

УДК 352.07:355.45

DOI: 10.33663/1563-3349-2025-98-435

М. Д. МИГУН

ОСОБЛИВОСТІ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПІД ЧАС ВОЄННИХ ВИКЛИКІВ

Проаналізовано вплив воєнного стану на політику децентралізації. Обґрунтовано інституційні ризики надмірно централізованої моделі управління. Показано, що подальший розвиток реформи вимагатиме розмежування владних повноважень, посилення прозорості публічної діяльності. Наголошено, що однією з основних загроз політики децентралізації є зловживання службовим становищем посадовців. Автор пропонує власний підхід щодо протидії цим загрозам.

Підкреслено значення євроінтеграційного чинника реформи децентралізації. Розвиток співробітництва органів місцевої влади на міжнародному рівні, розробка спільного плану повоєнного відновлення відіграватимуть ключову роль в утвердженні курсу держави на шляху до Об'єднаної Європи. Натомість стає очевидною наявність суперечностей між проголошеним проєвропейським курсом та наявними механізмами управління, які потребують відповідного доопрацювання.

Ключові слова: воєнний стан, політика децентралізації, спроможність громад, місцеве самоврядування, публічна влада.

Myhun Maryna. Peculiarities of decentralization policy during military challenges

The article analyzes how martial law affects the policy of decentralization. The institutional risks of an overly centralized management model are substantiated. It is shown that further development of the reform will require the separation of powers and increased transparency of public activities. It is emphasized that one of the main threats to the policy of decentralization is the abuse of official positions by officials. The author offers his own approach to countering these threats.

The importance of the European integration factor of the decentralization reform is emphasized. The development of cooperation between local authorities at the international level, the development of a joint plan for post-war reconstruction will be of key importance for establishing the state's course on the path to Europe. However, it becomes obvious that there are contradictions

between the declared pro-European course and the existing management mechanisms, which require appropriate refinement.

Key words: *martial law, decentralization policy, community capacity, local self-government, public authority.*

Вступ. З початку повномасштабного вторгнення реформа децентралізації зазнала нових трансформацій з точки зору делегування окремих повноважень, розподілу ресурсів, фінансового забезпечення громад. Перед громадами постали нові виклики: сприяння зміцненню обороноздатності, відновлення інфраструктури, наповнення бюджетів. Утворення військових адміністрацій (далі – ВА) населених пунктів призвело до загрози легітимності органів місцевого самоврядування (далі – ОМС). Конфлікт політичних інтересів, дублювання повноважень ВА та ОМС, законодавча неврегульованість цільових напрямів діяльності призвели до розбалансованості системи управління. Сукупність цих викликів засвідчує важливість дослідження особливостей політики децентралізації під час війни.

Мета статті полягає у дослідженні впливу воєнного стану на політику децентралізації та окресленні напрямів і механізмів модернізації місцевого самоврядування у воєнний та післявоєнний періоди.

Методи дослідження. Метод моделювання передбачає розробку теоретичних моделей політики децентралізації в рамках модернізації органів місцевої влади. Застосовується метод ситуаційного аналізу при вивченні окремих стратегій перерозподілу повноважень, забезпеченні спроможності місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Існує два підходи до питання концентрації влади в умовах війни. У рамках першого підходу – війна «супроводжується централізацією державного управління» [1, с. 93]. Але є й інший підхід. І. Геращук та А. Самойлова стверджують, що війна уповільнила, але «не зупинила реформу децентралізації», а для відбудови важливо «продовжувати децентралізацію» [2, с. 23]. На думку Л. Комахи, «саме громади стали однією з опор у протидії російській агресії, а сьогодні – ключовою ланкою у відновленні» [3].

А. Круглашов зауважує, що децентралізована організація влади демонструє ефективність функціонування в умовах воєнного стану [4, с. 949].

Виклад основного матеріалу. Ми поділяємо позицію тих, хто вважає, що у період воєнного стану децентралізація триває. Про важливість децентралізації свідчать й ухвалені законодавчі ініціативи: Дорожня карта децентралізації, зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо прозорості місцевого самоврядування, євроінтеграційний Закон України «Про міжнародне територіальне співробітництво України». Реформа децентралізації передбачена й стратегічним документом Ukraine Facility [5].

