

УДК 341.242.3:342.725

DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-47-22>

О. О. Петришин, к.ю.н., ст. дослідник, учений секретар НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України
ORCID ID: 0000-0002-6099-8832

ТРАНСФОРМАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: БАЛАНСУВАННЯ МІЖ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЄЮ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЄЮ В КРИЗОВИХ УМОВАХ

***Анотація.** У статті досліджується трансформація місцевого самоврядування в Україні в умовах балансування між централізацією та децентралізацією під впливом війни. Аналізуються виклики, пов'язані з функціонуванням місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, включаючи проблеми взаємодії з військовими адміністраціями, фінансової спроможності громад та забезпечення демократичних процесів. Розглядаються правові, фінансові та управлінські аспекти трансформації, а також роль міжнародного досвіду. Виявлено ризики надмірної централізації та послаблення місцевої демократії. Сформульовано рекомендації щодо оптимізації моделі місцевого самоврядування з урахуванням потреб національної безпеки та принципів децентралізації.*

Ключові слова: міське самоврядування в Україні, децентралізація, централізація, кризове управління, повоєнне відновлення.

Вступ. Реформа децентралізації та розвиток місцевого самоврядування є одними з ключових процесів трансформації системи публічного управління в Україні протягом останнього десятиліття. Започаткована у 2014 році, ця реформа мала на меті подолання низки системних проблем, зокрема надмірної централізації влади, неефективності місцевого управління та слабкої фінансової автономії громад. Основними завданнями децентралізації стали посилення спроможності та відповідальності органів місцевого самоврядування, підвищення якості надання публічних послуг на місцевому рівні та зміцнення демократії на місцях.

Процес децентралізації передбачав суттєву реструктуризацію системи територіальної організації влади та місцевого самоврядування. Ключовими елементами реформи стали передача значного обсягу повноважень, ресурсів та відповідальності від державних органів до органів місцевого самоврядування, створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст, зміна адміністративно-територіального устрою з метою формування спроможних громад, а також реформування системи міжбюджетних відносин та зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування.

Реалізація реформи відбувалася в складних соціально-економічних та геополітичних умовах. Економічна криза, військова агресія на сході країни, виклики, пов'язані з глобальною пандемією, а з 2022 року – повномасштабне вторгнення Росії суттєво вплинули на хід реформи, створюючи нові виклики та змушуючи адаптувати початкові плани. Військові дії призвели до руйнування інфраструктури, масового переміщення населення та порушення нормального функціонування багатьох громад, особливо в прифронтових районах.

Кризові явища актуалізували питання пошуку оптимального балансу між забезпеченням національної безпеки через централізоване управління та підтримки децентралізації в інертному стані. З одного боку, децентралізація сприяла посиленню інституційної та фінансової спроможності територіальних громад, активізації місцевих ініціатив. З іншого боку, в умовах війни

виникла потреба у централізації ресурсів та управлінських рішень для оперативного реагування на виклики національної безпеки.

Досвід впровадження реформи децентралізації в Україні демонструє як значні досягнення, так і серйозні виклики. До позитивних результатів можна віднести збільшення власних доходів місцевих бюджетів та розширення фінансової автономії громад, покращення якості та доступності публічних послуг на місцевому рівні, активізацію громадської участі у вирішенні питань місцевого значення, а також підвищення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування.

Водночас, станом на 23 лютого 2022 року, залишалися невирішеними (як нормативно так і організаційно) ряд проблем, серед яких нерівномірність розвитку різних регіонів та громад, недостатня кваліфікація кадрів органів місцевого самоврядування, складнощі у забезпеченні належного рівня якості послуг у всіх громадах, а також ряд викликів сучасного історичного етапу розвитку української держави — координації дій між різними рівнями влади та урядування, особливо в умовах воєнного стану.

Відтак, аналіз прогресу децентралізації, розвитку та сучасної проблематики місцевого самоврядування в Україні є актуальним з огляду на необхідність оцінки ефективності проведених реформ, виявлення ключових проблем та визначення подальших напрямків трансформації системи публічного управління з урахуванням нових геополітичних та соціально-економічних реалій.

Постановка проблеми. Наукова проблема полягає у необхідності теоретичного обґрунтування та розробки практичних рекомендацій щодо оптимізації моделі місцевого самоврядування в Україні в умовах балансування між процесами централізації та децентралізації під впливом кризових явищ. Актуальність дослідження зумовлена потребою у визначенні оптимального розподілу повноважень та ресурсів між центральним, регіональним та місцевим рівнями влади в умовах війни та післявоєнного відновлення. Це питання є особливо важливим з огляду на необхідність забезпечення ефективного управління в умовах

обмежених ресурсів та підвищених ризиків. Крім того, існує потреба у розробці механізмів, які б дозволяли гнучко адаптувати систему управління до мінливих умов, зберігаючи при цьому основні принципи децентралізації та місцевого самоврядування.

