

<https://doi.org/10.26565/2220-8089-2025-47-01>

УДК: 323:352

Антон Олександрович Авксентьев

старший викладач кафедри політології, кандидат політичних наук,

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна,

майдан Свободи, 4, Харків, 61022

a.avksentiev@karazin.ua, <https://orcid.org/0000-0003-0442-2561>

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УМОВАХ ВІЙНИ: ВИКЛИКИ ДЛЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Досліджується вплив повномасштабної війни на реалізацію реформи децентралізації влади. Розпочата в 2014 році реформа децентралізації зі старту впроваджувалася на тлі російсько-української війни, однак протягом 2022-2024 років загальний вектор реформи суттєво змінився. Розглядаються останні дослідження, експертні дискусії та ключові аргументи протилежних сторін щодо доцільності децентралізації в умовах війни. Аналізуються зміни у балансі владних повноважень та контролі над бюджетним фінансовим ресурсом. Виявлено, як послабленню політичного впливу органів місцевого самоврядування сприяло впровадження інституту військових адміністрацій (зокрема, військових адміністрацій населених пунктів, які заміщують повноваження місцевих рад). Відзначено відсутність чітких критеріїв запровадження військових адміністрацій населених пунктів, що відкриває можливості політично заангажованих зловживань із тиском на місцеве самоврядування з боку президентської вертикалі. Проаналізовано динаміку доходів державного та місцевих бюджетів протягом 2021-2024 років. Показано, як зменшується частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України. Також проведено порівняльний аналіз динаміки доходів зведених бюджетів усіх областей України за 2021-2024 роки. Продемонстровано різні траєкторії бюджетної динаміки «прифронтових» та «тилових» регіонів, що зумовлює необхідність у зміні державної регіональної політики. На підставі дослідження інституційних змін у балансі владних повноважень та бюджетної динаміки аргументовано висновки про тенденції «рецентралізації» – посилення президентської вертикалі та зменшення політичної самостійності місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, військові адміністрації, місцеві бюджети, рецентралізація, російсько-українська війна, Харківська область, Україна.

Як цитувати: Авксентьев, А.О. 2025. Децентралізація влади в умовах війни: виклики для демократичного місцевого самоврядування на прикладі Харківської області. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, серія «Питання політології»* 47: 7-16. <https://doi.org/10.26565/2220-8089-2025-47-01>

In cites: Avksentiev, Anton. 2025. Decentralization of Power Under Conditions of War: Challenges for Democratic Local Self-Government on the Example of Kharkiv Region. *The Journal of V. N. Karazin Kharkiv National University. Series «Issues of Political Science»* 47: 7-16. <https://doi.org/10.26565/2220-8089-2025-47-01>(in Ukrainian).

© Авксентьев А.О., 2024.



This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0

Харківська область є одним із найбільш постраждалих від повномасштабної війни регіонів України. Тільки за перші два роки російського вторгнення на території Харківщини було зруйновано понад 30 тисяч об'єктів інфраструктури, і лише обласному центру було завдано прямих матеріальних збитків на понад 10 мільярдів доларів (Відбудова Харківщини 2024). Однак, окрім економічних втрат від російської агресії, потужний удар було завдано демократичним інститутам, системі місцевого самоврядування та попереднім здобуткам реформи децентралізації влади. Адаптація регіону до надскладних умов довготривалої війни на виснаження ставить, зокрема, й питання щодо можливих перспектив децентралізації та локальної демократії. Безумовно, ключовими викликами для демократичного місцевого самоврядування на Харківщині є безпекові, однак у цьому дослідженні ми сфокусуємось на тих внутрішньополітичних викликах, які пов'язані зі зміною інституційного балансу влади та контролю над бюджетними фінансовими ресурсами.

Основною проблемою, яка досліджується в цій статті, є динаміка процесів децентралізації в умовах повномасштабної війни на прикладі Харківщини. Наша гіпотеза полягає в тому, що ця динаміка є негативною, причому не лише через об'єктивні безпекові чи військові фактори, але й через політичну зацікавленість центральної влади зупинити децентралізацію та повернути status quo десятирічної давнини зі значним контролем президентської вертикалі над місцевим самоврядуванням. Припускаємо, що ключовий момент обрання цього курсу на «рецентралізацію» стався за півтора роки до повномасштабного вторгнення – восени 2020 року, коли на місцевих виборах президентська партія «Слуга народу» фактично програла локальним партіям місцевих еліт у більшості регіонів. Однією з причин поразки могла бути визнана децентралізація, яка посилила позиції чинних голів громад, зробила їх менш залежними від президентської вертикалі та збільшила обсяги місцевих бюджетів. Припущення щодо спроби «реваншу центру» цілком вписується в логіку «теорії впертих інститутів» (Magyar, Madlovics 2019), а війна стала зручним приводом для посилення президентської вертикалі та зменшення політичної конкуренції. Тобто, ключовим питанням є те, якою мірою «рецентралізація» об'єктивно виправдана умовами повномасштабної війни, а де вона є

спробою політичного реваншу центральної влади та примусу місцевих еліт до лояльності.

