERENCES:

1. Balaban, R. (2024). Reforma pro detsentralizatsiiu v Ukraini: vady spromozhnosti [Decentralization Reform in Ukraine: Capacity Shortcomings]. Retrieved from: <https://jppasa.donnu.edu.ua/article/view/15696>

2. Bereziuk, K. (2024). Biudzhety rozvytku chy viiny: yak zminylasia finansova spromozhnist hromad [Development or war budgets: how the financial capacity of communities has changed]. *Rukh ChESNO*. Retrieved from: <https://www.chesno.org/post/5880/>

3. Biudzhety rozvytku chy viiny: yak zminylasia finansova spromozhnist hromad [Development or war budgets: how the financial capacity of communities has changed]. Retrieved from: <https://www.chesno.org/post/5880/>

4. Horbatiuk, M. (2021). Reforma detsentralizatsii v Ukraini: problema zdiisnennia v umovakh suspilnoi kryzy [Decentralization reform in Ukraine: the problem of implementation in conditions of social crisis]. *Polit. doslidzh.* № 1 [in Ukrainian]

5. Hrynchyshyn, I. M. (2018). Spromozhnist terytorialnykh hromad: teoretychnyi diskurs [The capacity of territorial communities: theoretical discourse]. *Terytorialnyi rozvytok ta rehionalna ekonomika*. Vyp. 6 (134). Retrieved from: [http://ird.gov.ua/sep/20186\(134\)/sep20186\(134\)_051_HrynchyshynI.pdf](http://ird.gov.ua/sep/20186(134)/sep20186(134)_051_HrynchyshynI.pdf)

6. Danylyshyn, B. (2012). Rehionalizm v Ukraini: realnist i perspektyvy [Regionalism in Ukraine: reality and prospects]. Retrieved from: zn.ua/ukr/amp/internal/regionalizm_v_ukrayini_realnist_i_perspektivi.html

7. Zhalilo, Ya. A., Shevchenko, O. V., Pavlenko, I. A., Romanova, V. V., Danyliak, O. O., Makarov, H. V., Rudenko, A. F., Bakhur, N. V., Marianovska, V. V., Dvahun, A. O., & Trypolska, M. (2019). Detsentralizatsiia vladny: poriadok denniy na serednostrokovu perspektyvu. *Analitychna dopovid [Decentralization of power: a medium-term agenda]*. *Instytut politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy*. Retrieved from: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-05/2019.pdf>

8. Detsentralizatsiia. Kataloh uspishnykh praktyk [Decentralization. Catalog of successful practices]. Retrieved from: https://decentralization.ua/success-stories-table?area_id=&community_id=&year=2024&theme_id=&article_id=&project_id=

9. Zakonodavchyi poriadok denniy reformy detsentralizatsii. *Pohliad predstavnykiv hromadskoho sektoru ta ekspertiv [Legislative agenda of decentralization reform]*.

Views of civil society representatives and experts] (2024). *Detsentralizatsiia*. Retrieved from: <https://decentralization.ua/news/17791>

10. Zelenko, H. (2016). Systema derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: traiektoriia zmin 2014–2016 rr. [The system of public administration in Ukraine: the trajectory of changes 2014–2016]. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy*. № 5–6 (85–86). Retrieved from: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/zelenko_systema.pdf

11. Zelinskyi, S. E. (2016). Otsinka spromozhnosti hromad v Ukraini [Community Capacity Assessment in Ukraine]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*. № 6. Retrieved from: UJRN/Nzizvru_2016_6_22

12. Hrynchyshyn, I. M., Bil, M. M., & Leshchukh, I. V. et al. (2019). Zmitsnennia spromozhnosti terytorialnykh hromad na osnovi efektyvnoho vykorystannia endogennoho potentsialu [Strengthening the capacity of territorial communities based on the effective use of endogenous potential]. Lviv: DU Instytut rehionalnykh doslidzhen im. M. I. Dolishnoho NAN Ukrainy, 300 [in Ukrainian]