Важливим аспектом є забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування ефективно виконувати свої функції в кризових умовах, зберігаючи при цьому досягнення децентралізації та підтримуючи необхідний рівень місцевої демократії. Це включає питання фінансової стійкості громад, їх здатності надавати якісні публічні послуги в умовах підвищеного навантаження, а також безальтернативності демократичних механізмів прийняття рішень на місцевому рівні. Особливої уваги потребує розробка гнучких механізмів взаємодії між різними рівнями влади для оперативного реагування на виклики. Це передбачає створення ефективних каналів комунікації, координації дій та обміну ресурсами між центральними органами влади, обласними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Метою дослідження є обґрунтування теоретико-методологічних засад та розробка практичних рекомендацій щодо трансформації системи місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану на фоні незавершеної реформи децентралізації. Для досягнення цієї мети необхідно провести комплексний аналіз теоретичних підходів до співвідношення централізації та децентралізації в системі публічного управління, враховуючи як класичні теорії, так і сучасні концепції, що враховують специфіку управління в кризових умовах. Важливим завданням є дослідження впливу кризових явищ на трансформацію місцевого самоврядування в Україні, включаючи аналіз змін у законодавстві, практиці управління та взаємодії між різними рівнями влади. Це дозволить визначити ключові проблеми функціонування органів місцевого самоврядування в умовах війни та надзвичайних ситуацій, такі як забезпечення безперервності надання публічних послуг, управління фінансовими ресурсами в умовах нестабільності, забезпечення соціального захисту населення тощо.

На основі цього аналізу планується обґрунтувати напрями оптимізації розподілу повноважень та ресурсів між різними рівнями влади, враховуючи необхідність забезпечення ефективного управління як у кризових умовах, так і в період післявоєнного відновлення. Це включатиме розробку рекомендацій щодо вдосконалення нормативно-правової бази, механізмів міжбюджетних відносин, системи стратегічного планування на місцевому рівні. Особлива увага буде приділена розробці рекомендацій щодо посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в кризових умовах, включаючи питання кадрового і кваліфікаційного забезпечення, впровадження необхідних управлінських практик та інформаційних технологій.

Об'єктом дослідження є система місцевого самоврядування в Україні, яка включає не лише органи місцевого самоврядування, але й всю сукупність інституцій, механізмів та практик, що забезпечують реалізацію права територіальних громад на самоврядування. Предметом дослідження є процеси трансформації цієї системи в умовах балансування між централізацією та децентралізацією під впливом кризових явищ. Такий фокус дослідження дозволить комплексно розглянути проблему та запропонувати науково обґрунтовані підходи до її вирішення, які враховуватимуть як теоретичні засади, так і практичні аспекти функціонування місцевого самоврядування в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика трансформації місцевого самоврядування в Україні, особливо в окресленому контексті, привертає значну увагу науковців та практиків. Аналіз останніх досліджень і публікацій дозволяє виокремити кілька ключових напрямів наукового пошуку.

Теоретичні аспекти децентралізації та її вплив на розвиток місцевого самоврядування детально розглядаються у працях В. Романової та А. Умланди [11, с. 2–4]. Автори аналізують процес децентралізації в Україні з 2014 року, відзначаючи його позитивний вплив на посилення спроможності місцевих громад та покращення якості публічних послуг. Вони підкреслюють, що децентралізація сприяла створенню нових можливостей для місцевого розвитку, але водночас виявила низку проблем, пов'язаних з нерівномірністю розвитку різних регіонів та необ-

хідністю вдосконалення механізмів міжбюджетних відносин [11, с. 13–15].

Дослідження Н. Чалої [14] фокусується на аналізі впровадження європейських принципів децентралізації в країнах Східного партнерства, включаючи Україну. Автор відзначає прогрес України у розвитку електронних послуг, збільшенні фінансової спроможності місцевих бюджетів та розвитку міжмуніципального співробітництва [14, с. 22–23]. Водночас, вказується на необхідність подальшого вдосконалення конституційних засад децентралізації та посилення спроможності органів місцевого самоврядування на рівні районів та областей [14, с. 35–36].

Питання балансування між централізацією та децентралізацією в умовах кризи розглядаються у роботі В. Фальк та К. Раундален [2] на прикладі систем охорони здоров'я Швеції та Норвегії під час пандемії COVID-19. Хоча це дослідження не стосується безпосередньо України, воно надає цінний порівняльний аналіз реагування децентралізованих та централізованих систем на кризові ситуації. Автори відзначають, що децентралізована система Швеції продемонструвала більшу гнучкість у реагуванні на місцеві потреби, тоді як централізована система Норвегії забезпечила більш уніфікований підхід до вирішення проблем [2, с. 28–30].