Мета цієї статті – дослідити на прикладі Харківської області динаміку процесів (де)централізації влади протягом 2022-2024 років. Для цього ми зосередимось на двох основних аспектах – балансі владних повноважень та контролі над бюджетними фінансовими ресурсами. Однак перед цим варто зробити стислий огляд останніх досліджень цієї проблематики, в яких, на відміну від періоду 2014-2021 років, децентралізація постає більш суперечливим об'єктом, на оцінку якого накладається новий контекст повномасштабної війни.

Децентралізація під питанням. Частина дослідників протягом 2022-2024 років обґрунтовувала ідею, що децентралізація під час війни не потрібна, особливо по відношенню до прифронтових регіонів. Широкий спектр аргументів проти децентралізації розглядається в статті В. Семка «Проблеми та ризики децентралізації влади в Україні: огляд експертної думки». Зокрема, акцентується увага на аргументах щодо послаблення державного контролю за діяльністю органів місцевої влади, збільшення регіональної економічної нерівності, домінування локальних інтересів над загальнонаціональними (Семко 2024). Своєю чергою В. Цимбалюк схвально відгукується про кроки в бік централізації влади під час війни, акцентуючи увагу на питаннях національної безпеки та оборони. На думку В. Цимбалюка, централізація управління сприяла належній організації та оперативності державних інститутів у кризових умовах, що забезпечило ефективну відповідь на безпекові виклики (Цимбалюк 2023: 121). У схожому ключі Ю. Ключковський аргументує критичне ставлення до децентралізації під час війни. Ключковський підкреслює, що воєнний стан потребує іншої моделі місцевого управління, орієнтованої на концентрацію ресурсів держави та централізацію як інструмент для ефективного реагування (Ключковський 2024: 36).

З іншого боку, саме місцеве самоврядування на рівні громад у перші тижні війни проявило свою стійкість та ефективність в умовах, коли вертикаль державних інституцій була далеко від «оперативності прийняття і виконання рішень». Наприклад, в опублікованій в червні 2022 року в авторитетному американському виданні «Foreign Affairs» статті відзначалась роль децентралізації як

«джерела стійкості України» (Brik, Murtazashvili 2022). До схожого висновку дійшли й авторки фундаментального емпіричного дослідження «Поліцентричне врядування на практиці: приклад децентралізованого реагування на кризу в Україні під час російсько-української війни» О. Койдель та О. Гусь. З огляду на досвід України, дослідниці обґрунтовують тезу, що саме поліцентрична модель управління може відігравати важливу роль у забезпеченні стійкості під час затяжних кризових ситуацій (Keudel, Huss 2023: 29). У цій же тональності дослідники А. Умланд і П. Бурковський наголошують на рекомендації для влади продовжувати реформу децентралізації та розширювати повноваження органів місцевого самоврядування, насамперед на рівні громад (Умланд, Бурковський 2023: 16). Про можливі ризики централізації попереджають у своєму масштабному дослідженні А. Даркович і О. Гнида. На їхню думку, місцеве самоврядування в Україні може бути особливо вразливим до системних тенденцій централізації управління через наявність глибоко вкорінених інституційних практик, що залишилися у спадок від радянської адміністративної моделі (Даркович, Гнида 2024: 54). Зрештою, варто відзначити, що попри війну, реформа децентралізації продовжує користуватися значною суспільною підтримкою. За даними Київського міжнародного інституту соціології, восени 2024 року 77% респондентів вважали, що більше повноважень та ресурсів має бути передано на рівень територіальних громад (Багаторівневе врядування в Україні 2024). У регіональному розрізі найвищим цей відсоток (82%) прихильників децентралізації виявився в макрорегіоні «Схід», в якому більшість респондентів є мешканцями Харківської області (також до цього макрорегіону віднесені респонденти з підконтрольних Україні частин Донецької та Луганської області).

Окрім вже згаданих авторів, відзначимо ще декілька важливих у контексті нашого аналізу децентралізації на Харківщині останніх досліджень. Ю. Орел зі співавторами акцентують увагу на деяких пробілах у законодавстві щодо балансу влади між рівнем територіальних громад, нових укрупнених районів та областей (Orël, Kulinich, Korniiievskiy, Serohina, Gryshko 2024). В. Говоров виявив численні правові прогалини при заміщенні органів місцевого самоврядування військовими адміністраціями населених пунктів (Говоров 2024).

А. Джеріпа вдало проілюстрував політичну складову конфлікту центральної і місцевої влади на прикладі кейсу «націоналізації військового ПДФО» (Джеріпа 2024). Наростання протиріч між президентською вертикаллю та системою місцевого самоврядування досліджується також і в публікаціях українських аналітичних центрів – руху «Чесно» (Загородній 2023), Центру спільних дій (Ящук 2024), «Обсерваторії демократії» (Самоврядування воєнного часу 2023). Зауважимо, що унікальний український досвід впровадження реформи децентралізації в умовах війни аналізується і в дослідженнях деяких західних науковців. Наприклад, Х. Арендс зі співавторами встановили зв'язок між добровільним об'єднанням громад та зростанням довіри до місцевого самоврядування, яка, втім, не конвертується в довіру до центральної влади (Arends, Brik, Herrmann, Roesel 2023). Натомість Е. Долан-Еванс додає контрасту своєю критичною оцінкою децентралізації, яка на думку автора, сприяла олігархізації, а не реальному посиленню локальної демократії та громадського залучення (Dolan-Evans 2023). Після цього стислого огляду поточної дискусії щодо децентралізації в Україні, перейдемо до двох головних, на нашу думку, її вимірів – балансу владних повноважень та контролю над фінансовим бюджетним ресурсом.