Але постає завдання визначення напрямів та механізмів децентралізації у воєнний період. До таких напрямів належать: 1) забезпечення спроможності місцевого самоврядування (далі – МС), фінансове забезпечення громад; 2) залучення громадян до управління; 3) відповідність законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування та іншим міжнародним актам.

Спроможність місцевого самоврядування визначається: здатністю ОМС вирішувати фінансові питання; прозорістю та підзвітністю діяльності; вмінням реагувати на зміни у потребах громади; відповідністю законодавству України. До механізмів забезпечення спроможності слід включити інституційно-правове, фінансове та соціально-управлінське забезпечення.

Варто наголосити на посиленні інституційної спроможності МС. У грудні 2024 р. Київська міськрада затвердила Програму інституційної спроможності місцевого самоврядування та залучення громадян до прийняття рішень на 2025-2027 рр. Передбачені механізми взаємодії між владою та громадою, посилення діяльності органів самоорганізації населення, забезпечення прозорості у прийнятті рішень [6].

Українські вчені виокремлюють такі режими взаємодії ОМС з ВА: «заміщення ОМС військовою адміністрацією»; «спільне управління громадою з боку ОМС і ВА»; «розширені повноваження ОМС із частковим підпорядкуванням ВА вищого рівня» [7]. Аналіз законів свідчить, що наразі здебільшого діє другий режим, оскільки у населених пунктах, де створені ВА, ОМС продовжують діяти, але більшість питань все ж належить до повноважень ВА.

Водночас необхідним є застосування третього режиму. Ці трансформації мають обумовленість, адже лишається проблема дублювання повноважень ОМС та ВА. Це призводить до конфлікту інте-

ресів, останній з яких стосувався забезпечення освітніх програм у західних громадах України. Тому є потреба у розподілі повноважень між ними та внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». У ВА залишаються повноваження військового захисту та оборони, ОМС – господарсько-управлінська та соціальна діяльність, фінансове забезпечення.

Інституційно-правова складова спроможності МС має відповідати конституційним гарантіям місцевого самоврядування, закону про місцеве самоврядування, Єврохартії місцевого самоврядування, розпорядженням уряду.

Фінансове забезпечення спроможності. Розвиток громад складно уявити без ефективної системи фінансового забезпечення. Вона має свої завдання, функції, принципи та методи реалізації. Фінансова спроможність МС реалізується через механізми забезпечення соціально-економічного розвитку, задоволення потреб населення. До завдань системи фінансового забезпечення належать: оптимізація ефективності використання фінансових ресурсів та їх розподіл між адміністративно-територіальними одиницями; утворення збалансованої структури територіального розвитку, що охоплює соціальну сферу, виробничо-транспортну інфраструктуру, ін.

Оптимізація механізму забезпечення фінансової самостійності можлива за умови дотримання суб'єктами фінансових відносин у межах громади принципів, поміж яких: структурність механізму; прозорість його формування та реалізації; визначення цільових напрямів використання ресурсів.

Джерелом фінансової самостійності МС є всі фінансові ресурси, які спрямовані на забезпечення потреб території, ресурси центральних і місцевих органів влади.

Потребує оновлення механізм горизонтального вирівнювання. Ще до повномасштабного вторгнення система мала недоліки: базою для розрахунку індексу податкоспроможності є лише податок на доходи фізосіб, інші податки та збори не враховувались; розрахунки здійснювались на основі прогнозованих показників доходів громад і не враховувалися раптові зміни; одним із завдань децентралізації було створення громад, які могли б самі себе утримувати. В умовах війни важко врахувати всі ризики, проте заходи адаптації механізму горизонтального вирівнювання можна напра-

цьовувати. Доречно враховувати офіційні дані про ВПО, розробити власну систему компенсацій для прифронтових громад і мотивувати тиллові громади збільшувати власні доходи.

У період війни механізми забезпечення фінансової спроможності МС мають ґрунтуватися на балансі інтересів держави та громад, тому розглянемо *соціально-управлінську складову забезпечення спроможності МС*.