М. Адамцова та Д. Ондрова [1] аналізують вплив централізації та децентралізації на етичні аспекти публічного управління. Вони підкреслюють, що децентралізація може сприяти більшій прозорості та підзвітності місцевої влади, але водночас може створювати ризики нерівномірного розвитку територій та посилення локальних конфліктів інтересів [1, с. 18–20].

Дослідження Ю. Бальція [3] фокусується на правових аспектах децентралізації в Україні та інших країнах Східного партнерства. Автор наголошує на необхідності вдосконалення конституційно-правових засад децентралізації в Україні, особливо в контексті розмежування повноважень між різними рівнями влади [3, с. 3–5].

Особливої уваги заслуговують наукові доробки вітчизняних дослідників, які з початку повномасштабного вторгнення у 2022 році переорієнтували вектор своїх наукових розвідок

у галузі конституційного та муніципального права. Їхні дослідження зосередилися на проблематиці нормативно-правового регулювання, міжінституційної координації та ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування в безпрецедентних умовах функціонування за тривалого спеціального правового режиму воєнного стану. Наукові праці Серьогіної С. Г., Бодрової І. І., Лялюка О. Ю., Батанова О. В., Стещенко Т. В., Болдирєва С. В., Петришиної М. О. набувають особливої актуальності з огляду на необхідність теоретичного осмислення та практичного вирішення нагальних питань організації місцевого самоврядування в умовах військової агресії.

Аналіз наведених досліджень свідчить про складність та багатоаспектність проблеми трансформації місцевого самоврядування в умовах балансування між централізацією та децентралізацією. Водночас, можна відзначити певні прогалини у наукових розвідках, зокрема:

1. Недостатньо дослідженим залишається питання адаптації системи місцевого самоврядування до умов війни та післявоєнного відновлення, оскільки військово-політична ситуація в країні залишається нестабільною, що ускладнює синтез конкретних рекомендацій та реалістичних прогнозів.

2. Потребує глибшого аналізу проблема забезпечення фінансової стійкості місцевих громад в умовах економічної нестабільності та зовнішніх загроз.

3. Малодослідженими є механізми забезпечення ефективної взаємодії між різними рівнями влади в кризових ситуаціях при збереженні принципів децентралізації.

4. Недостатньо уваги приділено питанням збереження демократичних механізмів прийняття рішень на місцевому рівні в умовах посилення централізації управління під час кризи, більшою мірою через трансформацію суспільної свідомості з фокусом на збереження територіальної цілісності та державності сьогодні, без огляду на можливі довготривалі наслідки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Трансформація місцевого самоврядування в Україні під впливом кризових явищ є складним та багатогранним процесом, який вимагає комплексного аналізу та переосмислення існуючих підходів до децен-

тралізації. Розглянемо ключові аспекти цієї трансформації, зосередившись на балансуванні між централізацією та децентралізацією в умовах війни та післявоєнного відновлення.

1. Вплив кризових явищ на процес децентралізації. Реформа децентралізації, започаткована у 2014 році, значно посилила інституційну та фінансову спроможність органів місцевого самоврядування [11, с. 6–7]. Створення об'єднаних територіальних громад, розширення їх повноважень та збільшення ресурсної бази сприяли підвищенню якості публічних послуг та активізації місцевих ініціатив. Однак, повномасштабне вторгнення Росії в Україну у 2022 році створило безпрецедентні виклики для системи місцевого самоврядування. З одного боку, децентралізована система управління продемонструвала більшу гнучкість та здатність адаптуватися до кризових умов, що підтверджується досвідом інших країн [2, с. 28].

Місцеві органи влади та місцевого самоврядування на підконтрольних територіях змогли оперативно реагувати на потреби громадян, організовувати евакуацію населення, забезпечувати функціонування критичної інфраструктури. З іншого боку, необхідність швидкого реагування на військові загрози та координації дій на національному рівні призвела до посилення тенденцій централізації та мілітаризації. Це проявилось, зокрема, у створенні військових адміністрацій (обласних, районних чи населеного пункту) не лише у прифронтових регіонах, та посиленні ролі центральних органів влади у розподілі ресурсів та прийнятті стратегічних рішень.

Важливо відзначити, що процес децентралізації в Україні відбувається в контексті європейської інтеграції та має враховувати відповідні стандарти та практики ЄС. Як зазначають Т. Татаренко та В. Колесник, європейський досвід децентралізації демонструє важливість збалансованого підходу, який враховує як потреби ефективного управління на національному рівні, так і принцип субсидіарності, що передбачає вирішення питань на найнижчому можливому рівні влади [12, с. 103–104]. В умовах кризи особливого значення набуває здатність місцевих органів влади ефективно взаємодіяти з центральними органами та між собою, що вимагає розвитку нових форм координації

та співпраці. Обравши ж шлях створення простої вертикалі та одноосібного прийняття та направлення рішень «згори до низу», було продемонстровано не лише швидкий та короткотривалий рівень ефективності публічного управління в надзвичайних умовах, але й усі відкладені негативні наслідки, серед яких: підвищені корупційні ризики, концентрація влади, незастосовність принципів підзвітності та відповідальності, порушення конституційних приписів та ряд інших.