Владні повноваження. Ключова інституційна зміна в контексті децентралізації та локальної демократії, яка відбулася з початку повномасштабного вторгнення, це поява військових адміністрацій. Перш за все, ця зміна зачепила президентську вертикаль обласних та районних адміністрацій, які замість статусу «державних» перейшли в статус «військових». Через це суттєво змінився владний баланс у взаємодії цієї вертикалі з місцевими радами відповідного рівня. Найважливіше, що баланс повноважень змінився у питаннях затвердження місцевих бюджетів та внесення до них поточних змін – військова адміністрація отримала фактичне право самостійно вирішувати бюджетні питання без необхідності депутатського голосування в місцевих радах. Зокрема, бюджет Харківської області на 2024 та 2025 роки було затверджено одноосібно розпорядженнями начальника Харківської обласної військової адміністрації Олега Синегубова. Показово, що в своїх особистих соціальних мережах голова області просто повідомив про факт обговорення бюджету на 2025 рік Обласною

радою. Тобто, в бюджетних питаннях обласні ради де-факто перетворилися на консультативно-дорадчі органи для обговорення вже ухвалених рішень, позбавлені повноважень та реального впливу.

Окрім зміцнення позаелекторальної президентської вертикалі в регіонах, другий важливий аспект появи військових адміністрацій – це заміщення місцевого самоврядування в громадах. Згідно з Законом України «Про правовий режим воєнного стану», утворення військових адміністрацій населених пунктів (ВА НП) автоматично передбачає призупинення повноважень органів місцевого самоврядування у відповідних громадах. При цьому начальник ВА НП здійснює повноваження не лише голови громади, а в цілому місцевої ради, її голови та виконавчого комітету (Про правовий режим воєнного стану 2024). Відповідно, рішення ухвалюються не депутатами на сесійних засіданнях чи виконавчими комітетами місцевих рад, а одноосібними розпорядженнями та наказами начальника ВА НП. Після деокупації Харківщини восени 2022 року управління громадами Харківської області фактично відбувається в двох різних інституційних форматах – у 29-ти громадах продовжують функціонувати місцеві ради, а у 27-ти вони заміщені військовими адміністраціями населених пунктів (ВА НП).

Варто підкреслити, що жодних «військових вимог» (освіта, звання, стаж служби тощо) щодо начальників ВА НП законодавством не встановлено, і практика Харківської області свідчить, що керівниками адміністрацій призначаються саме цивільні особи. У переважній більшості випадків начальниками ВА НП указом президента були призначені діючі голови громад – така практика характерна для 15-ти громад із 27-ти. Ці голови отримували більше повноважень щодо одноосібного керівництва громадою, але водночас ставали частиною президентської адміністративної вертикалі, де ключовим критерієм ефективності слугує політична лояльність. Влучною ілюстрацією пріоритетності цього критерію і одночасного викривлення функціоналу органів місцевого самоврядування стала вимога офісу президента щодо прийняття восени 2024 року усіма місцевими радами звернень на підтримку «формули миру» Зеленського.

Політично важливою деталлю є фактична невизначеність критеріїв, за яких місцеве самоврядування в громаді заміщується

військовою адміністрацією населеного пункту. Щодо 27-ми громад із ВА НП на Харківщині, то в цей перелік потрапили як деокуповані громади, так і ті, що постійно перебували під контролем української влади. Географічний критерій близькості до лінії фронту чи російсько-українського кордону теж має суттєвий контрприклад у вигляді Наталинської ВА НП у Красноградському районі Харківщини (одна з «найзахідніших» громад області). Така невизначеність чітких критеріїв утворення ВА НП дозволяє президентській вертикалі використовувати цей механізм призупинення повноважень місцевого самоврядування як інструмент тиску та примусу до лояльності голів громад. Яскравим прикладом на рівні обласного центру став кейс відсторонення від влади політично нелояльного Чернігівського міського голови Владислава Атрошенка та створення в місті військової адміністрації населеного пункту. Цей прецедент (як і подібні кейси тиску та позаелекторального усунення від влади обраних міських голів у Полтаві та Запоріжжі) змушує голів громад до політичної лояльності по відношенню до президентської вертикалі.

Вочевидь, такі дії є наступом із боку офісу президента і на локальну демократію, і на реформу децентралізації, а інститут військових адміністрацій населеного пункту виконує роль своєрідного «гачка» для політичного контролю над місцевим самоврядуванням. У цьому контексті показовим є звернення Асоціації міст України до президента Володимира Зеленського, в якому наводяться приклади тиску на органи місцевого самоврядування. Зокрема, представники асоціації підкреслюють невідповідність кількості утворених у країні військових адміністрацій населених пунктів (201) кількості громад, повністю або частково розташованих на тимчасово окупованих територіях (157). Також у зверненні перелічені кейси відкриття необґрунтованих, на думку представників асоціації міст, проваджень проти голів громад (Звернення про тиск на місцеве самоврядування 2025). Варто зазначити, що головою Асоціації міст України є київський міський голова Віталій Кличко, чиї повноваження офіс президента також намагається максимально послаблювати за допомогою Київської міської військової адміністрації та її новопризначеного начальника Тимура Ткаченка.