13. Halyna Zelenko (scientific editor) et al. (2025). Instytutsiina (ne)spromozhnist derzhavy v Ukraini: yak rozirvaty zamkne kolo [Institutional (in)capacity of the state in Ukraine: how to break the vicious circle]. Kyiv: IPIEnD im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy. 480. Retrieved from: https://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/OTG_2020/OTG_2020_6.pdf

14. Bilynska, M. M., & Petroie, O. M. (Ed.) (2019). Instytutsionalizatsiia publicznego upravlinnia v Ukraini [Institutionalization of public administration in Ukraine]: nauk.-analit. dopovid. Kyiv: NADU. Retrieved from: https://www.academia.edu/40152370/Instytutsionalizatsiia_publicznego_upravlinnia_v_Ukraini?rhid=28225171620&swp=rr-rw-wc-112449084

15. Kaziuk, Ya. (2024). Analiz metodyk otsiniuvannia spromozhnosti terytorialnykh hromad, vysnovky, propozyitsii [Analysis of methods for assessing the capacity of territorial communities, conclusions, proposals]. Retrieved from: <https://pravo.org.ua/blogs/analiz-metodyk-otsiniuvanna-spromozhnosti-terytorialnykh-hromad-vysnovky-propozytsiiv/>

16. Kaziuk, Ya, Ventsel, V., & Herasymchuk, I. (2024). Otsinka finansovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad za pidsumkamy 2023 roku [Assessment of the financial capacity of territorial communities by the end of 2023]. *Detsentralizatsiia*. Retrieved from: <https://decentralization.ua/news/17881>

17. Kaziuk, Ya., Ventsel, V., & Herasymchuk I. (2024). Porivnialnyi analiz finansovoi spromozhnosti terytorialnykh hromad (na osnovi pokaznykiv 2021 ta 2023 rokiv) [Comparative analysis of the financial capacity of territorial communities (based on indicators for 2021 and 2023)]. Retrieved from: <https://decentralization.ua/news/18171>

18. Kolomiets, T. V., & Patytska, Kh. O. (2015). Podatkova spromozhnist yak pokaznyk rinvia finansovoi avtonomii terytorialnykh hromad [Tax capacity as an indicator of the level of financial autonomy of territorial communities]. *Sotsialno-ekonomichni problemy suchasnoho periodu Ukrainy*. 4 (114) [in Ukrainian]

19. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine] (1996). Retrieved from: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ix>

20. Kutsenko, T., & Sirenko, Ya. (2019). Zabezpechennia finansovoi efektyvnosti terytorialnykh hromad yak priorytet detsentralizatsii upravlinnia [Ensuring financial efficiency of territorial communities as a priority of management decentralization]. *Makroekonomichne otsiniuvannia publicznego sektoru v antykryzovomu upravlinni: materialy nauk. prykladnykh doslidzh. osv. prof. prohramy 281 "Derzhavne upravlinnia ta administruvannia" za 2017–2018 rr.* [redkol.: I. Y. Maliy (holova) ta in.]. Kyiv: KNEU. Retrieved from: <https://ir.kneu.edu.ua/items/5d059254-cb16-4ddd-9f94-143bce5a9c7f>

21. Maksymova, V. (2023). Skilky viiskovykh administratsii utvoreno v Ukraini za chas dii voiennoho stanu? [How many military administrations were established in Ukraine during martial law?]. Retrieved from: <https://www.chesno.org/post/5824/>

22. Maslak, N. H., & Maslak, O. M. (2020). Spromozhnist terytorialnykh hromad Ukrainy ta Sumskoi oblasti [Capacity of territorial communities of Ukraine and Sumy region]. *Diahnostyka funktsionuvannia rehionalnoi ekonomichnoi systemy / za nauk. red. Yu. I. Danka ta in.* Sumy: Univer. kn. 281 [in Ukrainian]