В умовах війни оптимальна модель управління має поєднувати елементи децентралізації на рівні надання базових послуг з централізованим управлінням у сферах, критичних для національної безпеки. Такий підхід дозволить зберегти переваги децентралізованої системи, такі як близькість влади до громадян та врахування місцевих особливостей, водночас забезпечуючи єдність дій та ефективну координацію на національному рівні.

Однак, обраний підхід, застосований згідно із положеннями Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та практика створення військових адміністрацій населених пунктів із сумнівним обґрунтуванням (напр., Чернігівська міська військова адміністрація), демонструє тенденцію до потенційних можливостей посилення контролю з боку держави над органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

2. Фінансова спроможність місцевих громад в кризових умовах.

Одним з ключових досягнень децентралізації стало збільшення фінансової спроможності місцевих бюджетів [14, с. 22]. Реформа міжбюджетних відносин, запровадження нових місцевих податків та зборів, а також зміни у розподілі загальнодержавних податків сприяли суттєвому зростанню доходів місцевих бюджетів. Проте, військові дії та економічна криза суттєво вплинули на доходну базу місцевих бюджетів. Аналіз показує, що громади, які мали диверсифіковану економічну базу та розвинену місцеву інфраструктуру, виявилися більш стійкими до кризових явищ [11, с. 14]. Водночас, багато громад, особливо у прифронтових регіонах, зіткнулися зі значним скороченням доходів та зростанням видатків на забезпечення безпеки та соціальний захист.

В контексті обговорюваного питання потребують додаткової оцінки та обґрунтування положення Закону України «Про вне-

сення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення підтримки обороноздатності держави та розвитку оборонно-промислового комплексу України», які запроваджують необхідність переспрямування з місцевих бюджетів до державного бюджету так званого «військового ПДФО». Аналіз положень даного акта дає змогу дійти наступних висновків: 1) бюджети ряду великих українських міст отримували значні надходження від вказаного збору, в окремих випадках менших поселень наведені надходження формували значну частину доходної частини; 2) через постійне збільшення видатків на фінансування воєнного супротиву агресії виникла потреба у пошуку додаткових джерел поповнення саме державного бюджету; 3) непоодинокими стали випадки використання коштів цієї категорії надходження на місцевому рівні на позавійськові потреби; 4) результат загального імперативного підходу до правового регулювання даного питання значно послабив фінансовий фундамент багатьох громад, в тому числі, обмеживши їх можливості щодо забезпечення потреб військових, що на нашу думку, можна вважати кроком в сторону надмірної централізації.

Для забезпечення фінансової стійкості місцевих громад в умовах кризи необхідно розробити механізми гнучкого перерозподілу фінансових ресурсів між рівнями влади, зберігаючи при цьому стимули для місцевого економічного розвитку. Це може включати створення спеціальних фондів для підтримки громад, які найбільше постраждали від військових дій, запровадження нових інструментів фінансового вирівнювання, а також розвиток механізмів державно-приватного партнерства для залучення інвестицій у відновлення місцевої інфраструктури. Важливо також розвивати потенціал місцевих органів влади у сфері антикризового фінансового менеджменту, включаючи навички прогнозування, ризик-менеджменту та ефективного використання обмежених ресурсів.

Дослідження І. Луніної та Д. Серебрянської показує, що фінансова децентралізація в Україні призвела до збільшення доходів місцевих бюджетів, але водночас виявила проблеми нерівномірності розвитку різних територій [8, с. 42–43]. В умовах кризи ця нерівномірність буде посилюватися, що вимагає роз-

робки нових механізмів фінансового вирівнювання та підтримки економічно слабших громад. Важливим аспектом є також розвиток місцевих фінансових інститутів та інструментів, таких як муніципальні облигації та фонди розвитку громад, які можуть сприяти мобілізації додаткових ресурсів для місцевого розвитку.

Проте, повертаючись до проблеми нестабільності та непрогнозованості військово-політичної ситуації в країні в цілому, сьогодні можна однозначно наголошувати лише на необхідності здійснення комплексної та всеосяжної оцінки спроможності регіонів в умовах стабілізації або замороження активних бойових дій.

