

<https://doi.org/10.26565/2220-8089-2025-47-02>

УДК 35.071.2:342.25(477):355.02

Уляна Ігорівна Мовчан

к. політ. н., доцент кафедри політології, Харківський національний університет
імені В.Н. Каразіна, майдан Свободи, 4, Харків, 61022

u.movchan@karazin.ua, <https://orcid.org/0000-0002-9358-1750>

ВІЙНА І РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ: ЯК ЗМІНИЛАСЯ АРХІТЕКТУРА ПОЛІТИЧНОЇ ВЗАЄМОДІЇ В УКРАЇНІ

Розглядаються питання трансформації відносин між центральною владою та регіональними акторами в Україні в умовах повномасштабної російської агресії. Метою дослідження є аналіз того, як війна трансформувала відносини між президентом України та місцевими органами влади, включаючи використання військових адміністрацій, посилення виконавчих повноважень мерів, згорання фіскальної автономії, а також неформальні механізми впливу. Аналізуються теоретичні підходи до субнаціональної політики в демократичних та гібридних режимах, особливості децентралізації як фактора демократизації або укорінення місцевого авторитаризму. Досліджується еволюція українського місцевого самоврядування від централізованої моделі 1990-х років до реформи децентралізації 2014-2021 років, що посилила фіскальну автономію громад та роль мерів великих міст. Особлива увага приділена впливу війни на архітектуру політичної взаємодії: консолідації влади в Офісі Президента, запровадженню військових адміністрацій як інструмента центрального контролю, розширенню повноважень мерів в умовах воєнного стану. Проаналізовано згорання фіскальної децентралізації через передачу бюджетних повноважень від обраних рад до призначених державних адміністрацій, що становить відкат від попередніх реформ. Розкриваються неформальні механізми впливу на місцеву владу, включаючи політизовані антикорупційні розслідування та послаблення демократичної підзвітності. Визначається фрагментований характер сучасної системи влади, де президентський центр здійснює формальний контроль через військові адміністрації та фіскальні важелі, тоді як мери зберігають значний вплив та високі рейтинги підтримки. Підкреслюється, що подальша траєкторія українського управління залежить від післявоєнних рішень щодо фіскальної політики, інституційних змін та ролі військових адміністрацій у демократичному відновленні. Стаття базується на аналізі законодавчих змін, емпіричних даних про функціонування місцевого самоврядування в умовах війни та компаративному вивченні субнаціональної політики.

Ключові слова: *місцева політика, війна, політичні інститути, децентралізація, президент, субнаціональні режими.*

Як цитувати: Мовчан, У.І. 2025. Війна і регіональне управління: як змінилася архітектура політичної взаємодії в Україні. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, серія «Питання політології»* 47: 17-25. <https://doi.org/10.26565/2220-8089-2025-47-02>

In cites: Movchan U. 2025. War and Regional Governance: How the Architecture of Political Interaction in Ukraine Has Changed. *The Journal of V. N. Karazin Kharkiv National University. Series «Issues of Political Science»* 47: 17-25. <https://doi.org/10.26565/2220-8089-2025-47-02> (in Ukrainian)

© Мовчан У.І., 2025.



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

Питання взаємодії між національним центром та регіональними акторами в Україні завжди залишалося складним і політично чутливим. Історична централізація, спроби децентралізації та вплив неформальних практик формували гібридну модель місцевого врядування, де формальна автономія часто співіснувала з неформальним політичним контролем. Повномасштабне російське вторгнення у 2022 році радикально змінило інституційний ландшафт, загостривши ці суперечності та загрожуючи як демократичному поступу, так і реформі децентралізації.

Дослідження субнаціональної політики в демократичних і гібридних режимах послідовно демонструють складну динаміку між центральною виконавчою владою та регіональними акторами. Ключовою темою є збереження авторитарних анклавів, а також стратегії, які використовують президенти для кооптації, стримування або посилення субнаціональних еліт. Децентралізація, хоч і покликана розширити повноваження місцевого самоврядування, не гарантує поглиблення демократії; її ефекти визначаються фіскальною структурою, партійною системою, адміністративним дизайном та неформальними практиками (Giraudy 2015). Ці фактори створюють складне поле взаємодії, де регіональна влада може як зміцнювати демократію, так і відтворювати недемократичні практики.

Джироді стверджує, що децентралізація може сприяти укоріненню місцевого авторитаризму, якщо місцеві лідери використовують додаткові ресурси та інституційні важелі для консолідації контролю. Їхня стійкість залежить від здатності президента стримувати субнаціональних автократів – напряду або через партійні механізми (Giraudy 2015: 21–25). Подібну логіку демонструє Джервасоні, який описує «субнаціональні держави-рентьє» (subnational rentier states) – політичні порядки, де губернатори, отримуючи великі трансферти з центру, закріплюють свою владу без ефективної демократичної підзвітності (Gervasoni 2018: 107, 240).