Загалом, приклади «рецентралізації» і зменшення повноважень органів місцевого самоврядування впродовж 2022-2024 років

можна знайти в досить різноманітних сферах. Зокрема, такі ознаки містить реформа лісового господарства (створення державного підприємства «Ліси України»), спроба реформи містобудування, в цю саму логіку вписується порядок виділення коштів із Фонду ліквідації наслідків збройної агресії. Спільною рисою цих та інших прикладів «рецентралізації», перш за все, є намагання перерозподілити баланс фінансових потоків. І якщо «рецентралізацію корупції» доволі складно дослідити з достовірними статистичними обсягами, то перерозподіл контролю над бюджетними фінансовими ресурсами

цілком можливо проаналізувати на основі офіційних відкритих даних.

Фінансові бюджетні ресурси. Саме фінансова децентралізація була головною складовою розпочатої в 2014 році реформи. Відповідно до принципу субсидіарності, більше повноважень та фінансових ресурсів мали залишатися на базовому рівні місцевого самоврядування. Однак протягом 2022-2024 років спостерігався протилежний тренд на концентрацію фінансових ресурсів у держбюджеті при фактичному (з урахуванням інфляції, яка за ці три роки склала 49%) скороченні місцевих бюджетів (Таблиця 1).

Таблиця 1.

**Динаміка доходів державного та місцевих бюджетів (2021-2024) /
Dynamics of state and local budget revenues (2021-2024)**

Доходи (млрд. грн.) / Revenues (billions of UAH)	2021	2022	2023	2024
Державний бюджет України / State budget of Ukraine	1296,8	1787,4	2671,9	3122,7
Місцеві бюджети (сумарно) / Local budgets (total)	608,5	566,4	676,4	709,1
Зведений бюджет Харківської області / Consolidated budget of the Kharkiv region	45,6	32,4	42,4	45,5
Міський бюджет Харкова / City budget of the Kharkiv	17,3	15,8	18,2	19,9

Джерело: Державний веб-портал бюджету для громадян / Source: State web portal of budget for citizens

Таким чином, доходи держбюджету за останні три роки зросли на 241%, тоді як сумарні доходи усіх місцевих бюджетів – лише на 17% (з урахуванням трирічної інфляції це «зростання» місцевих бюджетів де-факто є падінням). Якщо до війни за підсумками 2021 року співвідношення обсягу доходів держбюджету та суми усіх місцевих бюджетів складало 2,2 до 1, то за три роки розрив збільшився вдвічі та становить 4,4 до 1. Про цю саму тенденцію критичного зменшення частки місцевих бюджетів ще за підсумками 2023 року писав аналітик проєкту «SALAR International» І. Оніщук, відзначаючи, що питома вага місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету стала найнижчою з 2011 року (Оніщук 2024).

При цьому в горизонтальному вимірі бюджетна динаміка в регіонах під час війни

суттєво відрізняється залежно від близькості до лінії фронту. Ще раз звернемо увагу, що при офіційній трирічній інфляції в 49% будь-яке зростання місцевих бюджетів на меншу величину є суто номінальним і де-факто свідчить про їхнє зменшення. Як видно з наступної таблиці 2, в жодному регіоні України збільшення обсягу зведеного місцевого бюджету у відсотках не перекидає інфляцію. Однак траєкторії бюджетної динаміки досить суттєво відрізняються. Лідерами за темпами номінального зростання стали місто Київ (+42,6%), Київська (+37,6%) та Львівська (+35,8%) області, натомість зменшення доходів зведених місцевих бюджетів зафіксовано в Луганській (-53,1%), Донецькій (-30,1%), Херсонській (-20,6%), Запорізькій (-0,4%) та Харківській областях (-0,2%) областях.

Таблиця 2.

**Динаміка зведених бюджетів у розрізі областей (2021-2024)
Dynamics of consolidated budgets by region (2021-2024)**

Доходи (млрд. грн.) / Revenues (billions of UAH)	2021	2022	2023	2024	%
м. Київ / Kyiv	71,3	68,3	80,2	101,7	+42,6
Київська область / Kyiv region	33,5	31,7	43,6	46,1	+37,6
Львівська область / Lviv region	35,8	41,2	47,5	48,6	+35,8
Чернівецька область / Chernivtsi region	10,4	10,7	13,1	13,5	+29,8
Миколаївська область / Mykolaiv region	15,5	16,2	19,0	20,0	+29,0