3. Адаптація системи надання публічних послуг. Кризові явища значно вплинули на систему надання публічних послуг на місцевому рівні. Досвід реагування на пандемію COVID-19 показав важливість гнучких механізмів управління та міждепартаментального співробітництва [2, с. 30–31]. В умовах війни ця потреба стала ще більш актуальною, особливо у сферах цивільного захисту, соціальної допомоги та охорони здоров'я. Місцеві органи влади зіткнулися з необхідністю швидко адаптувати систему надання послуг до нових реалій, включаючи організацію допомоги внутрішньо переміщеним особам, забезпечення функціонування закладів освіти та охорони здоров'я в умовах підвищених ризиків, а також розвиток системи цивільного захисту.

Питанням цифровізації надання публічних послуг було приділено значну увагу в наукових працях таких українських вчених як Лученко Д. В., Белікова М. І., Чалабієва М. Р., Політанський В. С. та інші. Виходячи з глибини досліджуваного питання та обширного характеру даної проблематики, в контексті даної статті варто виділити лише дві ключові тези: 1) виходячи з масштабу та складності ситуації, що виникла довкола надання необхідних послуг внутрішньо переміщеним особам, державна політика в цьому напрямі призвела до перенавантаження центральних та місцевих органів державної влади; 2) в такій ситуації, делегування частини повноважень органам місцевого самоврядування в умовах скорочення доходної частини місцевих бюджетів, рецентралізації окремих аспектів розподілу податків та зборів, а також інфраструктурних втрат не можна вважати обґрунтованим рішенням.

Ефективна адаптація системи надання публічних послуг до кризових умов вимагає посилення міжмуніципального співробітництва та розвитку цифрових технологій управління. Це включає створення спільних центрів надання адміністративних послуг, розвиток мережі мобільних ЦНАП для обслуговування віддалених населених пунктів, а також впровадження електронних сервісів для дистанційного надання послуг. Важливим аспектом є також розвиток системи раннього попередження та реагування на надзвичайні ситуації на місцевому рівні, що вимагає посилення координації між різними службами та органами влади. Крім того, необхідно приділити увагу розвитку компетенцій працівників органів місцевого самоврядування у сфері кризового менеджменту та адаптивного управління.

4. Збереження демократичних механізмів на місцевому рівні.

Одним з ключових викликів в умовах кризи є збереження демократичних механізмів прийняття рішень на місцевому рівні. Досвід інших країн показує, що централізація управління в кризових ситуаціях може призводити до обмеження місцевої демократії [1, с. 19]. В українському контексті це питання набуває особливої ваги з огляду на необхідність збереження досягнень децентралізації та розвитку громадянського суспільства. Водночас, умови війни створюють об'єктивні обмеження для повноцінного функціонування демократичних інститутів, включаючи проведення місцевих виборів та забезпечення повної прозорості у прийнятті рішень.

На думку окремих науковців, функціонуюча наразі система військових адміністрацій та їх взаємодія з органами місцевого самоврядування є недосконалою та суперечить положенням Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема, щодо народовладдя, колегіальності, виборності, підзвітності та відповідальності місцевого самоврядування (ст. 4). Окремим серйозним викликом є проблема дублювання повноважень на різних рівнях публічного управління, вирішення якої було одним із завдань започаткованої в 2014 році реформи.

У випадку стабілізації ситуації, або у іншому випадку, результатом якого стане припинення особливого правового режиму воєнного стану, постане питання щодо відновлення вищев-

казаних фундаментальних засад місцевого самоврядування шляхом проведення місцевих виборів. Сьогодні можна спрогнозувати, що перші повоєнні місцеві вибори навряд будуть організовані відповідно до існуючого виборчого законодавства через субстантивну зміну в умовах їх проведення, безпекову, економічну, демографічну та суспільно-політичну ситуацію.

Відтак, вже сьогодні для збереження демократичних механізмів на місцевому рівні в умовах кризи необхідно розвивати інструменти електронної демократії та посилювати роль громадських організацій у процесах прийняття рішень. Це може включати впровадження онлайн-платформ для громадських обговорень та консультацій, розвиток системи електронних петицій, а також створення механізмів громадського контролю за діяльністю місцевої влади в умовах обмежених можливостей для проведення традиційних форм громадської участі. Важливо також забезпечити захист прав меншин та вразливих груп населення в процесі прийняття рішень на місцевому рівні, що може бути особливо складним завданням в умовах кризи. Адже у випадку, якщо вказані питання отримають другорядний статус перед безпековими, подальша європейська інтеграція держави може бути під загрозою.

5. Правові аспекти трансформації місцевого самоврядування.

Аналіз правових засад децентралізації в Україні вказує на необхідність вдосконалення конституційно-правового регулювання розподілу повноважень між різними рівнями влади [3, с. 4–5]. В умовах кризи ця потреба стає ще більш нагальною, особливо щодо питань забезпечення національної безпеки та координації дій в надзвичайних ситуаціях. Існуюча правова база не повною мірою враховує специфіку функціонування місцевого самоврядування в умовах війни, що створює правову невизначеність та може призводити до конфліктів між різними рівнями влади. Окремі результати такої недосконалості правового регулювання були наведені в попередніх пунктах даної статті.

