

УДК 321+323.2+324+328

DOI <https://doi.org/10.32782/apfs.v046.2024.27>

С. І. Рішко

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3200-1393>

аспірант кафедри політології

Львівського національного університету імені Івана Франка

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ РОЗВИТКУ ЛОКАЛЬНИХ ПОЛІТИЧНИХ РЕЖИМІВ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Від початку реформи децентралізації влади в Україні пройшло (станом на момент дослідження) десять років. За цей час проведено процес добровільного об'єднання громад (як перший етап), затверджено новий адміністративно-територіальний устрій України базового рівня, зокрема із 1469 територіальними громадами, а також укрупнено райони до 136 одиниць і проведено загальнодержавні місцеві вибори 25 жовтня 2020 року (другий етап) [18]. Однак реформування обласного рівня спочатку було призупинено законотворчими дебатами, а з лютого 2022 року – повномасштабною російсько-українською війною. Реформа децентралізації влади стала однією із політичних відповідей України на початок російської агресії та її гібридної війни із вимогами федералізації країни. Разом із цим, вона відповідала вимогам євроінтеграції та чинно вважається однією з найуспішніших реформ українського уряду, починаючи з 2014 року.

На цьому тлі очевидно, що функціонування локальних політичних режимів в Україні безпосередньо залежить від перебігу і підсумків реформи децентралізації влади. За умов, коли третій етап реформування фактично призупинений, головню через повномасштабну війну проти РФ, постає нагальна потреба провести перші підсумки двох етапів реформи децентралізації влади та означити те, як децентралізація влади вплинула на функціонування локальних політичних режимів в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проміжні підсумки реформи децентралізації влади українські науковці зазвичай досліджують в цілому. Вони ділять реформу на її політичну, адміністративну, фінансову тощо складові, але переважно без розподілу впливу реформи на малі територіальні громади (ТГ) та великі територіальні громади, адміністративні центри яких до реформи мали статус міст обласного значення. На цьому тлі, історіографічне значення мають праці Т. Бевз [1], М. Горбатюка [3], Н. Дребот [4], А. Круглашова та В. Буреги [6], О. Павлова [7], А. Соломахи [8], А. Ткачука [10; 11], Улютіна [12], а також дисертація О. Вольського [2], колективна монографія за редакцією В. Кравціва та І. Сторонянської [5], наукові доповіді Національного

інституту стратегічних досліджень за редакцією Я. Жаліза [15; 16], звіт ГО «ОПОРА» за результатами місцевих виборів 2020 року [17] тощо. Однак у працях перелічених та інших авторів й організацій фактично не йдеться про значення децентралізації влади для розвитку локальних політичних режимів в Україні, а тому на цьому й зосереджено увагу у представлений науковій статті.

Формулювання мети та завдань статті. Метою статті є виокремлення і систематизація впливу та наслідків завершених (двох) етапів децентралізації влади на функціонування локальних політичних режимів в Україні, зокрема у політичному, адміністративному та економічному (радше бюджетному) контекстах. У роботі коротко охоплено локальні політичні режими всіх обласних центрів України та місто Київ. Натомість не проаналізовано Донецьк, Луганськ і Севастополь, оскільки вони вже на момент початку реформи децентралізації влади були окуповані росією.

Виклад основного матеріалу. Ми виходимо із того, що визначаємо локальні політичні режими як сукупність стійких інституційних та поведінкових особливостей, які визначають «правила гри» та стратегію розвитку компактно обмеженої у просторі території зі значною густотою населення, представницьким політичним інститутом базового рівня (органи місцевого самоврядування – ОМС), значною економічною активністю та ресурсами у процесі взаємодії між акторами, а також інститутами цього простору у трикутнику «влада – бізнес – громадянське суспільство». В українському контексті за цим підходом доречно, на наш погляд, аналізувати міські територіальні громади обласних центрів, міста Київ та Севастополь, можливо ще кілька великих міст за межами цієї вибірки. Саме вони мають велику кількість локальних політичних акторів, розвинений бізнес та інститути громадського контролю.

Зважаючи на аналіз локальних політичних режимів у межах територіальних громад (базовий рівень органів місцевого самоврядування в Україні), визначення впливу та наслідків реформи децентралізації влади на функціонування локальних політичних режимів стало одним із ключових та першочергових завдань у цьому політологічному пошуку.

Щоби краще окреслити рівень впливу децентралізації влади на локальні політичні режими, доречно коротко охарактеризувати зв'язки цього політичного інституту з іншими ключовими категоріями: політичним режимом, адміністративно-територіальним устроєм, системою державного правління.

На наш погляд, тип політичного режиму (за шкалою від консолідованої автократії до консолідованої демократії) визначає «рівень волі» правлячої політичної еліти щодо делегування частини політичної влади на нижчі рівні за принципом субсидіарності. Тобто тип загальнонаціонального політичного режиму дозволяє краще зрозуміти, наскільки політична влада у центрі готова та може ділитись своїми повноваженнями та ресурсами. У цьому контексті, це найбільш загальна політична категорія, котра визначає стратегію розвитку та характеристики функціонування локальних політичних режимів.

Своєю чергою, адміністративно-територіальний устрій визначає рамки/межі локальних політичних режимів, окреслює їхні просторові виміри. Зазвичай, тип адміністративно-територіального є компромісним та сталим, залежить від багатьох чинників. Для його змін потрібне узгоджене та консолідоване рішення, найчастіше конституційної більшості.