Беренд і Вайтхед наголошують, що навіть унітарні держави не є однорідними: децентралізація може спричинити появу відмінних політичних режимів на місцях, особливо там, де сильні неформальні інститути – клієнтелізм, контроль над медіа, патронат. При цьому демократичні зміни у центрі не обов'язково автоматично трансформують регіони (Behrend and

Whitehead 2016: 158–161). Сайкконен додає, що економічна автономія, зокрема доступ до ренти природних ресурсів, дозволяє регіональним елітам чинити опір центру, що зменшує вплив демократизаційних імпульсів (Saikkonen 2016: 444).

Деякі субнаціональні лідери не залежать від центральної влади. Бентон на прикладі Мексики демонструє, що місцеві патрональні мережі, особливо в сільських муніципалітетах, можуть існувати автономно від національного політичного контролю, використовуючи фіскальні ресурси для укріплення влади (Benton 2012: 254, 269). Це ставить під сумнів припущення, що централізація завжди веде до посилення національного контролю.

Нарешті, МакМанн та ін. звертають увагу на макрополітичні умови: виборчі правила, топографію, демографічні особливості. Зокрема, пропорційне представництво із закритими списками сприяє централізації партійного контролю, тоді як відкриті системи сприяють регіональній автономії (McMann et al. 2021: 644).

Отже, децентралізація не є автоматичним двигуном демократизації. Взаємодія між президентами і регіонами залежить від інституційних рамок, фіскальних потоків, партійної архітектури та неформальних структур, що створює важливий теоретичний контекст для аналізу воєнної України.

Мета цієї статті – проаналізувати, як війна трансформувала відносини між президентом України та місцевими органами влади, включаючи використання військових адміністрацій, посилення виконавчих повноважень мерів, згорання фіскальної автономії, а також неформальні механізми впливу.

Україна – географічно велика та різноманітна країна, сформована історичними, культурними та соціально-економічними розбіжностями. Ці внутрішні відмінності довго впливали на дебати щодо структури держави та балансу влади між центром та регіонами. Але зрештою, з прийняттям Конституції України в 1996 році разом із Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» в 1997 році, все звелось до централізації влади. Ці закони заклали основу для існування проблем як на базовому, так і на похідному рівнях самоврядування. На базовому рівні це, перш за все, брак належних ресурсів для місцевого самоврядування (його матеріальної та фінансової бази) та невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування.

Щодо так званого вторинного (похідного) рівня самоврядування (району та області), то відсутність ефективності функціонування зумовлена недостатньою кількістю повноважень його виконавчої влади в радах цього рівня. Звідси й невинновдано широкі повноваження місцевих державних адміністрацій, яким районні та обласні представницькі органи самоврядування зобов'язані за законом делегувати виконавчі функції місцевого самоврядування. Фактично, публічна влада на місцевому рівні здійснювалася через систему політичного та економічного двовладдя: є центрально призначені голови державних адміністрацій, які формують свій склад з цих державних адміністрацій, та місцеві органи влади, обрані громадами. Це призвело до труднощів у розподілі влади між виконавчою та місцевими органами влади (Бориславська та ін. 2012: 20).

На практиці місцеві ради мали мало повноважень. Через брак місцевих бюджетів вони торгувалися з районними адміністраціями, делегуючи їм частину своїх повноважень, оскільки останні фінансувалися з державного бюджету та мали можливість виконувати ці функції. Така ситуація лише посилила централізацію, що, своєю чергою, сприяло полегшенню доступу до ресурсів, особливо державного бюджету. Крім того, президент неофіційно доручив їм мобілізацію населення на виборах, і, наприклад, посадовців, які не набрали достатньої кількості голосів на переобранні Кучми 1999 р., звільнили (Way 2019: 302).

Але окрім проблем із самим законодавством, були також проблеми з радянською спадщиною: відсутність єдиної концепції регулювання адміністративно-територіальних одиниць, їхнього правового статусу; невизначеність критеріїв та відсутність чистого механізму створення районів, недосконалість формування та процедур класифікації населених пунктів як сіл, селищ, міст, що зменшувала можливості управління надто роздробленими територіальними одиницями; недосконалість нормативно-правового забезпечення у сфері розподілу повноважень між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, що сприяло зниженню рівня відповідальності, дублюванню їхніх функцій, зростанню бюрократії та корупції; значні диспропорції у формуванні фінансово-економічного потенціалу та соціально-демографічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць одного рівня; низький рівень

фінансового забезпечення місцевого самоврядування, низьке матеріальне забезпечення розвитку місцевого самоврядування (Лобунець 2019: 85). Але питання щодо врегулювання взаємовідносин між центральним урядом та місцевою владою виникали у 1991-1996 роках, а потім після кризи влади у 2014 році.