Вінницька область / Vinnytsia region	20,9	21,9	25,9	26,5	+26,8
Закарпатська область / Zakarpattia region	15,5	16,4	19,4	19,4	+25,2
Волинська область / Volyn region	14,0	14,6	17,2	17,5	+25,0
Чернігівська область / Chernihiv region	13,6	13,6	16,9	17,0	+25,0
Черкаська область / Cherkasy region	16,6	16,6	21,8	20,4	+22,9
Житомирська область / Zhytomyr region	16,5	18,2	22,7	20,2	+22,4
Одеська область / Odesa region	34,3	34,6	40,9	41,6	+21,3
Івано-Франківська область / Ivano-Frankivsk region	17,1	17,6	20,2	20,6	+20,5
Рівненська область / Rivne region	16,1	15,6	18,9	19,0	+18,0
Дніпропетровська область / Dnipropetrovsk region	61,7	58,6	68,5	71,3	+15,6
Хмельницька область / Khmelnytskyi region	17,9	17,2	19,7	20,6	+15,1
Кіровоградська область / Kirovohrad region	13,7	13,1	15,7	15,5	+13,1
Сумська область / Sumy region	14,7	14,0	16,3	16,3	+10,9
Полтавська область / Poltava region	25,2	25,1	28,2	27,8	+10,3
Тернопільська область / Ternopil region	13,9	12,8	15,0	14,9	+7,2
Харківська область / Kharkiv region	45,6	32,4	42,4	45,5	-0,2
Запорізька область / Zaporizhzhia region	25,7	19,8	23,0	25,6	-0,4
Херсонська область / Kherson region	14,1	8,1	11,1	11,2	-20,6
Донецька область / Donetsk region	32,9	21,2	23,2	23,0	-30,1
Луганська область / Luhansk region	11,3	6,3	5,8	5,3	-53,1

Джерело: Державний веб-портал бюджету для громадян / *Source:* State web portal of budget for citizens

Усвідомлення кардинальної неоднорідності умов, в яких опинились громади під час війни, актуалізує нагальну потребу в перегляді державної регіональної політики. «Довоєнні» інструменти економічного горизонтального вирівнювання (базова та реверсна дотація) не можуть бути дієвими, коли мова йде не про точкове корегування, а фактичну прірву між траєкторіями економічного розвитку регіонів. Ще влітку 2022 року, прогнозуючи збільшення цього розриву, ми сформували рекомендації щодо змін у податковій політиці, зокрема, диференціації зарахування ПДФО до місцевих бюджетів залежно від регіонального зонування (Майбутнє прифронтових регіонів 2022). Замість цього, центральна влада, по-перше, продовжила уніфіковану політику по відношенню до регіонів, а по-друге, обрала курс фактичного «вимивання» місцевих бюджетів на користь державного.

Яскравою ілюстрацією цього курсу стало рішення про вилучення «військового ПДФО» з місцевих бюджетів на користь державного. Лише для міського бюджету Харківської територіальної громади це рішення коштувало близько 3,5 мільярдів гривень на рік. У цьому рішенні прослідковується загальна стратегія центральної влади на ревізію децентралізації та послаблення місцевого самоврядування з намаганням зробити його підконтрольним

президентській вертикалі. Зауважимо, що окремо кейс «націоналізації військового ПДФО» та його конфліктно-політичної складової детально розглядається в статті А.Джеріпи, де автор доходить схожих висновків. Цей приклад наочно демонструє, що у відповідь на виклики влада застосовує механізми централізації та прагне максимізувати контроль над політичними процесами та фінансовими потоками (Джеріпа 2024: 24).

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналіз останніх досліджень децентралізації влади в Україні показав, що в умовах повномасштабної війни вектор на посилення місцевого самоврядування та впровадження принципу субсидіарності вже не розглядається всіма науковцями однозначно позитивно. Попри відповідність децентралізації європейським практикам, чималі здобутки реформи періоду 2014-2021 рр., а також суспільний запит на її поглиблення, відчутної ваги набула й альтернативна позиція, яка виправдовує доцільність централізації влади під приводом війни.

Прихильники «рецентралізації» (які поки що залишаються в меншості) обґрунтовують її такими основними аргументами: по-перше, ризики суспільної дезінтеграції та пріоритету локальних інтересів над загальнонаціональними; по-друге, вища ефективність та оперативність управління в ієрар-

хічно-централізованих системах; по-третє, необхідність більшого державного контролю за рішеннями місцевих рад і розподілом бюджетних ресурсів. У публічно-політичному (а не науково-дослідницькому) дискурсі прихильники централізації часто маскують її під категорії переведення державного управління та економіки на «військові рейки». Кожен із цих аргументів, на нашу думку, виглядає щонайменше суперечливим, а сама ідея «рецентралізації» – небезпечною з точки зору складності повернення після війни розтиснутої «інституційної пружини» президентської вертикалі в її попереднє обмежене положення. Водночас, дослідження змін у балансі владних повноважень свідчить, що де-факто «рецентралізація» вже відбувається. На регіональному рівні найбільш вагомим фактором стало посилення обласних військових адміністрацій та послаблення обласних рад. Позаелекторальна адміністративна вертикаль призначених керівників суттєво переважає за своїми повноваженнями представницький орган місцевого самоврядування. Красномовною ілюстрацією стало фактичне усунення депутатського корпусу від бюджетного процесу, в якому ключові рішення (зокрема, про затвердження обласного бюджету) тепер приймаються одноосібним розпорядженням начальника адміністрації, а роль обласної ради фактично зводиться до консультативно-дорадчої.