Тип системи державного правління у цьому розрізі має найменший вплив. Ця категорія дає змогу зрозуміти як політична конкуренція та взаємовідносини у трикутнику «глава держави – легіслатура – урядовий кабінет» позначаються на особливостях взаємовідносин локальних політичних режимів із центральною владою.

Таким чином, рівень децентралізації/централізації влади за мірою впливу на функціонування локальних політичних режимів поступається лише типу загальнодержавного політичного режиму й особливостям адміністративно-територіального устрою. Хоча зрозуміло, що ці категорії є взаємозалежними.

З найновіших політологічних досліджень реформи децентралізації влади в Україні найбільш вичерпною, на нашу думку, є дисертаційна робота «Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади: порівняльний аналіз на прикладі Республіки Польща та України» О. Вольського. У ній автор проаналізував етапи розвитку органів місцевого самоврядування в Україні з 1991 до 2020 року, розкрив суть феномену «децентралізація влади» зважаючи на різні підходи, виділив кілька типів децентралізації влади, ґрунтовно проаналізував зміни в адміністративно-територіальному устрої України з 2014 року, особливості виборчих систем місцевих виборів у різні періоди. Загалом О. Вольський у дослідженні робив найбільший акцент на аналіз процесу децентра-

лізації, зважаючи на рівень спроможності територіальних громад. Тому у дисертації зазначено багато прикладів функціонування невеликих територіальних громад і приділена значна увага інституту старости у ТГ тощо [2].

Саме на цьому тлі, про значний рівень взаємозв'язку між процесом децентралізації влади та функціонуванням локальних політичних режимів свідчить накладання етапів розвитку ОМС та етапів функціонування локальних політичних режимів в Україні. Так, О. Вольський виділяє три етапи становлення та розвитку ОМС: 1) 1990–1996 рр. – період створення й становлення; 2) 1996–2014 рр. – отримання конституційного статусу, розвиток законодавчої бази ОМС; 3) 2014–2020 рр. – реформа децентралізації влади, точніше її перший етап, а також зміни адміністративно-територіального устрою на базовому (територіальні громади) та другому (райони) рівні [2, с. 134–148]. Дещо схожу періодизацію розвитку ОМС запропонував А. Ткачук. Тільки він період 1996–2014 рр. розділив на два етапи: 1) до 2010 р. (невдалі спроби реформування ОМС); 2) від 2010 р. до кінця 2014 р. (відмова від реформ, посилення регіоналізації влади) [10; 11].

Своєю чергою, ми виділяємо шість періодів взаємодії локальних політичних режимів з центральною владою: 1) 1991–1994 рр. – формування регіональних еліт; 2) 1994–2004 рр. – закріплення принципів функціонування локальних режимів; 3) 2004–2010 рр. – наявність консенсусних чи компромісних відносин між локальними режимами та «центром»; 4) 2010–2013 рр. – повне домінування у Дніпрі, Харкові та Одесі «Партії регіонів», високий рівень лобізму в тодішніх урядах, часті конфлікти у взаємовідносинах Львова та Києва з центральною владою; 5) 2014–2019 рр. – кілька фаз взаємовідносин локальних політичних режимів з «центром», переважно від компромісних відносин до конфліктів; 6) 2019–2020 р. (рік обмежений часом дослідження) – поступове зростання рівня конфліктності відносин між локальними політичними режимами та «центром».

Тобто перший етап розвитку ОМС та локальних політичних режимів практично збігаються, а різниця тільки у двох роках завершення періоду, адже етап розвитку ОМС завершується дещо скоріше. Далі 2–4 етапи функціонування локальних політичних режимів повністю вкладаються у 2-й етап розвитку ОМС. Й, відповідно, 3-й етап розвитку ОМС включає 5–6 етап функціонування локальних політичних режимів.

При цьому, ми поділяємо декілька тверджень О. Вольського: 1) реформу децентралізації влади було розпочато для подолання проблеми надмірного регіоналізму в Україні [2, с. 52]; 2) децентралізація влади у більшості випадків сприяє кращій демократизації [2, с. 63–64]; 3) процес децентра-

лізації влади може по-різному впливати на проблему легітимності влади [2, с. 70–37]; 4) децентралізація влади практично не притаманна для автократій [2, с. 79]; 5) у теоретичному аспекті процес децентралізації влади не має ні позитивного, ні негативного значення, а його потрібно оцінювати залежно від досягнутих результатів [2, с. 81]; 6) є різні моделі децентралізації влади, але ідеальної не існує; кожна країна повинна враховувати особливості соціального, економічного, політичного, культурного, історичного та географічного розвитку [2, с. 88].