1 квітня 2014 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні. Головною метою була децентралізація влади шляхом зміцнення територіальної громади як основної одиниці місцевого самоврядування та перерозподіл повноважень від державних адміністрацій до обраних місцевих органів влади (Горбатюк 2020: 57). Ця реформа створила нове інституційне середовище, в якому міста та нещодавно об'єднані громади отримали значну фінансову, адміністративну та політичну владу.

Однією з ключових трансформацій була фінансова децентралізація, яка значно збільшила доходи місцевих органів влади за рахунок місцевих податків та субвенцій (Dolan-Evans 2023: 16). В результаті центр ваги в субнаціональному управлінні змістився з обласних та районних адміністрацій до міст та громад (Levitas and Djikic 2017: 57). Ця так звана «муніципалізація» посилила роль міських голів, особливо тих, що походять з міст регіонального значення, які довгий час були винятками в системі територіального управління (Romanova 2022:19). Ці зміни змінили баланс сил між місцевими обраними посадовцями та призначеними центральною радою губернаторами. Давня напруженість між цими учасниками, що коренилася в дублюванні повноважень та нечіткому розподілі обов'язків, стала більш помітною. Справжньою проблемою була не просто фінансова, а політична конкуренція між обраними місцевими органами влади та призначеними президентом губернаторами (Levitas and Djikic 2017: 60).

Реформа розширила можливості місцевих політичних діячів, зокрема мерів великих міст, які зберегли свої посади після місцевих виборів 2020 року та створили міцні бази влади, часто пов'язані зі значними бізнес-інтересами (Dolan-Evans 2023: 29). Ці події сприяли фрагментації та локалізації патрональної політики. Мери отримали більше інституційних привілеїв, ніж регіональні губернатори, використовували реформи децентралізації для зміцнення своїх

позицій та реагували на крах домінуючих національних партій створенням місцевих партійних платформ (Torikai 2023: 297–300).

Однак ця зростаюча місцева автономія не ліквідувала відносини між патроном та клієнтом. Натомість регіональні еліти адаптувалися до нових умов, зміцнюючи місцеві патрональні мережі. У багатьох випадках ці мережі об'єднували політичних та бізнес-акторів навколо домінуючих місцевих фігур, таких як мери міст (Mazepus et al. 2021: 442–448). Наприклад, у Харкові склалася пірамідальна політико-бізнесова структура, зосереджена навколо мера, тоді як в Івано-Франківську бракувало чіткої домінуючої коаліції, що демонструвало іншу схему взаємодії еліт (Mazepus et al. 2021: 448, 450).

Важливо, що, незважаючи на зусилля президентського центру щодо управління цими регіональними акторами, результатом часто був компроміс, а не підпорядкування. Національні еліти не могли повністю обмежити автономію регіональних мереж патронажу (Keudel 2022: 130). Ця динаміка відображає гібридну модель управління, де децентралізація забезпечувала формальні інструменти для місцевої демократії, але також створювала простір для неформальної політичної консолідації на регіональному рівні.

Нарешті, конфлікти між центром і периферією стали помітними в критичні моменти. Наприклад, під час пандемії COVID-19 виникла напруженість між центральним урядом, який запроваджував локдауни, та мерами міст, які чинили їм опір (Romanova 2022). Це ілюструє, як реформа децентралізації змінила інституційний та політичний ландшафт, збільшивши можливості та готовність місцевих лідерів кидати виклик владі центрального уряду.

Повномасштабне російське вторгнення у лютому 2022 року призвело до глибокої трансформації політичної та адміністративної системи України. Хоча централізація є поширеною рисою управління під час воєнного часу у багатьох країнах, ступінь, до якої президентська адміністрація України поглинула інституційні функції, викликає критичні питання щодо післявоєнної траєкторії розвитку країни.

На початку війни Офіс президента (ОП) швидко став основним інститутом політичного контролю. Виконавча влада України стала надзвичайно сконцентрованою в руках президента Зеленського та його близького оточення, особливо голови ОП Андрія

Єрмака. Начальник Уряду, який формально не визнаний Конституцією окремою гілкою влади, фактично перетворився на центр прийняття стратегічних рішень, що контролює призначення, законодавство, внутрішню політику та контроль інформації (Jędrysiak 2024).