До механізмів цієї складової слід віднести:

- поширення практик партисипативного бюджетування;
- проведення публічних обговорень, опитувань, зібрань за участі громадськості та органів місцевої влади. Під час воєнного стану не передбачається здійснення подібних заходів, але за допомогою електронних технологій виникає можливість їх організації у форматі онлайн-зустрічей;
- реалізація проєктів із запровадження політичного виховання;
- розв'язання міжетнічних суперечностей в громадах з компактним проживанням нацменшин завдяки просвітницьким форумам і поширенню швейцарського досвіду формування проактивної громадянської позиції.

Участь молоді у прийнятті рішень та діяльності ОМС може стати гарантом забезпечення соціально-управлінської складової спроможності МС.

Залучення громадян до прийняття рішень. Децентралізація спрямована на передачу управлінських повноважень та фінансових ресурсів від центральної влади, ефективність чого залежить від поінформованості та комунікації громадян.

Підвищення легітимності є ресурсом спроможності. Надмірне зосередження влади в руках одного центру в умовах війни може спричинити втрату суспільної довіри, що, за висловом Г. Зеленько, може призвести до саботажу виконання рішень, ухилення від мобілізації, зменшення податкових надходжень та зростання соціальної напруги [8, с. 46].

Рівень залученості громадян до ухвалення рішень на місцевому рівні знизився, особливо після 2022 року. Досягнення балансу між безпекою та громадською участю вимагає адаптації механізмів прямої демократії до умов воєнного стану. Важливою складовою цього є Дорожня карта децентралізації, яка не лише окреслює

вектори змін, а й виконує роль комунікаційного механізму. Закон України від 22.02.2024 [9] передбачив фіксацію відеозаписів засідань ОМС для виконання контрольної функції. Закон України від 05.11.2025 [10] визначив систему держконтролю за законністю актів ОМС, запровадив механізми попередження правопорушень.

Загрозою політиці децентралізації є корупційні правопорушення в ОМС, а також зловживання службовими повноваженнями. Ми пропонуємо підхід щодо протидії цим загрозам, який полягає у перегляді вимог щодо прозорості щорічного декларування та достовірності поданих звітностей.

Євроінтеграційний чинник децентралізації. Н.В. Горло акцентує, що реформа децентралізації «засвідчує проєвропейський вектор України, тож ... досягнення запланованих цілей є принциповою справою» [11, с. 174]. Євроінтеграційний чинник означає посилення демократії на місцях, відповідність європейським стандартам МС, створення ефективних механізмів управління, міжнародне співробітництво громад та обмін досвідом.

Реалізація євроінтеграційних ініціатив свідчить про нарощування співпраці із закордонними партнерами: розробки методичних рекомендацій міжнародного муніципального партнерства, які базуються на методології Ради Європи City to City Cooperation [12].

Ukraine Facility має концептуальне значення для розвитку МС у воєнні роки. Воно полягає у сприяттні фінансовій спроможності громад та інституційній рівності. Документ передбачає активізацію регіональної політики, оновлення Держстратегії регіонального розвитку. В 2024 р. уряд ухвалив нову редакцію Стратегії. Стратегічні цілі порівняно з 2021 р. не змінились, але специфіка поточного періоду відображена в цілях та завданнях [13, с. 692-693].

Неможливо не згадати про створення Європейського альянсу міст і регіонів асоціації місцевого самоврядування України та ЄС (2022). В Ukraine Recovery Conference 2024 р. у Берліні взяли участь п'ятнадцять громад, п'ять обласних ВА та чотири асоціації [14]. На Римській конференції представлений напрям «Місцевий і регіональний вимір: Відновлення громад та регіонів». Місцеві та регіональні суб'єкти – ключові елементи для відбудови України з огляду реформи децентралізації [15].

Отже, євроінтеграційний чинник децентралізації становить інтерес як для України, так і для міжнародних партнерів. Комуні-

кації ОМС та ВА щодо обговорень повоєнного відновлення, розробка інструментів фінансування громад, проведення спільних проєктів підкреслює значущість політики децентралізації під час воєнного стану.