Втім, декілька аспектів у дисертаційній роботі О. Вольського для нашого дослідження є критичними. По-перше, автор аналізує реформу децентралізації влади за її складовими (політична, адміністративна, фінансова тощо), але практично не розділяючи вплив реформи на рівні типи територіальних громад. Це найбільш характерна помилка й для інших праць у цій тематиці. Таким чином можна зробити хибні висновки щодо впливу реформи децентралізації влади на функціонування локальних політичних режимів до та після реформи. Найперше у плані бюджетної забезпеченості територіальних громад (детальніше про це – нижче). По-друге, автор найбільшу увагу зосереджує на дослідженні особливостей реформи децентралізації влади та її перебігу, але менше її результатів. По-третє, О. Вольський акцентує увагу на перших двох етапах децентралізації влади (2014–2020 роках). Це не дає змогу робити узагальнених висновків щодо впливу реформи на великі міські територіальні громади, бо основний процес їх творення розпочався тільки у червні-липні 2020 року (фактично вже за основними часовими рамками дослідження згаданого автора) [2].

Відтак базова теза нашої наукової статті полягає у тому, що перебіг процесу децентралізації влади в Україні й, відповідно, її наслідки у невеликих територіальних громадах та великих містах (обласні центри, міста обласного значення) кардинально відрізняються. Не достатньо ділити децентралізацію влади на політичну, адміністративну, фінансову тощо. Потрібно розуміти, у якій громаді за розміром та статутом в адміністративно-територіальному устрої (АТУ) вона відбувалась.

Реформа децентралізації влади в Україні розпочалась у 2014 році перш за все для вирішення проблеми спроможності невеликих територіальних громад [6, с. 69]. Реформа була складною, бо одночасно вносили зміну у роботу ОМС, змінювали АТУ, коригували регіональну політику відповідно до нових вимог, проводили галузеві реформи для передачі повноважень на нижчі рівні урядування [1, с. 187]. Також було багато чинників опору реформі. М. Горбатюк виділив еконо-

мічні, соціокультурні, психологічні, географічні та екологічні чинники, що часто були приводом спротиву до входження в об'єднані територіальні громади (ОТГ) під час першого етапу децентралізації влади [3, с. 29–36]. Своєю чергою, О. Павлов виділив такі чинники опору децентралізації влади: 1) відсутність прогнозування реформи на першому етапі; 2) порушення сталості у здійсненні регіональної політики; 3) неузгодженості під час реформи між центральним та регіональними рівнями влади; 4) високий рівень недовіри до влади зі сторони населення, нігілізм [7, с. 20]. Великі міста не хотіли об'єднуватися з навколишніми населеними пунктами, щоби не ділитись з ними фінансовими ресурсами та вирішувати їхні проблеми, відсталість у розвитку від міста. Своєю чергою, невеликі населені пункти не хотіли об'єднуватися з великим містом, щоби не втратити свою політичну владу, особливо у земельних питаннях [6, с. 70; 5, с. 178–179].

Важливо розуміти, що до реформи децентралізації влади області центри та інші міста обласного значення вже мали міжбюджетні відносини з державним бюджетом [2, с. 204]. Рівень доходів до бюджетів цих міст був набагато більшим, ніж у невеликих містах, селищах чи селах, а з 2014 р. завдяки змінам фінансової політики вони отримали додаткові надходження до бюджету (акциз із пального, алкоголю та тютюнових виробів) [6, с. 70; 15, с. 50].

Зі стартом реформи міста обласного значення опинилися в особливій позиції. Їх було визнано спроможними територіальними громадами з усіма відповідними фінансовими та ресурсними повноваженнями [5, с. 178]. Фактично мета реформи децентралізації влади полягала у тому, щоби створювати спроможні територіальні громади зі статусом, які мали міста обласного значення, забезпечити прямі міжбюджетні відносини усіх ОТГ з державним бюджетом, надати ОТГ фінансову підтримку у вигляді додаткових субвенцій і трансфертів [15, с. 14–15].

До Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від його прийняття у лютому 2015 року до початку 2019 року дев'ять разів вносили зміни [1, с. 188–189]. Насправді, до травня 2018 р. створення ОТГ з центром у великому місті (обласний центр чи місто обласного значення) було практично заблоковано законодавчою особливістю, оскільки для створення ОТГ потрібно було проводити нові місцеві вибори на всій території громади. Відповідно, жодна місцева влада у великому місті не хотіла проводити нові вибори задля додавання до складу громади невеликих населених пунктів. Змінами до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» було визначено спрощену процедуру приєднання населених пунктів до міст облас-

ного значення (без проведення виборів голови ОТГ та з автоматичним включенням голови сільської чи селищної ради до виконавчого комітету новоствореної міської ОТГ). Також міста обласного значення отримали додаткові переваги у разі утворення ОТГ – додаткові державні субвенції на розвиток інфраструктури, заходи з соціально-економічного розвитку, а також нові можливості співробітництва з іншими громадами та державою [5, с. 178–179]. Крім того, існували суперечності щодо функціонування районів усередині великих міст [15, с. 13–14, 26].

Станом на вересень 2019 р. в Україні вже було створено 951 ОТГ (70,1% від перспективних планів), але з них тільки 35 ОТГ були утворені на базі міст обласного значення (23% від усіх міст обласного значення) [5, с. 36]. На початок 2020 р. вже було 44 ОТГ з центром у місті, що мало статус обласного значення [14].