Ця консолідація стала можливою завдяки поєднанню воєнного стану, парламентського домінування та ослаблення інституційних контролів. Кабінет Міністрів перейшов до переважно технічної ролі, виконуючи рішення, сформульовані в рамках президентської орбіти, тоді як контрольні та наглядові функції Верховної Ради значно зменшилися. Партія Зеленського «Слуга народу» має парламентську більшість, що ще більше розмиває межу між виконавчою та законодавчою гілками влади (Зеленько 2023).

Одним із центральних інструментів консолідації президента було розгортання військових адміністрацій (ВА). Хоча ці органи спочатку були запроваджені для заміни недіючих місцевих органів влади в районах, що постраждали від бойових дій або окупації, вони все частіше служать ширшим політичним цілям. Згідно з законом, ВА можуть бути створені у випадках окупації, відсутності функціонуючих місцевих органів влади або «з інших причин». Саме це розпливчає застереження – «інші причини» – викликало занепокоєння щодо політизованого використання (Darkovich, Hnyda 2024).

На практиці створення ВА було нерівномірним у різних регіонах. Наприклад, у Херсонській області ВА замінили органи місцевого самоврядування у всіх громадах, тоді як у Донецькій, Луганській та Запорізькій областях, де бойові дії та окупація були однаково жорстокими, багато громад продовжували функціонувати (Darkovich, Hnyda 2024). Це свідчить про те, що рішення про створення ВА приймається під впливом неформальних переговорів з обласною владою або політичних розрахунків, а не стандартизованої логіки безпеки.

Більше того, ВА використовувалися як засіб для усунення опозиційних місцевих лідерів. Найяскравішим прикладом є Чернігів, де тривалий конфлікт між мером Владиславом Атрошенко та адміністрацією президента завершився спробами замінити місцеве управління військовою адміністрацією (Овчар 2023). Хоча парламент зрештою заблокував закон, що розширює такі президентські повноваження, цей випадок

ілюструє потенціал інституцій воєнного часу для придушення політичного інакомислення під виглядом безпеки.

Цікаво, що хоча деякі ВА були укомплектовані новими призначеннями, багато з них очолюють колишні мери або місцеві посадовці, що, здається, спрямоване на збереження кадрової стабільності та місцевої легітимності. Тим не менш, створення та управління ВА залишаються прерогативою президента, оскільки їх формування залежить від президентського указу. Як зазначає Овчар, ВА представляють собою вертикальне розширення президентської влади на місцеві повноваження, часто минаючи місцеву виборчу легітимність (Овчар 2023).

З іншого боку, не дивлячись на централізацію формальних інституцій, місцеві виконавчі органи, зокрема мери, зберегли і навіть розширили свої повноваження, особливо в районах, не зачеплених активними бойовими діями. Ця асиметрія створює фрагментовану картину влади: тоді як військові адміністрації домінують у прифронтових зонах, мери домінують у тилкових регіонах.

Під час воєнного стану система стримувань і противаг, що забезпечується місцевими радами, була послаблена. Поправки, внесені Верховною Радою, дозволили мерам призначати місцевих посадовців та керувати комунальними підприємствами без публічного конкурсу. Вони отримали односторонні повноваження змінювати виконавчі комітети, звільняти персонал і, що найважливіше, коригувати бюджети без схвалення ради (Вроцько 2023). Ці процедурні зміни були розроблені для пришвидшення кризового управління, але також сконцентрували владу в руках окремих мерів.

Така концентрація місцевої виконавчої влади не є чимось зовсім новим. Ще до війни реформи децентралізації зміцнили позиції мерів, особливо у великих містах. Між 2014 і 2021 роками фіскальна децентралізація дозволила громадам безпосередньо отримувати трансферти з національного бюджету, минаючи обласні адміністрації та послабляючи президентський вплив (Одарченко 2023). Ці реформи не лише збільшили місцевий потенціал, але й посилили місцеву демократичну легітимність, зробивши органи місцевого самоврядування більш чуйними до своїх громад.

Під час війни місцеві органи влади взяли на себе додаткові обов'язки – управління гуманітарною допомогою, реєстрацію та розміщення внутрішньо перемі-

щених осіб (ВПО), координацію з військовими органами влади та захист цивільного населення. Їхня стійкість та адаптивність отримали широке визнання. Однак перехід до одноосібного правління на місцевому рівні викликає занепокоєння щодо управління без плюралізму, особливо в контекстах, коли участь громадянського суспільства була обмежена через воєнний стан.