На рівні громад ключовою інституційною зміною в руслі «рецентралізації» стало впровадження військових адміністрацій населених пунктів, які заміщують повноваження місцевих рад. Трендове слово «військові» в назві цієї інституції насправді не передбачає жодних відповідних вимог до призначених керівників, а лише легітимізує їхні одноосібні управлінські повноваження за відсутності електорального мандату з боку громади. Загальною тенденцією 2022-2024 років є намагання центральної влади, фактично, підпорядкувати та вмонтувати місцеве самоврядування в президентську вертикаль.

Аналіз бюджетної динаміки також підтверджує висновок про тенденцію «рецентралізації». Співвідношення загального обсягу місцевих бюджетів та держбюджету за період 2022-2024 років суттєво змінилося на користь державного. Фінансові бюджетні ресурси все більше концентруються та розподіляються на рівні центральної влади, яка ініціює законодавчі

зміни, що посилюють цю тенденцію (на кшталт «націоналізації військового ПДФО»).

Порівняльний аналіз зведених бюджетів областей продемонстрував суттєву регіональну неоднорідність у траєкторіях бюджетної динаміки «тилових» та «прифронтових» регіонів. Ця ситуація потребує врегулювання на рівні державної регіональної політики, і на нашу думку, оптимальним вирішенням є «децентралізація» нині уніфікованої податкової політики. Зокрема, відсоток зарахування ПДФО в місцеві бюджети має бути не єдиним для усіх громад (нині 64%), а варіюватися залежно від регіонального зонування, що допоможе підтримати громади найбільш постраждалих від війни регіонів без втрат для держбюджету.

Перспективи подальших досліджень цієї теми полягають у продовженні аналізу взаємин центральної влади із місцевим самоврядуванням у наступні часові проміжки. Основний фокус доцільно зосереджувати на нормативно-правовому вимірі, публічно-політичному та економічному. Додаткові дослідження з опорою на актуальний емпіричний та статистичний матеріал допоможуть краще зрозуміти, чи дійсно під приводом війни в Україні відбувається «рецентралізація» влади, або ж зміна інституційного балансу 2022-2024 років була короткостроковою аномалією, а не новим довгостроковим трендом.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Відбудова Харківщини: що фінансуватимуть у 2024 році. 2024. Аналітичний центр «Обсерваторія демократії». URL: https://lb.ua/blog/observatory_democracy/604514_v_idbudova_harkivshchini_shcho.html
2. Magyar, B., Madlovics, B. 2019. Stubborn Structures: a Path-Dependence Explanation of Transitions in the Postcommunist Region. *Social Research: An International Quarterly* 86(1): 113-146. <https://doi.org/10.1353/sor.2019.0006>
3. Семко, В. 2024. Проблеми та ризики децентралізації влади в Україні: огляд експертної думки. *Просторовий розвиток*, №7: 562–576. <https://doi.org/10.32347/2786-7269.2024.7.562-576>
4. Цимбалюк, В. 2023. Діяльність місцевих органів виконавчої влади в умовах воєнного стану. *Збірник наукових праць Національного Авіаційного Університету. Серія: «Юридичний вісник»* 2(67): 116–124. <https://doi.org/10.18372/2307-9061.67.17851>
5. Ключковський, Ю. Б. 2024. Міське самоврядування в Україні під час і після війни: між децентралізацією і відновленням. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проб-*