Навколо обласних центрів України (саме ці міста є об'єктом нашого дослідження) під час першого (добровільного) етапу децентралізації влади було утворено тільки 6 ОТГ: Житомирська (27.09.2018 р.), Вінницька (26.10.2018 р.), Тернопільська (14.11.2018 р.), Сумська (24.04.2019 р.), Івано-Франківська (09.10.2019 р.), Луцька (25.10.2019 р.). Вже у 2020 році їх склади зазнали змін, бо були додані нові населені пункти. Тому у контексті аналізу впливу реформи децентралізації влади на функціонування локальних політичних режимів за точку відліку доречніше брати не початок реформи у 2014–2015 роках, а вже 2020 рік – після утворення всіх територіальних громад та проведення загальнонаціональних місцевих виборів.

Для аналізу наслідків змін адміністративно-територіальних меж обласних центрів України під впливом реформи децентралізації влади достатньо брати до уваги такі базові індикатори, як: 1) кількість населених пунктів, що увійшли до складу територіальної громади (ТГ); 2) зміна площі ТГ; 3) зміна кількості населення у ТГ. Ці показники є достатніми для розуміння масштабу змін функціонування ОМС на базовому рівні (ТГ).

За результатами аналізу зміни площі ТГ, утворених з містом, що є обласним центром, ми виділили чотири групи ТГ (тут ще враховані Донецька та Луганська ТГ, межі яких можуть бути переглянуті після реінтеграції, оскільки створення ТГ було вже в умовах російської окупації, а також враховано місто Севастополь в окупованій АР Крим): 1) територіальні громади, які були утворені виключно з одного населеного пункту та міста Київ й Севастополь (Миколаївська ТГ, Чернігівська ТГ, Харківська ТГ, Одеська ТГ, місто Київ, місто Севастополь); 2) територіальні громади, що збільшили свою площу до 1,5 рази (Кропивницька ТГ, Рівненська ТГ, Дніпровська ТГ, Донецька ТГ,

Черкаська ТГ, Ужгородська ТГ, Запорізька ТГ, Чернівецька ТГ, Житомирська ТГ); 3) територіальні громади, що зросли в 1,5–3 рази (Львівська ТГ, Вінницька ТГ, Луганська ТГ, Тернопільська ТГ); 4) територіальні громади, площа яких збільшилась у понад 3 рази (Івано-Франківська ТГ, Сумська ТГ, Хмельницька ТГ, Херсонська ТГ, Полтавська ТГ, Луцька ТГ).

Тобто за результатами другого етапу децентралізації влади зростання площі територіальних громад, утворених з обласним центром, було різним. Переважає група зі зростанням площі до 50% (9 ТГ), інші групи є практично сумірними за кількістю громад. Щодо зростання кількості населення, то цей показник менш вагомий. Переважно кількість населення ТГ зросла до 10%. Тільки у Полтавській ТГ (11%), Луцькій ТГ (11%), Луганській ТГ (11%, але за оцінками до окупації), Херсонській (17%) та Івано-Франківській ТГ (21%) відбулось дещо більше зростання.

Іншим важливим індикатором вимірювання впливу децентралізації влади на функціонування локальних політичних режимів є зміни розміру бюджетів обласних центрів. Фіскальна децентралізація була необхідним кроком задля забезпечення здатності ОМС ефективно реалізувати покладені на них функції, сприяти розвиткові громади [2, с. 187–188].

Українські дослідники децентралізації влади практично завжди оцінювали рівень змін у доходах місцевих бюджетів в цілому чи поділяючи по областях. При цьому, знову-таки акцентували увагу на спроможності ТГ та тому, як зростають бюджети у невеликих ТГ. Так, у доповіді НІСД «Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні» (2020 р.) аналітики зазначили, що внаслідок децентралізації влади місцеві бюджети у середньому по країні зросли у 2–4 рази, а подекуди – у 5–10 разів [16, с. 20]. О. Вольський [2], А. Круглашов та В. Бурега [6], Д. Улюгін [12], Т. Бевз [1] та інші зазначають, що фінансова децентралізація відбулась й місцеві бюджети зросли з 68,6 млрд у 2014 р. до 275 млрд грн у 2019 році [2, с. 189; 6, с. 70; 1, с. 216–217], тобто у чотири рази. Причому у структурі надходжень до місцевих бюджетів 35% становлять місцеві податки та збори, а решта – надходження загальнодержавних податків та зборів [12]. Ще у 2018 р. обсяги сукупних місцевих бюджетів вперше перевищили державний бюджет (склали 52%), а для порівняння у 2014 р. ця частка становила ще 42% [15, с. 18].

Про те, що реальні доходи місцевих бюджетів у 2017–2018 рр. насправді менші, ніж у 2013 р. через інфляцію національної валюти та що місцеві бюджети надалі сильно залежні від державних трансфертів, зазначала Н. Дребот [4, с. 26]. Як ми вже зазначали, обласні центри одразу отримали

Таблиця 1

Адміністративно-територіальні зміни міст обласних центрів України після утворення ТГ з цими містами у центрі, місто Київ та місто Севастополь