Можливо, найважливішим розвитком відносин між президентом та місцевими органами влади стало скасування фіскальної децентралізації. У 2022 році центральний уряд вжив заходів для відновлення контролю над бюджетами регіонального та районного рівнів, навіть на територіях, які безпосередньо не постраждали від бойових дій. Кабінет Міністрів видав постанови про передачу бюджетних повноважень від областей і районних рад державним адміністраціям (Одарченко 2023). В результаті, ці місцеві бюджети тепер управляються посадовцями, призначеними президентом.

Цей зсув є значним відкатом від реформи децентралізації. До війни міжбюджетні відносини розглядалися як наріжний камінь пост-Євромайданівського управління, що зменшує клієнтелістську залежність від президентства та сприяє незалежному місцевому розвитку. Змінюючи цю схему, уряд ризикує знову запровадити вертикальну фіскальну залежність, що нагадує патрональну систему за часів колишнього президента Кучми.

Хоча обґрунтування цього кроку полягає в ефективності воєнного часу та національній безпеці, його довгострокові наслідки є тривожними. Фіскальна централізація підриває місцеву автономію та створює стимули для політичної лояльності, а не для демократичної реакції. Вона також обмежує можливості місцевої влади планувати довгострокові зусилля з відновлення та реконструкції – завдання, яке буде центральним у повоєнний період.

Окрім формальних механізмів контролю, посилився неформальний тиск на місцеву владу. Правоохоронні органи все частіше висувують звинувачення у корупції мерам та іншим місцевим посадовцям, багато з яких пізніше знято в суді. Хоча боротьба з корупцією є важливою, непропорційна увага до місцевих посадовців та відсутність аналогічного контролю на національному рівні свідчить про політичний вимір цих розслідувань (Одарченко 2023).

Крім того, місцеві органи влади повідомляють про зростаючі труднощі у підтримці демократичної підзвітності. Наприклад, частина органів місцевого самоврядування, які повідомляють про труднощі у протистоянні тиску з боку зовнішніх груп інтересів, зросла з 21% у 2021 році до 32% у 2024 році. Політизація громадських консультацій, особливо щодо проектів реконструкції, була визначена як основна загроза для партисипативного врядування. Хоча зловживання механізмами участі для отримання приватної вигоди зменшилося, ці тенденції відображають зниження місцевої активності, що посилюється ширшим зрушенням до централізації (Keudel and Hatsko et.al 2024).

Цікаво, що зміни у воєнній політичній економіці можуть частково пояснити цей зсув. Багато місцевих бізнес-еліт втратили свою економічну базу – заводи, офіси та активи були зруйновані або переміщені – що призвело до послаблення впливу місцевих еліт, але також зменшило плюралістичні стримувальні механізми, які раніше забезпечувала така конкуренція.

У сукупності ця динаміка розкриває складну та часто суперечливу картину. З одного боку, президентству вдалося побудувати централізовану структуру управління за допомогою формальних інструментів, таких як ВА та фіскальний контроль, а також неформальних методів, таких як політичний тиск. З іншого боку, мери, особливо у великих містах, зберігають значну владу, часто користуючись вищими рейтингами схвалення громадськості, ніж національні політики (Зеленько 2023). Цей баланс запобігає будь-якому одному учаснику здійснювати гегемонний контроль.

Хоча система далеко не демократична у своїй воєнній формі – нагляд слабкий, а участь обмежена – вона також не є повністю автократичною. Фрагментована структура влади, що виникла, забезпечує певну стійкість до повного домінування або президентського центру, або місцевих баронів. На відміну від епохи Кучми, коли президентство здійснювало майже повний контроль над місцевими чиновниками через губернаторів та державні адміністрації, сучасне середовище характеризується співіснуванням та інституційною неоднозначністю.

Висновок. Повномасштабне вторгнення Росії у 2022 році суттєво трансформувало політичну систему України. Офіс Президента зосередив у своїх руках ключові повноваження – від кадрової політики до

законодавчих ініціатив, скориставшись воєнним станом та ослабленням системи стримувань і противаг. Кабінет Міністрів і парламент відійшли на другий план, що сприяло виконавчій домінації.

Центральним інструментом посилення влади стали військові адміністрації – спочатку як відповідь на виклики війни, але надалі й для політичного контролю. Їх запровадження часто відбувається без чітких критеріїв, іноді – з усуненням опозиційних місцевих лідерів. Водночас деякі з них очолюють колишні мери, що дозволяє зберегти стабільність.

Попри централізацію, мери, особливо у великих містах, зберегли значний вплив, а воєнні поправки надали їм додаткові повноваження. Ще до війни посилення місцевої виконавчої влади було зумовлене децентралізацією, яка зменшила фінансову залежність від центру.