23. Melnyk, L. A. (2020). Teoretychni zasady formuvannia spromozhnosti terytorialnykh hromad v Ukraini [Theoretical foundations of capacity building of territorial communities in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. № 9 [in Ukrainian]

24. My pochynaemo novu storinku "ukrainskoi istorii" [We are starting a new page of "Ukrainian history"]. (2005). *Uriad. kurier*. № 13 [in Ukrainian]

25. Pyrozhkov, S. I., Maiboroda, O. M., Khamitov, N. V., Holovakha, Ye. I., Dembitskyi, S. S., Smolii, V. A., Skrypniuk, O. V., & Stoietskyi S. V. (Ed.) (2022). Natsionalna stiikist Ukrainy: stratehiia vidpovid na vyklyky ta vyperedzhennia hibrydnykh zahroz. Natsionalna dopovid [National Resilience of Ukraine: Strategy for Responding to Challenges and Anticipating Hybrid Threats. National opinion]. Retrieved from: <https://ipiend.gov.ua/publication/natsionalna-stiikist-ukrainy-stratehiia-vidpovid-na-vyklyky-ta-vyperedzhennia-hibrydnykh-zahroz/>

26. Niema, O. S. (2021). Zmitsnennia spromozhnosti terytorialnykh hromad: mozhlyvosti, shchodo formuvannia dokhodiv biudzhetu ta optymizatsii vydatkiv [Strengthening the capacity of territorial communities: opportunities for generating budget revenues and optimizing expenditures]. *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia*. № 3/4(68/69). Retrieved from: https://epa.nltu.edu.ua/Archive/68/68_86_101.pdf

27. Nyzhnyk, O. M. (2016). Teoretychni aspekty vplyvu detsentralizatsii na rozvytok derzhavy ta terytorialnykh hromad [Theoretical aspects of the impact of decentralization on the development of the state and territorial communities]. *Visnyk NADU pry Prezidentovi Ukrainy (Seriia "Derzhavne upravlinnia")*. № 3 [in Ukrainian]

28. Oleksandr Kubrakov: Spromozhnii hromady – osnova efektyvnoho vidnovlennia Ukrainy [Successful communities are the foundation of Ukraine's effective recovery]. Retrieved from: www.kmu.gov.ua/news/

Oleksandr-kubakov-spromozhni-hromady-osnova-efektyvnoho-vidnovlennia-ukrainy

29. Olshanskyi, O.V. (2021). Teoretyko-metodolohichni zasady resursnoho zabezpechennia rozvytku mistsevoho samovriaduvannia [Theoretical and methodological principles of resource provision for the development of local self-government]: dys. ... d-ra nauk derzh. upr. Zaporizhzhia: Klasych. pryvat. un-t [in Ukrainian]

30. Ostapenko, P. (2021). Kryterii spromozhnoi hromady: dosvid Ukrainy [Criteria for a Capable Community: Ukraine's Experience]. Retrieved from: <https://decentralization.ua/news/13922>

31. Panchyshyn, R. I. (2018). Okremi pytannia systematyzatsii funktzii ob'iednanoi terytorialnoi hromady [Certain issues of systematization of the functions of a united territorial community]. *Nauk.visn. Uzhhorod.nats. un-tu* [in Ukrainian]

32. Partii rehioniv. U shcho i yak hraiut rehionalni hrupy vplyvu na poliakh nezavershenoi detsentralizatsii [Parties of the regions. What and how do regional influence groups play in the fields of incomplete decentralization] (2021). *Ukr. in-t maibutnoho* [in Ukrainian]

33. Rafalskyi, O. (2010). Rehionalizm v Ukraini: problemy i perspektyvy [Regionalism in Ukraine: problems and prospects]. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy*. № 46. Retrieved from: https://apiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/rafalskii_regionalizm.pdf

34. Romanova, V. (2021). Reforma detsentralizatsii v Ukraini: pershi rezultaty ta vyklyky [Decentralization reform in Ukraine: first results and challenges]. *Polit. doslidzh.* № 1 [in Ukrainian]