Висновки. Отже, ми дотримуємося підходу, який впливає з концентрації на децентралізаційних реформах навіть у воєнний період. Вважаємо, що основними напрямками політики децентралізації у воєнний період є: 1) посилення спроможності місцевого самоврядування, фінансове забезпечення громад; 2) залучення громадян до ухвалення рішень на місцевому рівні; 3) європейський чинник децентралізації.

Війна внесла корективи до реформи децентралізації, але не зупинила її. Про значущість децентралізаційної політики свідчить перелік міжнародних проєктів. Основним напрямом цієї політики залишається забезпечення спроможності МС. Механізми модернізації політики децентралізації мають бути спрямовані на інституційно-правове, фінансове та соціально-управлінське забезпечення органів місцевої влади.

1. Стойко О. М. Вплив війни на становлення та розвиток соціальної держави. *Актуальні проблеми політики*. 2024. Вип. 73. 2. Геращук І. В., Самойлова А. Р. Проблема реалізації реформи децентралізації влади в умовах російсько-української війни. *Актуальні проблеми політики*. 2024. Вип. 74. 3. Комаха Л. Г. Децентралізована територіальна організація влади: ефективність функціонування в умовах воєнного стану. *Національні інтегреси України*. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/niu/article/view/20079/20052> 4. Круглашов А., Швидюк С. Місцеве самоврядування України в умовах війни: адаптацій до нових викликів. Літопис Волині. *Всеукраїнський науковий часопис*. 2025. Ч. 32. 5. Ukraine Facility. Програма фінансової підтримки України від Європейського Союзу. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua> 6. Рішення Київської міської Ради від 12.12.2024 р. № 444/10252 «Про затвердження програми інституційної спроможності місцевого самоврядування та залучення громади до прийняття рішень у місті Києві на 2025-2027 роки». URL: https://kmr.gov.ua/sites/default/files/444-10252_0.pdf 7. Потапенко В.Г., Баранник В.О., Бахур Н.В., Головка А. А. та ін. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу: аналіт. доп./ за ред. В. Г. Потапенка. Київ: НІСД, 2023. 54 с. 8. Зеленько Г. «Пастки» інституційної спроможності Української держави: причини виникнення і способи подолання. *Політичні дослідження*. 2024. № 2 (8). С. 25–52. 9. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо забезпечення прозорості місцевого само-

врядування: Закон України від 22 лютого 2024 р. № 3590-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3590-20#Text> **10.** Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування: Закон України від 05.11.2025 р. № 4677-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4677-20#Text> **11.** Горло Н. В. Реалізація реформи децентралізації влади в Україні в умовах воєнного стану. *Актуальні проблеми філософії та соціології*. 2023. Вип. 40. **12.** Козіна В., Кошелюк М., Поп'юк Р. та ін. Міжнародне муніципальне партнерство: методичні рекомендації. *Рада Європи*. 2022. С. 128. URL: <https://rm.coe.int/metodychni-rekomendatsii-partnerstvo-2022-2-/1680aedfd8> **13.** Перегуда Є.В. Про міжнародні зобов'язання України у сфері регіональної політики та їх реалізацію. *Просторовий розвиток*. 2024. Вип. 10. **14.** URC 2024 у Берліні - українські громади та регіони розповіли про свої плани та проекти. URL: <https://decentralization.ua/news/18231> **15.** Ukraine Recovery Conference 10-11 July 2025-Rome, Italy. URL: <https://www.urb-international.com/>