Назва ТГ	К-сть насел. пунктів	Площа міста до створення ТГ, км. кв.	Площа утвореної ТГ, км. кв.	% зміни площі	Населення міста до створення ТГ, тис осіб	Населення утвореної ТГ, тис осіб	% зміни населення
Вінницька	9	113,16	256,6	227%	370,71	394,69	106%
Дніпровська	2	380	416,7	110%	1 022,90	1 025,44	100%
Донецька	14	571	635	111%	908,46	933,27	103%
Житомирська	2	61	87,8	144%	264,32	268,12	101%
Запорізька	1	240	281,7	117%	755,94	755,94	100%
Івано-Франківська	19	83,73	262,5	314%	237,69	288,74	121%
м. Київ	1	820	820	100%	2 967,40	2 967,40	100%
Кропивницька	2	103	105	102%	225,34	235,95	105%
Луганська	30	286,2	774,2	271%	401,30	444,38	111%
Луцька	36	42	379,6	904%	217,32	241,73	111%
Львівська	20	160	312,8	196%	724,31	790,50	109%
Миколаївська	1	260	251,3	97%	485,46	485,46	100%
Одеська	1	163	164,7	101%	1 046,05	1 046,05	100%
Полтавська	56	77	548,7	713%	286,65	319,61	111%
Рівненська	2	58,24	63,1	108%	246,00	255,72	104%
м. Севастополь	1	60	60	100%	342,60	342,60	100%
Сумська	21	95,38	347,9	365%	262,12	277,48	106%
Тернопільська	11	59	166,9	283%	223,46	227,23	102%
Ужгородська	1	31,56	36,5	116%	117,18	117,18	100%
Харківська	1	350,02	348,1	99%	1 530,96	1 530,96	100%
Херсонська	16	68	450,9	663%	286,96	334,60	117%
Хмельницька	24	93,05	494,5	531%	273,71	294,64	108%
Черкаська	2	69	78	113%	274,76	279,42	102%
Чернівецька	3	153	180,3	118%	267,06	273,84	103%
Чернігівська	1	79	77	97%	289,43	289,43	100%

* Дані з Атласу адміністративно-територіального устрою України (2021 р.). Джерела даних площі міст до утворення ТГ різні, тому щодо цього можуть бути неточності. Донецька та Луганська ТГ й місто Севастополь окуповані РФ з 2014 року. Дані по них в Атласі орієнтовні.

переваги фіскальної децентралізації, бо одразу визначались як спроможні ТГ. Також ці міста й до реформи мали прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом.

З відкритих джерел («Open Budget» та сайтів ТГ) ми проаналізували динаміку змін доходів місцевих бюджетів обласних центрів та міста Київ. Найбільш важливим для нас був період з 2009 року, за декілька років до початку реформи децентралізації влади. Ми не беремо до уваги Донецьк, Луганськ і Севастополь, оскільки вони з 2014 року під окупацією РФ.

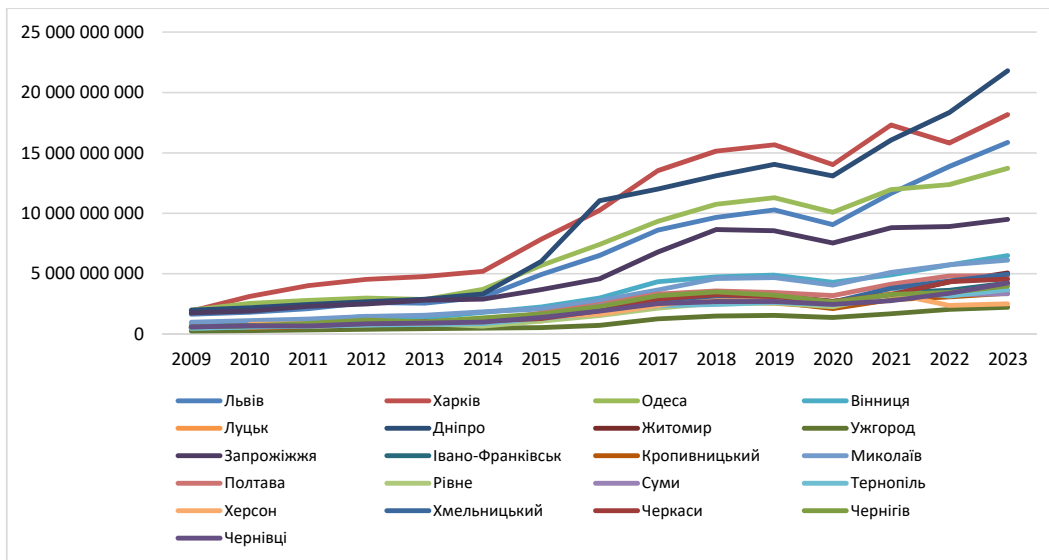
З даних дійсно видно, що загалом місцеві бюджети аналізованих міст зросли з 50,37 млрд грн у 2012 р. до 225,97 млрд грн, тобто майже у 5,5 разів. До прикладу, за цей час місцевий бюджет Львова зріс у 6 разів, Харкова – у 4 рази, Одеси – у 4,6 раза, Києва – у 3,9 раза.

Однак для більш об'єктивної оцінки потрібно аналізувати, як змінився розмір доходів місцевих бюджетів у еквіваленті до долара США (у відповідності до курсу НБУ станом на кінець кож-

ного аналізованого року). Це дозволяє врахувати вплив через сильну інфляцію гривні спочатку у 2014–2015 рр., а потім в 2022 році.