35. Romanova, V., & Umland, A. (2023). Vidnosyny po linii tsentr-perryferii v Ukraini: resursy pidvysh-

chennia stiikosti derzhavy [Center-periphery relations in Ukraine: resources for increasing state resilience]. *Politychni doslidzhennia*. № 2(6). Retrieved from: <https://apiend.gov.ua/wp-content/uploads/2023/12/5-Valentyna-Romanova.pdf>

36. Sytnyk, S. V. (2024). Yevropeyskyi dosvid funktsionuvannia predstavnytskykh orhaniv vladly na subnatsionalnykh rivniakh upravlinnia [European experience of the functioning of representative authorities at subnational levels of governance]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. № 11. Retrieved from: <https://www.nayka.com.ua/index.php/dy/article/view/5042/5086>

37. Stashuk, V. Specifika procesov regionalizatsiia Ukrainy Po Roku. 1991 [Specificity of the regionalization processes of Ukraine by year. 1991]. 100 [in Ukrainian]

38. Kravtsiv, V. S., & Storoniaska, I. Z. (Ed.) (2020). Terytorialni hromady v umovakh detsentralizatsii: ryzyky ta mekhanizmy rozvytku [Territorial communities in the context of decentralization: risks and development mechanisms]. Lviv: DU "Instytut rehionalnykh doslidzhen imeni M. I. Dolishnoho NAN Ukrainy. 2020. 531 (Seriiia "Problemy rehionalnoho rozvytku") [in Ukrainian]

39. Holovakha Ye., & Dembitskyi, S. (Ed.) (2024). Ukrainske suspilstvo v umovakh viiny. Rik 2024 [Ukrainian society in wartime. Year 2024]. Retrieved from: <https://drive.google.com/file/d/1bqw3rZ3ajsNJ2l7zBQL5uRjAWO030EYk/view>

40. Filipenko, S. (2015). Terytorialna hromada – pervynnyi sub'iekt mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Territorial community is the primary subject of local self-government in Ukraine]. Retrieved from: https://tergromada.blogspot.com/2015/05/blog-post_45.html?m=1

The current state of decentralization in Ukraine: an assessment of reform resilience and the risks of reversal

Balaban Rostyslav Valeriiovych

PhD in Political Science,
Senior Research Fellow
at the Department of Political Institutions
and Processes
Kuras Institute of Political and Ethnic
Studies
of the National Academy of Sciences
of Ukraine
General Almazov str., 8, Kyiv, Ukraine
ORCID: 0000-0001-8373-9561

The decentralization reform was implemented amid the public mood spurred by the Revolution of Dignity, which emphasized the need for modernization, renewal, and justice in the country. Although there had been several previous attempts at reform—namely, decentralization measures in 1997, 2005, and 2008–2009—these earlier efforts eventually ended in either winding down or being preserved in their existing form [32, c. 7].

The persistence of the old administrative model stemmed partly from the absence of systemic initiators or providers of the decentralization idea, as communities were unable to represent or lobby for such interests. At the same time, representatives of the political class were inclined to maintain centralized administration/distribution because it provided opportunities for «influences» and shadow profits, both personally and for clan networks. Consequently, society did not significantly support political forces advocating for decentralization—even though no side was categorically opposed to it, and it was generally perceived as a positive idea.

The concept of developing local self-government—as an element of decentralization—was also proclaimed during the Orange Revolution, a period that embraced sentiments of democratization, justice, and modernization. In his first address to the citizens, President Viktor Yushchenko identified local self-government as a priority: «We will restore the rights of local communities... We will be a nation of self-governing communities» [24, c. 3].

However, the actual devolution of powers would not take place. Moreover, real decentralization is not so much about the transfer or distribution of powers as it is about the allocation of a defined share of resources. This allocation creates the need for administration, independent governance, and, in the long term, the preservation and growth of those resources. This approach contrasts with the model of expecting financial distribution from above, which tends to activate a «pleading» function in the distributor, lacks incentives

to protect the source of these resources (i.e. taxpayers), and results in a situation where funds for «minor issues» are insufficient or not allocated at all.