References

1. Stoiko O. M. Vplyv viiny na stanovlennia ta rozvytok sotsialnoi derzhavy. *Aktualni problemy polityky*. 2024. Vyp. 73. **2.** Herashchuk I. V., SamoiloVA A. R. Problema realizatsii reformy detsentralizatsii vlady v umovakh rosiisko-ukrainskoi viiny. *Aktualni problemy polityky*. Vyp. 74. S. 23. URL: http://app.nuoua.od.ua/archive/74_2024/5.pdf **3.** Komakha L. H. Detsentralizovana terytorialna orhanizatsiia vlady: efektyvnist funktsionuvannia v umovakh voiennoho stanu. *Natsionalni interesy Ukrainy*. URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/niu/article/view/20079/20052> **4.** Kruhlashov A., Shvydiuk S. Mistseve samovriaduvannia Ukrainy v umovakh viiny: adaptatsii do novykh vyklykiv. *Litopys Volyni. Vseukrainskyi naukovyi chasopys*. 2025. Ch. 32. **5.** Ukraine Facility. Prohrama finansovoi pidtrymky Ukrainy vid Yevropeiskoho Soiuzu. URL: <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua> **6.** Rishennia Kyivskoi miskoi Rady vid 12.12.2024 r. № 444/10252 «Pro zatverdzhennia prohramy instytutsiinoi spromozhnosti mistsevoho samovriaduvannia ta zaluchennia hromady do pryiniattia rishen u misti Kyievi na 2025-2027 roky». URL: https://kmr.gov.ua/sites/default/files/444-10252_0.pdf **7.** Potapenko V.H., Barannyk V.O., Bakhur N.V., Holovka A.A. ta in. Mistseve samovriaduvannia yak chynnyk stiikosti tylu: analit. dop./ za red. V.H. Potapenka. Kyiv: NISD, 2023. 54 s. URL: <https://surl.li/> **8.** Zelenko H. «Pastky» instytutsiinoi spromozhnosti Ukrainiskoi derzhavy: prychny vynyknennia i sposoby podolannia. *Politychni doslidzhennia*. 2024. № 2 (8). S. 25–52. **9.** Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini» shchodo zabezpechennia prozorosti mistsevoho samovriaduvannia: zakon Ukrainy vid 22 liutoho 2024 roku № 3590-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3590-20#Text> **10.** Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zabezpechennia zakonnosti ta prozorosti v diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: zakon Ukrainy vid 05.11.2025 r. № 4677-IX.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4677-20#Text> **11.** Horlo N. V. Realizatsiia reformy detsentralizatsii vlady v Ukraini v umovakh voiennoho stanu. *Aktualni problemy filosofii ta sotsiologii*. 2023. Vyp. 40. **12.** Kozina V., Kosheliuk M., Popiuk R., ta in. Mizhnarodne munitsypalne partnerstvo. Metodichni rekomendatsii. *Rada Yevropy*. 2022. S. 128. URL: <https://rm.coe.int/metodychni-rekomendatsii-partnerstvo-2022-2-/1680aedfd8> **13.** Perekuda Ie. V. Pro mizhnarodni zoboviazannia Ukrainy u sferi rehionalnoi polityky ta yikh realizatsiiu. *Prostorovyi rozvytok*. 2024. Vyp. 10. S. 692-693. **14.** URC 2024 u Berlini - ukrainski hromady ta rehiony rozpovily pro svoi plany ta proiektu. URL: <https://decentralization.ua/news/18231> **15.** Ukraine Recovery Conference 10-11 July 2025-Rome, Italy. URL: <https://www.urb-international.com/>

Myhun Maryna. Peculiarities of decentralization policy during military challenges

An analysis of the impact of martial law on the implementation of the decentralization policy is provided, the main directions and mechanisms of reform that will be relevant in the coming years are identified and presented.

The components of local government capacity are considered, the challenges of ensuring local budget financing are investigated. The author focuses on the formation of a single mechanism for the distribution of powers between military administrations and local government bodies.

In addition, given the trends in the decentralization policy, the institutional consequences of the centralized model of the management system are substantiated, including: a decrease in the capacity of local government, the usurpation of power by a circle of certain subjects; loss of public trust and destabilization of domestic state policy. It is found that the next steps of reform will manifest themselves in the need for a clear delimitation of management powers, the establishment of transparent mechanisms for accountability of government bodies and the preservation of a decentralized management model even in wartime.

The need to involve citizens in the decision-making process, strengthen democracy, ensure transparency and inclusiveness of local governance, in particular through communication tools presented in the Decentralization Roadmap, is identified.

The importance of the European integration factor of the decentralization reform is emphasized. The development of cooperation between authorities at the international level, joint discussion of post-war reconstruction plans will play an important role in shaping the European future. Instead, it becomes obvious that there is a contradiction between the declared pro-European course and the existing governance mechanisms that need to be resolved.

Key words: martial law, decentralization policy, community capacity, local self-government, public authority.