Проте з 2022 року центральна влада відновила контроль над місцевими бюджетами, що означає відкат фіскальної децентралізації та ризик повернення до вертикалі влади часів Кучми. Також посилюється неформальний тиск на місцеву владу через політизовані антикорупційні розслідування та втрату локальних стримувальних механізмів.

Попри це, влада лишається фрагментованою, а мери – впливовими фігурами з високим суспільним схваленням. Подальша траєкторія залежить від післявоєнних рішень щодо фіскальної політики, інституційних змін та ролі військових адміністрацій

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Giraudy, A. 2015. *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford: Oxford University Press. 272 p.
2. Gervasoni, C. 2018. *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Cambridge: Cambridge University Press.
3. Behrend, J. and Whitehead, L. 2016. The Struggle for Subnational Democracy, *Journal of Democracy* 27(2): 155–169.
4. Saikkonen, I. A.-L. 2016. Variation in Subnational Electoral Authoritarianism: Evidence from the Russian Federation, *Democratization* 23(3): 437–458.
5. Benton, A. L. 2012. Bottom-Up Challenges to National Democracy: Mexico's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves, *Comparative Politics* 44(3): 253–271.
6. McMann, K. M., Maguire, M., Gerring, J., Coppedge, M., & Lindberg, S. I. 2021. Explaining Subnational Regime Variation: Country-Level

- Factors, *Comparative Politics* 53(4): 624–637. <https://doi.org/10.5129/001041521X16007785801364>
7. Бориславська, О., Заверуха, І., Захарченко, Е. 2012. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України*. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». К.: TOB «Софія». 128 с.
8. Way, L.A. 2019. Dealing with Territorial Cleavages: The Rise and Fall of Ukraine's Faustian Bargain. In: Anderson, G. and Choudhry, S. (Eds.), *Territory and Power in Constitutional Transitions*. Oxford: Oxford University Press.
9. Лобунець, В. 2019. Оцінка результативності реформи місцевого самоврядування та зміни адміністративно-територіального устрою в Україні, *Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку*, 1(07) : 80–92. <https://doi.org/10.26661/2522-1566/2019-1/07-09>.
10. Горбатюк, М. 2020. Проведення реформи децентралізації в Україні в умовах суспільної кризи: досягнення і проблеми (2014–2020). В: *Політичне поле України у ситуації суспільної кризи: влада, опозиція, політичні партії, громадські організації* / за ред. О.М. Майбороди. Київ: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. 264с.
11. 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>
12. Levitas, T. and Djikic, J. 2017. *Caught Mid-Stream: Decentralization, Local Government Finance Reform, and the Restructuring of Ukraine's Public Sector 2014 to 2016*. Kyiv: SIDA-SKL. URL.: <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/UkraineCaughtMidStream-ENG-FINAL-06.10.2017.pdf>.
13. Romanova, V. 2022. *Decentralization and Multilevel Elections in Ukraine: Reform Dynamics and Party Politics in 2010–2021*. Vol. 249. Stuttgart: Ibidem Verlag.
14. Torikai, M. 2023. Growing Localization and Fragmentation of Patronal Politics: Ukrainian Local Elections Since 2010, *Eurasian Geography and Economics* 64(3): 296–321. <https://doi.org/10.1080/15387216.2021.1996255>
15. Mazepus, H., Dimitrova, A., Frear, M., Toshkov, D., & Onopriychuk, N. 2021. When Business and Politics Mix: Local Networks and Socio-political Transformations in Ukraine, *East European Politics and Societies* 35(2): 437–459. <https://doi.org/10.1177/0888325420907143>
16. Keudel, O. 2022. *How Patronal Networks Shape Opportunities for Local Citizen Participation in a Hybrid Regime: A Comparative Analysis of Five Cities in Ukraine*. Vol. 245.. Stuttgart: Ibidem Verlag.
17. Jędrysiak, M. 2024. Zelensky, Yermak and Ukraine's Wartime Governance, *OSW Commentary*, 14 August. URL: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2024-08-14/zelensky-yermak-and-ukraines-wartime-governance>
18. Зеленько, Г. 2023. Трансформація політичного режиму в Україні під час повномасштабної російської збройної агресії. В: *Адаптивні зміни політичного поля України в умовах війни : монографія* / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. 672 с. 10–39. URL.: <https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2021/01/Adaptyvni-zminy-politychnoho-polia-Ukrainy-kol-monohrafiia.pdf>
19. Darkovich, A. and Hnyda, O. 2024. (De)Centralisation? Trends in the Interaction of Local Self-Government and State Authorities at the Local Level in Ukraine. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/05/Full-version.-English.pdf>
20. Овчар, І. 2023. Інститут президента в умовах воєнного стану. Політичні дослідження 1(5): 108–122. <https://doi.org/10.53317/2786-4774-2023-1-6>
21. Brovko, O. 2024. Local Government Resilience in the Face of Russian Aggression: The Case of Ukraine, *Territory, Politics, Governance*: 1–20. <https://doi.org/10.1080/21622671.2024.2327369>
22. Одарченко, К. 2023. Місцеве самоврядування в умовах війни з Росією. URL: https://lb.ua/blog/katerina_odarchenko/586766_mist_seve_samovryaduvannya_umovah.html
23. Keudel, O., Hatsko, V., Darkovich, A., and Huss, O. 2024. *Local Democracy and Resilience in Ukraine: Learning from Communities' Crisis Response in War*. ICLD Research Report. URL.: https://icld.se/wp-content/uploads/ICLD_Research_Report_33_2024-web.pdf