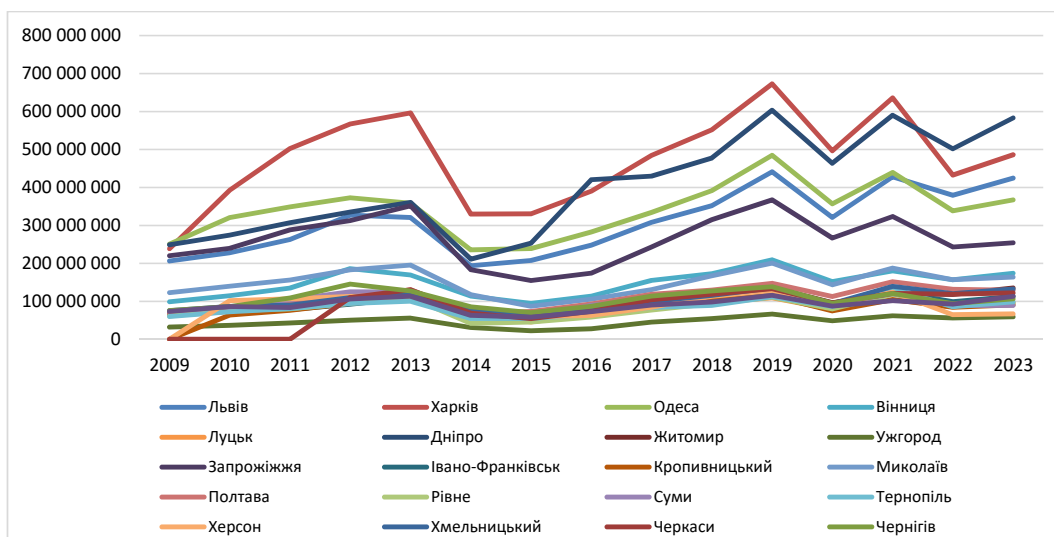
Ці дані засвідчують, що загалом місцеві бюджети у доларах США аналізованих обласних центрів, а пізніше ТГ навколо них (крім Донецька і Луганська) та міста Києва у порівнянні 2023 та 2012 років практично не змінились. Навпаки, у 2023 р. загальний обсяг був на 4% менший, ніж був у 2012 р. До прикладу, за цей час місцевий бюджет Львова зріс на 30%, Харкова зменшився на 14%, Одеси зменшився на 1%, Києва зменшився на 17%. На рис. 2 видно, що із 2014 р. розмір місцевих бюджетів починає зростати, але це більше зумовлено загальноекономічною ситуацією, частковим оговтанням від початку гібридної війни з РФ, стабілізацією гривні.

Крім змін розміру бюджетів, важливим впливом децентралізації влади були зміни в обсягах державної підтримки місцевого та регіонального розвитку. Так, у 2019 р. обсяг цього фінансування був у 41,5 разів більший, ніж у 2014 р (зростання



* На графіку відсутнє місто Київ, оскільки міський бюджет набагато більший і це «звужує» графік. Відсутні дані по Луганській ТГ, Донецькій ТГ та місті Севастополь, оскільки вони окуповані РФ.

Рис. 1. Динаміка доходів місцевих бюджетів міст обласних центрів України у період 2009–2023 років, у грн



* На графіку відсутнє місто Київ, оскільки міський бюджет набагато більший і це «звужує» графік. Відсутні дані по Луганській ТГ, Донецькій ТГ та місті Севастополь, оскільки вони окуповані РФ.

Рис. 2. Динаміка доходів місцевих бюджетів міст обласних центрів України у період 2009–2023 років, в доларах США (курс \$ за НБУ на кінець кожного звітного року)

з 0,5 млрд в 2014 р. до 20,75 млрд грн у 2019 р.). Однак, як ми вже зазначили, більші ТГ з обласними центрами були створенні вже у 2020 році, а тому цей вплив на функціонування локальних політичних режимів насправді не надто великий. До того ж, ці програми координувала центральна влада і цей процес радше був політизованим [16, с. 75–76].

Децентралізація влади сприяла кращому виходу місцевої економіки та бізнесу з тіні,

оскільки ОМС стали більш ефективними у розпоряджанні місцевими ресурсами, більш зацікавленими в розвитку бізнесу у своїх громадах. Інституційні зміни, що відбуваються в процесі децентралізації влади, відновлюють контроль над використанням локальних ресурсів, згортаючи можливості отримання перехідної ренти та конвертуючи її у легальний факторний дохід, перерозподілений на користь локальних спільнот. Інституційні механізми горизонтальної співпраці

знижують залежність громад від олігархічних вертикалей сприяють посиленню конкуренції між територіальними громадами за локальні ресурси.

Проте сильнішою цільовою групою реформи децентралізації влади були мешканці громад, бо вони отримали найбільше вигод (покращення благоустрою, рівня надання послуг тощо). Зважаючи на це, економічно активне населення не було прямою цільовою групою реформи. Однак надалі громади мають стимулювати їх, щоби забезпечувати розвиток громади. Частково це вже прослідковується у розмірі частки місцевих бюджетів у капітальних інвестиціях у порівнянні з державним бюджетом [15, с. 74–77, 89].

Місцеві вибори 2020 р. посилили політизацію локальних політичних режимів, що було пов'язано зі зміною виборчої системи, а також більшою зацікавленістю зі сторони парламентських політичних партій отримувати контроль за місцевими ресурсами [9]. Про зростання регіональних політичних партій засвідчує і звіт Громадської мережі «ОПОРА» на місцевих виборах 2020 року [17].