- леми та перспективи: збірник матеріалів VI Міжнар. наук.-практ. конф. (31 травня 2024 р., м. Львів) / за наук. ред. О. В. Батанова, Р.Б. Бедрія. Львів: ЛНУ імені Івана Франка : 34-40. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/items/24b01883-a6ae-4f17-8bb3-d7197111cf59>
6. Brik, T., Murtazashvili, J. B. 2022 The Source of Ukraine's Resilience: How Decentralized Government Brought the Country Together. *Foreign Affairs*. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-06-28/source-ukraines-resilience#>
7. Keudel, O., Huss, O. 2023. Polycentric governance in practice: the case of Ukraine's decentralised crisis response during the Russo-Ukrainian war. *Journal of Public Finance and Public Choice* 39(1): 10-35. URL: <https://doi.org/10.1332/25156918Y2023D000000002>
8. Умланд, А., Бурковський, П. 2023. Внутрішньополітичні події в Україні воєнного часу від лютого 2022 року. *Критика* 3-4: 12-17. URL: <https://krytyka.com/ua/articles/vnutrishnopolitychni-podiii-v-ukraiiini-voiennoho-chasu-vid-liutoho-2022-roku>
9. Даркович, А., Гнида, О. 2024. Децентралізація? Тенденції взаємодії місцевого самоврядування та органів державної влади на місцях. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/05/Full-version.-Ukrainian.-KSE.pdf>
10. Багаторівневе врядування в Україні в умовах широкомасштабного російського вторгнення. Звіт восьмого всеукраїнського соціологічного дослідження. 2024. URL: <https://rm.coe.int/coe-kiis-report-oct2024-ukr-f/1680b26e25>
11. Orel, Y., Kulinich, O., Korniiievskiy, S., Serohina, S. and Gryshko, L. 2024. The impact of decentralization on regional development in Ukraine: challenges and opportunities in the post-war era. *Amazonia Investiga* 13(80): 99-108. URL: <https://doi.org/10.34069/AI/2024.80.08.9>
12. Говоров, В., 2024. Актуальні проблеми повноважень військових адміністрацій під час дії правового режиму воєнного стану. *Право та інновації* 45(1): 87-95. URL: [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1\(45\)-12](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1(45)-12)
13. Джеріпа, А. 2024. Владні протиріччя: конфлікт центральної та місцевої влади в Україні. *Політичне життя* 2 : 19-30. URL: <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2024.2.3>
14. Загородній, М. 2023. Військові адміністрації: повзуча централізація чи необхідний інструмент під час війни? URL: <https://www.chesno.org/post/5792/>
15. Ящук, Д. 2024. 10 років децентралізації: що загрожує найуспішнішій реформі. URL: <https://tyzhden.ua/10-rokiv-detsentralizatsii-shcho-zahrozhuae-najuspishnishij-reformi/>
16. Самоврядування воєнного часу: пріоритети, «ціна влади», прозорість. 2023. Аналітичний центр «Обсерваторія демократії». URL: <https://od.org.ua/doslidgennya-samovryaduvannya-voennogo-shasu/>
17. Arends, H., Brik, T., Herrmann, B., Roesel, F. 2023. Decentralization and trust in government: Quasi-experimental evidence from Ukraine. *Journal of Comparative Economics* 51(4): 1356-1365. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2023.08.002>
18. Dolan-Evans, E. 2023 Devolution or Decapitation? Decentralization During Conflict in Ukraine, *Journal of Intervention and Statebuilding* 17(1): 16-38. URL: <https://doi.org/10.1080/17502977.2022.2147318>
19. Про правовий режим воєнного стану: Закон України. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
20. Звернення про тиск на місцеве самоврядування. 2025. Сайт Асоціації міст України. URL: <https://auc.org.ua/novyna/zvernennya-pro-tysk-na-misceve-samovryaduvannya>
21. Державний веб-портал бюджету для громадян. URL: <https://openbudget.gov.ua/>
22. Оніщук, І. 2024. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2023 рік. URL: <https://decentralization.ua/news/17747>
23. Майбутнє прифронтових регіонів: між відновленням економічної спроможності та дотаційним «диким полем». 2022. Аналітичний центр «Обсерваторія демократії». URL: <https://hvylya.net/uk/analytics/254260-maybutnye-prifrontovih-regioniv-mizh-vidnovlenniam-ekonomichnoji-spromozhnosti-ta-dotacyinim-dikim-polem>

Стаття надійшла до редакції 07.02.2025

Стаття рекомендована до друку 28.03.2025

Anton Avksentiev

Associate Professor of the Department of Political Science, Ph.D in Political Science,
V. N. Karazin Kharkiv National University, 4, Svoboda Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine,
<https://orcid.org/0000-0003-0442-2561> a.avksentiev@karazin.ua

DECENTRALIZATION OF POWER UNDER CONDITIONS OF WAR: CHALLENGES FOR DEMOCRATIC LOCAL SELF-GOVERNMENT ON THE EXAMPLE OF KHARKIV REGION

The article analyzes impact of a full-scale war on the implementation of the decentralization reform. The decentralization reform, which began in 2014, was initially implemented against the backdrop of the Russian-Ukrainian war, but during 2022-2024 the general vector of the reform changed significantly. The article considers latest studies, expert discussions, and key arguments of opposing sides regarding the feasibility of decentralization in wartime. Changes in the balance of power and control over budgetary financial resources are analyzed. It is revealed how the introduction of the institution of military administrations (in particular, military administrations of settlements, which replace the powers of local councils) contributed to the weakening of the political influence of local governments. The lack of clear criteria for the introduction of military administrations of settlements is noted, which opens up the possibility of politically biased abuses of pressure on local government from the presidential vertical. The dynamics of state and local budget revenues during 2021-2024 were analyzed. It was shown how the share of local budgets in the consolidated budget of Ukraine is decreasing. A comparative analysis of the dynamics of consolidated budget revenues of all regions of Ukraine for 2021-2024 was also conducted. Different trajectories of budget dynamics of «frontline» and «rear» regions were demonstrated, which necessitates a change in state regional policy. Based on the study of institutional changes in the balance of power and budget dynamics, conclusions about the trends of «recentralization» are argued – strengthening the presidential vertical and reducing the political independence of local self-government.

Keywords: *decentralization, local self-government, military administrations, local budgets, recentralization, Russian-Ukrainian war, Kharkiv region, Ukraine.*