Для ефективної трансформації системи місцевого самоврядування в кризових умовах необхідні субстантивні зміни до законодавства. Окремі науковці наголошують на необхідності внесення змін до Конституції України, які б чітко визначали

межі повноважень органів місцевого самоврядування та механізми їх взаємодії з центральними органами влади в особливий період. Це має включати визначення особливостей функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, регламентацію порядку створення та діяльності військових адміністрацій, а також встановлення механізмів захисту прав місцевого самоврядування в умовах посилення централізації управління.

На третьому році повномасштабної війни, виходячи з положень абз. 2 ст. 157 Конституції України, подібні заклики не можна вважати актуальними, однак, умовно прогнозуючи подальшу трансформацію української державності, не можна ігнорувати потенційне внесення змін у повоєнний час, або ж прийняття принципово нового тексту Конституції, адаптованого для функціонування держави в умовах постійного подальшого негативного впливу сусідніх недружніх держав. В будь-якому випадку, дане питання потребуватиме подальшого наукового опрацювання та громадського обговорення, в тому числі задля недопущення надмірної рецентралізації.

6. Роль міжнародного досвіду та підтримки. Досвід країн Європейського Союзу та інших розвинених демократій може бути корисним для України у пошуку оптимальної моделі балансування між централізацією та децентралізацією [14, с. 35]. Зокрема, цінним є досвід країн, які стикалися з необхідністю адаптації системи місцевого самоврядування до умов кризи, включаючи військові конфлікти та природні катастрофи. Водночас, унікальність ситуації в Україні вимагає адаптації міжнародного досвіду до місцевих реалій, враховуючи специфіку політичної системи, історичні традиції та поточні виклики, пов'язані з війною.

Беручи до уваги євроінтеграційні прагнення держави та українського народу, реальний прогрес щодо даних питань (подання заявки Україною на членство в Європейському Союзі у 2022 році та відкриття переговорного процесу наприкінці 2023 року), організаційна та фінансова підтримка в межах посиленого співробітництва вбачається достатньою. Однак, на нашу думку, масштаб нормативних, політичних та суспільних

трансформацій, необхідних нашої державі для ефективної ревіталізації (в тому числі місцевого самоврядування) наразі є значно недооціненим. Принципово важливим механізмом в цьому процесі має стати посилення співпраці з міжнародними організаціями, такими як Рада Європи та ОБСЄ, оскільки вони мають значний досвід фасилітації пост-конфліктного відновлення, вирішення проблем внутрішнього переміщення та повернення громадян (напр., програми Ради Європи щодо внутрішнього переміщення у Чорногорії, Боснії та Герцеговині тощо).

Ефективна трансформація системи місцевого самоврядування в Україні вимагає не лише вивчення міжнародного досвіду, але й розробки інноваційних підходів, що враховують специфіку ситуації в країні. Це може включати розвиток нових форм міжнародного муніципального співробітництва, залучення експертної та фінансової підтримки міжнародних організацій для реалізації проєктів з відновлення та розвитку громад, а також участь України у формуванні нових міжнародних стандартів функціонування місцевого самоврядування в умовах кризи. Важливо також забезпечити ефективну координацію міжнародної допомоги на місцевому рівні, створивши механізми для її справедливого розподілу та цільового використання.

Аналіз цих аспектів дозволяє зробити висновок, що оптимальна модель трансформації місцевого самоврядування в Україні має базуватися на принципах гнучкості, адаптивності та збалансованості. Важливо зберегти основні досягнення децентралізації, такі як посилення фінансової спроможності громад та розвиток місцевої демократії, водночас забезпечуючи ефективні механізми координації та реагування на кризові ситуації на національному рівні. Це вимагає комплексного підходу, який включає правові, інституційні, фінансові та управлінські аспекти трансформації, а також врахування унікальних викликів, пов'язаних з функціонуванням місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення.

Висновки. На основі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки щодо трансформації місцевого самоврядування в Україні в сучасних умовах його функціонування:

1. Децентралізація залишається ключовим вектором розвитку місцевого самоврядування в Україні, демонструючи свою ефективність навіть в умовах кризи. Досвід функціонування об'єднаних територіальних громад під час пандемії COVID-19 та повномасштабної війни підтвердив здатність децентралізованої системи управління реагувати на локальні виклики. Водночас, централізація управління в кризових умовах несе ризики повернення до неефективної моделі управління. Надмірна концентрація повноважень на центральному рівні може призвести до зниження ефективності управління та послаблення демократичних механізмів на місцевому рівні. Тому важливо знайти оптимальний баланс між централізованим управлінням у сферах, критичних для національної безпеки, та децентралізованим підходом у вирішенні локальних проблем.