Встановлено, що парламентські партії, володіючи більшими ресурсами, мали переваги і, відповідно, локальні й регіональні еліти також були зацікавлені у приналежності до політичної сили національного рівня [15, с. 46]. Рівень суперечностей між центральною та місцевими владами зростає по мірі збільшення фінансових й економічних ресурсів громад [6, с. 72–73]. Однак загалом реформа децентралізації влади сприяє зміцненню системи керованості територіями завдяки посиленню прямих міжбюджетних відносин [15, с. 132].

Висновки та перспективи нових досліджень. Реформа децентралізації влади в Україні суттєво позначилась на функціонуванні локальних політичних режимів. Виявлено, що для аналізу наслідків реформи недостатньо поділяти процес децентралізації влади на політичну, адміністративну, фінансову складові. Потрібно також типологізувати територіальні громади за розміром: 1) ТГ, що утворились з великими містами у центрі, що раніше мали статус міст обласного значення; 2) менші ТГ, що утворились з невеликих міст, селищ, сіл у центрі. Це дозволяє уникати помилок узагальнення, оскільки процес утворення ТГ у цих групах кардинально відрізнявся.

Метою першого етапу децентралізації влади було утворення нових спроможних ТГ. Міста обласного значення одразу були визначені як спроможні, мали прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом до реформи, а тому на старті реформи отримали додаткові ресурси від фіскальної децентралізації. Через це й інші чинники опору великих міст щодо створення ТГ за перший етап реформи було створено тільки 6 ТГ з адміністративним центром в обласних центрах. Надалі ця «відсталість» стала перешкодою

до розширення площі ТГ з великими містами. Лише 10 ТГ із містами-обласними центрами внаслідок реформи збільшили площу ТГ більше, ніж у 1,5 раза.

Зростання у гривні розміру місцевих бюджетів у ТГ з містами-обласними центрами зумовлене не так реформою децентралізації влади, як початком війни з РФ, погіршенням економічної ситуації, інфляцією гривні тощо. Якщо у 2023 р., порівнюючи із 2012 р., місцеві бюджети ТГ з містами-обласними центрами (без Луганська та Донецька) та Києва у гривні зросли майже у 5,5 раза (з 50,37 млрд грн до 225,97 млрд грн), то конвертуючи їх у долари США, розміри місцевих бюджетів за цей час навпаки зменшились на 4%.

Децентралізація влади посилила процеси політизації, але це було зумовлено не лише цією реформою, а загалом пов'язано з суспільно-політичними й економічними змінами. Очевидно, що локальні політичні режими стали більш зацікавлені в економічному зростанні, але поки місцева влада більшу увагу акцентувала на вирішенні проблем мешканців та менше сприяло зростанню економічно активного населення. Водночас ця теза потребує додаткового вивчення.

Загалом констатовано, що локальні політичні режими отримують справжні переваги від реформи децентралізації влади, коли завершиться третій етап реформи (обласний рівень). Потенційно після завершення цього буде вирішено проблему дуалізму місцевої і виконавчої влади. Завершення третього етапу реформи можливе тільки після закінчення російсько-української війни та внесення змін до Конституції України. Це вимагатиме високої взаємодії між главою держави, парламентом, урядом, територіальними громадами, громадським суспільством, бізнесом тощо.

Література

- Бевз Т. Специфіка здійснення реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах України: здобутки і прорахунки. Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні: зб. наук. праць / за ред. О. О. Рафальського. О. М. Майбороди. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2019. С. 187–231.
- Вольський О. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади: порівняльний аналіз на прикладі Республіки Польща та України: дис. ... д-ра філос. в галузі знань 052 «Політологія». ЛНУ ім. І. Франка. Львів, 2022. 356 с.
- Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. *Political Studies*. № 1. 2021. С. 22–40.
- Дребот Н., Семенен І. Реформа децентралізації в Україні: поточний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник НЛТУ України*. Том 29. № 3. 2019. С. 24–27.

5. Кравців В., Сторонянська І. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку : монографія. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України. 2020. 531 с. С. 178–179

6. Круглашов А., Бурега В. Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. Том 9. № 2. 2021. С. 68–76.

7. Павлов О., Павлова І., Павлова Т., Павлов О. Економічні, політико-правові та управлінські наслідки децентралізації публічної влади в Україні. *Український журнал прикладної економіки*. Том 5. № 4. 2020. С. 18–31.

8. Соломаха А. Децентралізація в Україні: досягнення, виклики та актуальність реформи. *Молодий вчений*. №8 (96). 2021. С. 107–113.

9. Ткачук А. Бачення та поради на непростий 2021-й: інтерв'ю. Реанімаційний Пакет Реформ : веб-сайт. URL: <https://rpr.org.ua/news/anatoliy-tkachuk-bachennia-ta-porady-na-neprostu-2021-y/> (дата звернення: 24.04.2024).

10. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.

11. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація: практичний посібник. Київ: ТОВ «Софія», 2012. 120 с.

12. Улюгін Д. Бюджетна децентралізація: ключові виклики та досягнення. *Економічна правда: веб-сайт*. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/07/24/663318/> (дата звернення: 25.04.2024).

13. Атлас адміністративно-територіально устрою України : за ред. Остапенка П. / друге видання. Товариство дослідників України. Київ. 2021. 441 с.