REFERENCES

1. Reconstruction of Kharkiv region: what will be financed in 2024. 2024. *Center for Political Analysis «Observatory of Democracy»*. URL: https://lb.ua/blog/observatory_democracy/604514_vidbudovali_kharkivshchini_shcho.html (in Ukrainian).
2. Magyar, B., Madlovics, B. 2019. Stubborn Structures: a Path-Dependence Explanation of Transitions in the Postcommunist Region. *Social Research: An International Quarterly* 86(1): 113-146. <https://doi.org/10.1353/sor.2019.0006>
3. Semko, V. 2024. Problems and risks of decentralization of power in Ukraine: review of expert opinion. *Spatial development*, №7: 562–576. <https://doi.org/10.32347/2786-7269.2024.7.562-576> (in Ukrainian).
4. Tsymbalyuk V., 2023. Activities of local executive bodies under martial law. *Collection of scientific works of the National Aviation University. Series: «Legal Bulletin»* 2(67): 116–124. <https://doi.org/10.18372/2307-9061.67.17851> (in Ukrainian).
5. Klyuchkovskiy, Yu. B. 2024. Local self-government in Ukraine during and after the war: between decentralization and recovery. *Decentralization of public power in Ukraine: achievements, problems and prospects: collection of materials of the VI International Scientific and Practical Conference* (May 31, 2024, Lviv) sc. red. by O. V. Batanov, R. B. Bedriy. Lviv: LNU Ivan Franko: 34-40. URL: <https://ekmair.ukma.edu.ua/items/24b01883-a6ae-4f17-8bb3-d7197111cf59> (in Ukrainian).
6. Brik, T., Murtazashvili, J. B. 2022 The Source of Ukraine's Resilience: How Decentralized Government Brought the Country Together. *Foreign Affairs*. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-06-28/source-ukraines-resilience#>
7. Keudel, O., Huss, O. 2023. Polycentric governance in practice: the case of Ukraine's decentralised crisis response during the Russo-Ukrainian war. *Journal of Public Finance and Public Choice* 39(1): 10-35. <https://doi.org/10.1332/25156918Y2023D000000002>
8. Umland A., Burkovskiy, P. 2023. Domestic political events in wartime Ukraine from February 2022. *Criticism* 3–4: 12–17. URL: <https://krytyka.com.ua/articles/vnutrishnopolitychni-podii-v-ukraini-voiennoho-chasu-vid-liutoho-2022-roku> (in Ukrainian).
9. Darkovich, A., Gnida, O. 2024. Where is the centralization? Trends in the interaction of local self-government and local state authorities. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/05/Full-version.-Ukrainian.-KSE.pdf> (in Ukrainian).
10. *Multilevel governance in Ukraine under the conditions of a large-scale Russian invasion*. Report of the eighth all-Ukrainian sociological survey. 2024. URL: <https://rm.coe.int/coe-kiis-report-oct2024-ukr-f1680b26e25> (in Ukrainian).
11. Orel, Y., Kulinich, O., Korniiievskiy, S., Serohina, S. and Gryshko, L. 2024. The impact of decentralization on regional development in Ukraine:

- challenges and opportunities in the post-war era. *Amazonia Investiga* 13(80): 99–108. <https://doi.org/10.34069/AI/2024.80.08.9>
12. Govorov, V., 2024. Actual problems of the powers of military administrations during the legal regime of martial law. *Law and innovation* 45(1): 87-95. [https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1\(45\)-12](https://doi.org/10.37772/2518-1718-2024-1(45)-12) (in Ukrainian).
13. Dzheripa, A. 2024. Power contradictions: the conflict between central and local authorities in Ukraine. *Political life* 2: 19-30 <https://doi.org/10.31558/2519-2949.2024.2.3> (in Ukrainian).
14. Zagorodniy, M. 2023. *Military Administrations: Creeping Centralization or Necessary Wartime Tool?* URL: <https://www.chesno.org/post/5792/> (in Ukrainian).
15. Yashchuk, D. 2024. 10 years of decentralization: what threatens the most successful reform. URL: <https://tyzhden.ua/10-rokiv-detsentralizatsii-shcho-zahrozhuye-najuspishnishij-reformi/> (in Ukrainian).
16. Wartime self-government: priorities, «price of power», transparency. 2023. *Center for Political Analysis «Observatory of Democracy»* URL: <https://od.org.ua/doslidzennya-samovryaduvannya-voennogo-shasu/> (in Ukrainian).
17. Arends, H., Brik, T., Herrmann, B., Roesel, F. 2023. Decentralization and trust in government: Quasi-experimental evidence from Ukraine. *Journal of Comparative Economics* 51(4): 1356-1365. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2023.08.002>
18. Dolan-Evans, E. 2023 Devolution or Decapitation? Decentralization During Conflict in Ukraine. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 17(1): 16-38. <https://doi.org/10.1080/17502977.2022.2147318>
19. On the Legal Regime of Martial Law : The Law of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (in Ukrainian).
20. Appeal on pressure on local self-government. *Website of the Association of Cities of Ukraine*. URL: <https://auc.org.ua/novyna/zvernennya-pro-tysk-na-misceve-samovryaduvannya> (in Ukrainian).
21. State web portal of budget for citizens. URL: <https://openbudget.gov.ua/> (in Ukrainian).
22. Onishchuk, I. 2024. *Analysis of implementation of local budgets for 2023*. URL: <https://decentralization.ua/news/17747> (in Ukrainian).
23. The future of the frontline regions: between the restoration of economic capacity and the subsidy «wild field». 2022. *Center for Political Analysis «Observatory of Democracy»*. URL: <https://hvyly.net/uk/analytics/254260-maybutnye-prifrontovih-regioniv-mizh-vidnovlenniam-ekonomichnoji-spromozhnosti-ta-dotacynim-dikim-polem> (in Ukrainian).

The article was received by the editors 07.02.2025.

The article is recommended for printing 28.03.2025.