2. Посилення місцевих та регіональних рівнів влади є ключовим фактором забезпечення гнучкості системи управління в кризових умовах. Це вимагає подальшого розширення повноважень та ресурсної бази органів місцевого самоврядування. Фінансова децентралізація залишається критично важливим аспектом реформи, оскільки громади з більшою фінансовою автономією виявилися більш стійкими до кризових явищ. Необхідно продовжувати роботу над вдосконаленням системи місцевих фінансів, розширенням податкової бази місцевих бюджетів та розвитком механізмів фінансового вирівнювання, які б враховували специфіку кризових умов.

3. Розвиток цифрових технологій та електронного врядування є важливим інструментом підвищення ефективності місцевого самоврядування в кризових умовах, дозволяючи зберегти демократичні механізми прийняття рішень. Впровадження електронних сервісів, розвиток систем електронної демократії та цифрових платформ для взаємодії з громадянами дозволяє зберегти демократичні механізми прийняття рішень навіть в умовах обмежень, пов'язаних з війною. Одночасно, розвиток громадянського суспільства та посилення механізмів громадської участі є критично важливими для збереження демократичного характеру місцевого самоврядування.

4. Правове забезпечення трансформації місцевого самоврядування вимагає комплексного підходу, включаючи можливі зміни до Конституції України та профільного законодавства для чіткого визначення повноважень та механізмів взаємодії різних рівнів влади в особливих умовах. Окрему увагу слід приділити проблемі функціонування військових адміністрацій та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування, а також питанню проведення місцевих виборів в умовах повоєнного періоду. Необхідно розробити механізми швидкого відновлення системи місцевого самоврядування на деокупованих територіях, які б дозволяли оперативно відновлювати демократичні інститути.

5. Міжнародна підтримка та обмін досвідом відіграють важливу роль у трансформації місцевого самоврядування, але важливо адаптувати міжнародні практики до українських реалій. Підготовка кадрів для органів місцевого самоврядування має враховувати нові виклики, пов'язані з функціонуванням в умовах кризи, включаючи компетенції у сфері кризового менеджменту, стратегічного планування, управління ризиками та антикризових комунікацій.

Сучасна трансформація місцевого самоврядування в Україні має бути спрямована на збереження здобутків реформи децентралізації та розвиток спроможності місцевих громад, навіть в умовах довготривалого конфлікту. Це дозволить забезпечити більшу гнучкість та ефективність системи управління, зберегти демократичні механізми прийняття рішень та створити основу для сталого розвитку країни в повоєнний період. Водночас, важливо забезпечити ефективну координацію дій різних рівнів влади та розробити механізми оперативного реагування на кризові ситуації, які б не суперечили принципам децентралізації.

Список використаних джерел:

1. Adamcová M., Ondrová D. Centralization, decentralization, local administration and ethical impacts: negative aspects evident in the contemporary public administration. *European Journal of Transformation Studies*, 2017. Vol. 5, No. 2. PP. 18–34.
2. Falk W., Raundalen K. Decentralization and centralization in the context of a global crisis. Uppsala University, 2021. 44 p.

3. Бальцій Ю. Децентралізація та місцеве самоврядування в країнах Східного партнерства. *Конституційно-правові академічні студії*, 2023. № 1. С. 54–59.
4. Грובה В. П. Система місцевого самоврядування в Україні: проблеми теорії і практики: монографія. Харків: Право, 2013. 368 с.
5. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. Київ, 2012. 212 с.
6. Куйбіда В. С., Толкованов В. В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. Київ: ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. 258 с.
7. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти. Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с.
8. Луніна І., Серебрянська Д. Декларації та реалії бюджетної децентралізації в Україні. *Економіка України*, 2022. № 3. С. 39–54.
9. Мельник А. Ф., Монастирський Г. Л., Дудкіна О. П. Муніципальний менеджмент: навч. посіб. Тернопіль: Економічна думка, 2005. 416 с.
10. Пухтинський М. О. Трансформація системи місцевого самоврядування в контексті реалізації міжнародно-правових стандартів місцевої демократії. *Вісник НАДУ при Президентові України*, 2021. № 1. С. 151–159.
11. Романова В., Умланд А. Реформи децентралізації в Україні з 2014 року: первинні досягнення та майбутні виклики. Chatham House, 2019. 43 с.
12. Татаренко Т., Колесник В. Європейський досвід децентралізації влади: перспективи для України. *Політичне життя*, 2021. № 3. С. 101–106.
13. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
14. Чала Н. Децентралізація та місцеве самоврядування в країнах Східного партнерства. EaP CSF COVID-19 POLICY PAPER, 2021. 44 с.