14. В Україні створили 1029 об'єднаних територіальних громад. Інфографіка. *Укрінформ: веб-сайт*. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2854723-v-ukraini-stvorili-1029-obednanih-tergromad.html> (дата звернення: 25.04.2024).

15. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доп. за ред. Жаліла Я. Київ: НІСД, 2019. 192 с.

16. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. за наук. ред. Жаліла Я. Київ : НІСД, 2020. 153 с.

17. Остаточний звіт за результатами спостереження Громадянської мережі «ОПОРА» на місцевих виборах – 2020 : звіт за ред. Айвазовська О. Київ. 2021. 140 с.

18. Реформа децентралізації. *Урядовий портал: веб-сайт*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 25.04.2024).

19. Open Budget. Державний веб-портал бюджету для громадян: веб-сайт. URL: <https://openbudget.gov.ua/> (дата звернення: 25.04.2024).

Анотація

Рішко С. І. Децентралізація влади та її значення для розвитку локальних політичних режимів в Україні. – Стаття.

У статті розглянуто, систематизовано та коротко підсумовано вплив перших двох етапів (2014–

2020 роки) реформи децентралізації влади на функціонування локальних політичних режимів в Україні, зокрема усіх міст обласного значення (окрім Луганська та Донецька, що окуповані РФ) та Києва. Визначено, що рівень децентралізації влади (після типу політичного режиму та адміністративно-територіального устрою) має одне із ключових значень у впливі на тип та можливості функціонування локального політичного режиму. Завдяки зіставленню етапів розвитку органів місцевого самоврядування й етапів функціонування локальних політичних режимів в Україні виявлено сильний взаємозв'язок між досліджуваними змінними.

Аналіз процесу створення територіальних громад навколо міст обласного значення виявив декілька особливостей, які кардинально відрізняють цей процес від утворення невеликих територіальних громад. Відповідно, зроблено висновок, що досліджуючи децентралізацію влади, не достатньо її ділити за сферами (політична, адміністративна, фінансова тощо), адже доцільно також типологізувати громади, бо наслідки реформи у невеликих громадах та великих містах сильно відрізняються. Відтак проаналізовано адміністративно-територіальні результати утворення територіальних громад із центрами у містах, що є обласними центрами, та в Києві. Виявлено, кілька груп територіальних громад щодо рівня зростання їхніх територій. Означено, що за кількістю населення громади із обласними центрами змінилися не суттєво.

На цей підставі досліджено вплив децентралізації влади на динаміку зміни доходів місцевих бюджетів обласних центрів і Києва з 2009 по 2023 роки. При цьому, окремо сформовано графік динаміки у доларах США, щоби проілюструвати рівень впливу саме фінансової децентралізації на великі українські міста. Таким чином спростовано тезу, про те що міські бюджети зросли у кілька разів виключно завдяки реформі децентралізації. Доведено, що перші два етапи реформи децентралізації влади в Україні мали вплив на функціонування локальних політичних режимів, але все-ж у контексті її розвитку та функціонування найбільший вплив матиме третій етап децентралізації влади, який передбачає реформування на обласному рівні й урегулювання проблеми дуалізму влади.

Ключові слова: децентралізація влади, локальний політичний режим, місто обласного значення, органи місцевого самоврядування, міський бюджет, адміністративно-територіальний устрій.

Summary

Rishko S. I. Decentralization of power and its significance for developing local political regimes in Ukraine. – Article.

The article examines, systematizes, and briefly summarizes the impact of the first two stages (2014–2020) of the decentralization reform on the functioning of local political regimes in Ukraine, particularly in all regional cities (except for Luhansk and Donetsk, which are occupied by the Russian Federation) and Kyiv. It is determined that the level of decentralization (after the type of political regime and administrative-territorial system) plays a crucial role in influencing the type and functioning opportunities of the local political regime.

A strong correlation between the investigated variables has been revealed by comparing the development stages of development of local government bodies and the stages of functioning of local political regimes in Ukraine.

Analyzing the process of creating territorial communities around regional cities has revealed several peculiarities that fundamentally distinguish this process from forming small territorial communities. Consequently, the conclusion has been drawn that when studying decentralization, it is not sufficient to divide it into spheres (political, administrative, fiscal, etc.), as it is also advisable to classify communities as the consequences of the reform in small communities and large cities differ significantly. Therefore, the administrative-territorial results of forming territorial communities with centers in regional towns and Kyiv have been analyzed. Several groups of territorial communities have been identified regarding their territories' expansion levels. In terms of

population size, the communities with regional centers have mostly stayed the same.

Based on this, the impact of decentralization on the dynamics of changes in the revenues of local budgets of regional centers and Kyiv from 2009 to 2023 has been studied. Additionally, a separate graph of the dynamics in US dollars has been constructed to illustrate the impact of fiscal decentralization on large Ukrainian cities. Thus, the thesis that municipal budgets increased several times solely due to decentralization reform has been refuted. It has been proven that the first two stages of decentralization reform in Ukraine impacted the functioning of local political regimes. Still, ultimately, in the context of its development and operation, the third stage of decentralization will exert the most significant impact, which involves regional reform and addressing the issue of dual power.

Key words: decentralization, local political regime, city of regional significance, local government bodies, municipal budget, administrative-territorial structure.