The political consequences of centralized administration include the limitation or lack of stimulation for local democracy. Although a mechanism to account for «minor interests» in a centralized distribution system is theoretically possible, it generally complicates the model, giving way to a simplified «wilful decision» approach. Such a decision does not require democratic procedures and, if not explicitly challenged (as in a rigid model), is simply ignored.

It is noteworthy that Ukrainian researchers would seldom analyze decentralization through the prism of local democracy, despite it being one of the key criteria thereof. This is partly because local democracy does not arise instantly and is more difficult to study—it requires analysing a wide range of parameters, including indirect and less noticeable ones—compared to the more straightforward assessment of the revenues and expenditures of local governments, which is the more common focus of research.

One reason for not transferring self-governing rights to the local level was that transferring rights necessitates the transfer of resources (finances), and the central power—which quickly became «capital» in nature—was unwilling to share these financial flows. On one hand, the inherited Soviet model of centralized administration, where effective self-government and local democracy were virtually non-existent, was preserved. On the other hand, control over the distribution of resources yielded non-public dividends, both for personal enrichment and for financial-industrial groups or clans. Another reason for delaying the decentralization project and the development of communities was that declarations of reform intentions were soon followed by current political issues arising from internal commitments, leading to political conflicts and crises. Additionally, both the ruling forces and the opposition, in preparation for new elections, preferred to view regions as «dependent/subordinate» (in various degrees of dependency) because such a view made regions easier to manage during pre-election campaigns. Meanwhile, regional elites and potential representatives were poorly organized to lobby for self-government, resource redistribution, etc.; finding it easier instead to act as «pleaders» negotiate with the central government, or simply serve their own interests. This situation also reflects the simultaneous weakness of civil society.

The European experience of stable self-government lies in the long-term confrontation between the centre and the regions, the development of rules, and the formation and prosperity of local communities—a process that took centuries. In Ukraine, a modernization variant is possible based on the existing experience; however, even if the mechanisms can be implemented, the necessary culture must first be formed and stabilized.

At the same time, after a snap parliamentary election on October 26, 2014, the majority of political forces in the Verkhovna Rada positioned themselves as reformers who would implement these changes. Once again, public sentiments and expectations for democratization, justice, and modernization were high, leading to the proclamation and initiation of a number of reforms.

Among these, the decentralization reform stood out in the public discourse as the most successful. It was visible in the fact that local communities received funds and local reconstructions, repairs, and modernization projects were carried out, which served as tangible evidence of the reform. This policy was also supported by the Government, which allocated additional resources for regional development. The reform was assessed as being European Union-oriented—meeting the standards of democratic governance—and was further bolstered by several «donors» who worked directly with communities at the local level. Against the backdrop of a PR campaign touting the reform's success and a lack of criticism, many researchers limited their assessments to noting its positive evaluation.

In 2014, there was a reformatting and an impetus toward establishing the subjectivity of the primary level of governance. Instead of 11,250 territorial communities, mere 1,469 were created; and out of 490 rayons/districts, there became 136. More importantly, changes were made to budgetary legislation, with defined taxes and fees that were to remain at the local level. At that time, the process itself was anticipated, as in its initial stage it was voluntary and dependent on many subjective factors.

However, the reform has remained incomplete for ten consecutive years. In the context of the war against Ukraine, it has encountered some unconventional challenges; amid an economic downturn and the need to concentrate resources for defence, there are real limitations; a change in the political groups in power has shifted priorities; local communities and their associations are not yet capable of effectively advocating for the reform; and, finally, the reform itself requires modernization as it progresses, revealing gaps that will necessitate further reform measures.

Key words: Decentralization, territorial community, reform, local democracy.

Дата першого надходження рукопису до видання: 27.08.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 22.09.2025
Дата публікації: 10.10.2025