REFERENCES :

1. Adamcová M., Ondrová D. (2017). Centralization, decentralization, local administration and ethical impacts: negative aspects evident in the contemporary public administration. *European Journal of Transformation Studies*, 2017. Vol. 5, No. 2.
2. Falk W., Raundalen K. (2021). Decentralization and centralization in the context of a global crisis. Uppsala University.
3. Baltsii Yu. (2023). Detsentralizatsiia ta mistseve samovriaduvannia v krainakh Shkidnoho partnerstva. *Konstytutsiino-pravovi akademichni studii*, № 1.

4. Hrobova V. P. (2013). Systema mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: problemy teorii i praktyky: monohrafiia. Kharkiv: Pravo.
5. Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskyykh krain ta perspektyvy Ukrainy. Boryslavska O. M., Zaverukha I. B., Shkolyk A. M. (Eds.). (2012). Tsentr polityko-pravovykh reform. Kyiv.
6. Kuibida V. S., Tolkovanov V. V. (2010). Dosvid vprovadzhennia standartiv dobroho vriaduvannia na mistsevomu rivni v Ukraini ta inshykh yevropeiskyykh krainakh. Kyiv: TOV «Polihrafichnyi Tsentr «Kramar».
7. Lakhycha M. I. (2009). Modernizatsiia publichnoi administratsii: teoretychni ta praktychni aspekty. Poltava: RVV PUSKU.
8. Lunina I., Serebrianska D. (2022). Deklaratsii ta realii biudzhetnoi detsentralizatsii v Ukraini. *Ekonomika Ukrainy*, № 3.
9. Melnyk A. F., Monastyrskyi H. L., Dudkina O. P. (2005). Munitsypalnyi menedzhment: navch. posib. Ternopil: Ekonomichna dumka.
10. Pukhtynskyi M. O. (2021). Transformatsiia systemy mistsevoho samovriaduvannia v konteksti realizatsii mizhnarodno-pravovykh standartiv mistsevoi demokratii. *Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrainy*, № 1.
11. Romanova V., Umland A. (2019). Reformy detsentralizatsii v Ukraini z 2014 roku: pervynni dosiahnennia ta maibutni vyklyky. Chatham House.
12. Tatarenko T., Kolesnyk V. (2021). Yevropeyskyi dosvid detsentralizatsii vlady: perspektyvy dlia Ukrainy. *Politychne zhyttia*, № 3.
13. Tkachuk A. F. (2016). Mistseve samovriaduvannia ta detsentralizatsiia. Zakonodavstvo (navchalnyi modul). Kyiv: IKTs «Lehalnyi status».
14. Chala N. (2021). Detsentralizatsiia ta mistseve samovriaduvannia v krainakh Skhidnoho partnerstva. EaP CSF COVID-19 POLICY PAPER.

O. O. Petryshyn

**Transformation of Local Self-Government in Ukraine: Balancing Between
Centralization and Decentralization Under Crisis Conditions**

***Abstract.** This article examines the complex transformation of local self-government in Ukraine amidst the ongoing war, focusing on the delicate balance between centralization and decentralization. The study critically analyzes the unprecedented challenges faced by local authorities under martial law, including problematic interactions with military administrations, severe financial constraints, and the struggle to maintain democratic processes at the local level.*

The research methodology encompasses a comprehensive analysis of theoretical approaches to centralization and decentralization in public administration, coupled with an in-depth examination of Ukraine's practical

experiences. The study draws on a wide range of sources, including recent academic literature, policy documents, and empirical data from Ukrainian local communities, providing a multifaceted view of the current situation.

Key findings highlight the significant risks associated with excessive centralization, including the potential erosion of local democracy and the undermining of decentralization achievements. The article reveals that while decentralization has shown effectiveness in normal conditions, the ongoing crisis has exposed vulnerabilities in the system, particularly in terms of coordinating responses to national security challenges.

The study identifies critical issues such as the ambiguous legal status and problematic functioning of military administrations, which often conflict with principles of local self-government. It also addresses the severe financial strain on local communities, exacerbated by changes in tax redistribution and increased security-related expenditures. Furthermore, the research explores challenges in maintaining democratic decision-making processes and citizen participation under martial law conditions, as well as the need for substantial legal reforms to clearly define powers and interaction mechanisms between different levels of government during crises. The complexities of adapting international practices to Ukraine's unique wartime context are also thoroughly examined.

The article concludes with a set of recommendations for optimizing the model of local self-government in Ukraine. These suggestions emphasize the need for a nuanced approach that balances strengthening local capacities with ensuring effective national-level coordination in crisis situations. The recommendations acknowledge the long-term nature of the current challenges and the potential for lasting changes to Ukraine's governance structure in the post-war period.

This research contributes to the broader understanding of local governance transformation in conflict situations and has implications not only for Ukraine but also for other countries facing similar challenges in maintaining effective local governance during prolonged conflicts or crises.

Key words: *local self-government in Ukraine, decentralization, centralization, crisis management, post-conflict recovery.*