Стаття надійшла до редакції 16.01.2025

Стаття рекомендована до друку 3.03.2025

Uliana Movchan

PhD in Political Sciences, associate Professor at the Department of Political Science

Ph.D. in Political Science V.N. Karazin Kharkiv National University, 4, Svoboda Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine

u.movchan@karazin.ua, <https://orcid.org/0000-0002-9358-1750>**WAR AND REGIONAL GOVERNANCE: HOW THE ARCHITECTURE OF
POLITICAL INTERACTION IN UKRAINE HAS CHANGED**

The article examines the transformation of relations between central government and regional actors in Ukraine under conditions of full-scale Russian aggression. The research objective is to analyze how the war transformed relations between Ukraine's president and local government bodies, including the use of military administrations, strengthening of mayors' executive powers, curtailing of fiscal autonomy, and informal influence mechanisms. Theoretical approaches to subnational politics in democratic and hybrid regimes are analyzed, particularly decentralization as a factor of democratization or entrenchment of local authoritarianism. The evolution of Ukrainian local self-government from the centralized model of the 1990s to the decentralization reform of 2014-2021, which strengthened fiscal autonomy of communities and the role of mayors of large cities, is examined. Special attention is paid to the war's impact on the architecture of political interaction: consolidation of power in the President's Office, introduction of military administrations as an instrument of central control, expansion of mayors' powers under martial law. The rollback of fiscal decentralization through transfer of budgetary powers from elected councils to appointed state administrations, representing a retreat from previous reforms, is analyzed. Informal mechanisms of influence on local government are revealed, including politicized anti-corruption investigations and weakening of democratic accountability. The fragmented nature of the current power system is identified, where the presidential center exercises formal control through military administrations and fiscal levers, while mayors retain significant influence and high approval ratings. It is emphasized that the future trajectory of Ukrainian governance depends on post-war decisions regarding fiscal policy, institutional changes, and the role of military administrations in democratic recovery. The article is based on analysis of legislative changes, empirical data on local self-government functioning under war conditions, and comparative study of subnational politics. The research demonstrates that the war has led to the emergence of a hybrid governance model that combines centralized control mechanisms with local autonomy. Special attention is given to analyzing conflict situations between center and regions, where attempts to replace local governance with military administration caused political conflict. The research findings are important for understanding prospects of Ukraine's democratic development in the post-war period.

Keywords: *local politics, war, political institutions, decentralization, president, subnational regimes.*

REFERENCES

1. Giraudy, A. 2015. *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford: Oxford University Press. 272 p.
2. Gervasoni, C. 2018. *Hybrid Regimes within Democracies: Fiscal Federalism and Subnational Rentier States*. Cambridge: Cambridge University Press.
3. Behrend, J. and Whitehead, L. 2016. The Struggle for Subnational Democracy, *Journal of Democracy* 27(2): 155–169.
4. Saikkonen, I. A.-L. 2016. Variation in Subnational Electoral Authoritarianism: Evidence from the Russian Federation, *Democratization* 23(3): 437–458.
5. Benton, A. L. 2012. Bottom-Up Challenges to National Democracy: Mexico's (Legal) Subnational Authoritarian Enclaves, *Comparative Politics* 44(3): 253–271.
6. McMann, K. M., Maguire, M., Gerring, J., Coppedge, M., & Lindberg, S. I. 2021. Explaining Subnational Regime Variation: Country-Level Factors, *Comparative Politics* 53(4): 624–637. <https://doi.org/10.5129/001041521X16007785801364>
7. Boryslavska, O., Zaverukha, I., and Zakharchenko, E. 2012. *Detsentralizatsiya publichnoyi vlady: dosvid yevropeys'kykh krayin ta perspektyvy Ukrainy (Decentralization of Public Power: The Experience of European Countries and Prospects of Ukraine)*. Kyiv: LLC Sofia. Swiss-Ukrainian Project Support for Decentralization in «Ukraine – DESPRO» (in Ukrainian).
8. Way, L.A. 2019. Dealing with Territorial Cleavages: The Rise and Fall of Ukraine's Faustian Bargain. In: Anderson, G. and Choudhry, S. (Eds.), *Territory and Power in Constitutional Transitions*. Oxford: Oxford University Press.
9. Lobunets, V. 2019. Otsinka efektyvnosti reformy mistsevoho samovryaduvannya ta zmin administrativno-terytorial'noho ustroyu v Ukraini (Assessment of the Results of Administrative Territorial System and Local Government Reform in Ukraine), *Management and Entrepreneurship: Trends of Development* 1(07): 80–92. <https://doi.org/10.26661/2522-1566/2019-1/07-09> (in Ukrainian).

10. Horbatiuk, M. 2020. Decentralization Reform in Ukraine in the Condition of Social Crisis: Achievements and Problems. In: O. M. Maiboroda (Ed.), *The Political Field of Ukraine in a Situation of Social Crisis: Authority, Opposition, Political Parties, Non-Governmental Organizations*. Kyiv: Kuras Institute of Political and Ethnic Studies : 55-113 (in Ukrainian).
11. 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>
12. Levitas, T. and Djikic, J. 2017. *Caught Mid-Stream: Decentralization, Local Government Finance Reform, and the Restructuring of Ukraine's Public Sector 2014 to 2016*. Kyiv: SIDA-SKL. URL: <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/UkraineCaughtMidStream-ENG-FINAL-06.10.2017.pdf>
13. Romanova, V. 2022. *Decentralization and Multilevel Elections in Ukraine: Reform Dynamics and Party Politics in 2010–2021* (Vol. 249). Stuttgart: Ibidem Verlag.
14. Torikai, M. 2023. Growing Localization and Fragmentation of Patronal Politics: Ukrainian Local Elections Since 2010, *Eurasian Geography and Economics* 64(3): 296–321. <https://doi.org/10.1080/15387216.2021.1996255>
15. Mazepus, H., Dimitrova, A., Frear, M., Toshkov, D., & Onopriychuk, N. 2021. When Business and Politics Mix: Local Networks and Socio-political Transformations in Ukraine, *East European Politics and Societies* 35(2): 437–459. <https://doi.org/10.1177/0888325420907143>
16. Keudel, O. 2022. *How Patronal Networks Shape Opportunities for Local Citizen Participation in a Hybrid Regime: A Comparative Analysis of Five Cities in Ukraine* (Vol. 245). Stuttgart: Ibidem Verlag.
17. Jędrysiak, M. 2024. Zelensky, Yermak and Ukraine's Wartime Governance, *OSW Commentary*, URL.: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2024-08-14/zelensky-yermak-and-ukraines-wartime-governance>
18. Zelenko, H., 2023. Transformation of the political regime in Ukraine during the full-scale Russian armed aggression. In: Adaptive changes in Ukraine's Political Field Under Wartime Conditions: monograph / ed. O.O. Rafalskiy, and O.M. Maiboroda. Kyiv: KIP&EtS of the NAS of Ukraine, 2023. 672 p. 10–39. URL.: <https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2021/01/Adaptyvni-zminy-politychnoho-polia-Ukrainy-kol-monohrafiia.pdf> (in Ukrainian)
19. Darkovich, A. and Hnyda, O. 2024. (De)Centralisation? Trends in the Interaction of Local Self-Government and State Authorities at the Local Level in Ukraine. URL.: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/05/Full-version.-English.pdf>
20. Ovchar, I. 2023. Instytut Presydynta v umovah voiennoho stanu (Institute of the President under Martial Law), *Political Studies* 1(5): 108–122. <https://doi.org/10.53317/2786-4774-2023-1-6> (in Ukrainian).
21. Brovko, O. 2024. Local Government Resilience in the Face of Russian Aggression: The Case of Ukraine, *Territory, Politics, Governance*: 1–20. <https://doi.org/10.1080/21622671.2024.2327369>
22. Odarchenko, K. 2023. Local self-government under the conditions of war with Russia. URL.: https://lb.ua/blog/katerina_odarchenko/586766_mistseve_samovryaduvannya_umovah.html (in Ukrainian).
23. Keudel, O., Hatsko, V., Darkovich, A., and Huss, O. 2024. *Local Democracy and Resilience in Ukraine: Learning from Communities' Crisis Response in War*. ICLD Research Report. URL.: https://icld.se/wp-content/uploads/ICLD_Research_Report_33_2024-web.pdf

The article was received by the editors 16.01.2025.

The article is recommended for printing 3.03.2025