

Група 1

Тема: Аналіз поточного стану реформи децентралізації в Україні станом на липень 2026 року: проблеми, вузькі місця та план завершення реформи

ПРОЄКТ

Вид policy paper: Policy Brief (Аналітична записка)

ПЛАН:

1. Вступ

- 1.1. Передумови започаткування реформи децентралізації*
- 1.2. Визначення початкових цілей реформи*
- 1.3. Окреслення нових викликів, що вплинули на хід реформи*

2. Оцінка поточного стану реформи: досягнення, незавершені елементи та виклики

- 2.1. Ключові досягнення*
- 2.2. Незавершені елементи реформи*
- 2.3. Ключові стейкхолдери реформи*
- 2.4. Системні проблеми та вузькі місця*

3. Варіанти державної політики (policy options)

- 3.1. Зупинення (замороження) реформи - призупинення подальших змін у зв'язку з воєнним станом.*
- 3.2. Продовження реформи у чинному вигляді - збереження існуючої моделі без суттєвих змін.*
- 3.3. Оновлення цілей та пріоритетів реформи - адаптація цілей з урахуванням сучасних викликів (воєнних умов та євроінтеграційних процесів).*
- 3.4. Інституційна трансформація реформи (рекомендований варіант) - комплексне завершення реформи шляхом системного перегляду розподілу повноважень, ролей інституцій та механізмів взаємодії між рівнями публічного управління.*

4. Стратегічний план завершення реформи (2026–2027 роки)

- 4.1. Законодавчі кроки*
- 4.2. Інституційні зміни*
- 4.3. Управлінські та кадрові заходи*
- 4.4. Фінансова стабілізація*

5. Ризики реалізації та висновки

Висновки

1. Вступ

Реформа публічного управління в Україні є однією з ключових структурних трансформацій держави, спрямованою на побудову ефективної системи багаторівневого врядування відповідно до європейських принципів субсидіарності, прозорості, підзвітності та належного врядування (good governance). Вона передбачає не лише розширення участі громадян у прийнятті рішень, а й забезпечення реального впливу органів місцевого самоврядування на формування та реалізацію політики на місцевому рівні.

Інституційний старт реформи було закладено ухваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні¹. На той момент система публічного управління характеризувалася високим рівнем централізації, що обмежувало розвиток територій, знижувало ефективність надання публічних послуг та поглиблювало регіональні диспропорції.

У цьому контексті децентралізація стала центральним інструментом реформування, спрямованим на перерозподіл повноважень, ресурсів і відповідальності на користь базового рівня місцевого самоврядування.

Початково реформа передбачала:

- формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування;
- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- чітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- зміцнення фінансової основи територіальних громад;
- запровадження ефективної системи державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

Реформа децентралізації не є ізольованим процесом і реалізується в межах ширшої архітектури реформ публічного управління та секторного розвитку. Її нормативно-стратегічну основу становлять, зокрема **Стратегії реформування державного управління України на період до 2030 року**², **Плану України (Ukraine**

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

² Про схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2026 - 2030 роки та затвердження операційного плану заходів з її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.06.2026 № 768-р <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/768-2026-%D1%80#Text>

Facility)³, бюджетного та секторального законодавства⁴, а також зобов'язань України в межах Угоди про асоціацію з Європейським Союзом⁵.

За час реалізації реформи досягнуто суттєвого прогресу: сформовано новий адміністративно-територіальний устрій⁶, посилено фінансову самостійність громад⁷ та розширено доступ до адміністративних послуг⁸. Досягнуті результати отримали позитивну міжнародну оцінку - зокрема, Європейський Парламент у Доповіді від 11 лютого 2021 року визначив децентралізацію однією з найуспішніших реформ в Україні⁹.

Водночас станом на 2026 рік реформа залишається інституційно незавершеною, що проявляється у низці системних проблем:

- відсутність цілісної та завершеної моделі розподілу повноважень і відповідальності між рівнями публічної влади;
- недостатня визначеність та обмеженість механізмів державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування, зокрема у частині здійснення власних (самоврядних) повноважень;
- функціональна невизначеність субрегіонального (районного) рівня управління внаслідок перерозподілу ресурсів і компетенцій на користь територіальних громад.

Актуальність завершення реформи суттєво посилюється дією трьох взаємопов'язаних факторів:

1. Повномасштабна війна та безпекові виклики: наявна модель розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями та військовими адміністраціями характеризується фрагментованістю та дублюванням функцій у сферах безпеки, цивільного захисту та життєзабезпечення. Це ускладнює координацію, розмиває відповідальність та

³ Ukraine Facility <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua>

⁴ Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/695-2020-%D0%BF#Text>

⁵ Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України 16.09.2014 № 1678-VII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2>

⁶ Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>; Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України: Закон України від 28.07.2023 № 3285-IX <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/3285-20#top>

⁷ Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text>

Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19#top>

⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі: Закон України від 03.11.2020 № 943-IX <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/943-20#Text>

⁹ European Parliament resolution of 11 February 2021 on the implementation of the EU Association Agreement with Ukraine (2019/2202(INI)) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0050_EN.html

знижує оперативність ухвалення управлінських рішень. Додатковим викликом є відсутність визначеного правового механізму переходу від військового до цивільного врядування.

2. Європейська інтеграція: незавершеність моделі багаторівневого врядування обмежує імплементацію принципу субсидіарності, ускладнює забезпечення підзвітності та прозорості управління, а також створює інституційні бар'єри для ефективного використання фінансових інструментів Європейського Союзу.

3. Повоєнне відновлення: інституційні дисбаланси між рівнями влади ускладнюють координацію політик відновлення, знижують спроможність громад до стратегічного планування та створюють ризики неефективного використання національних і міжнародних ресурсів, зокрема на деокупованих територіях.

У сукупності ці фактори зумовлюють необхідність переходу від часткових рішень до комплексної інституційної трансформації - завершення реформи децентралізації - формування цілісної моделі багаторівневого врядування, у якій кожен рівень має чітко визначені повноваження, достатні ресурси для їх реалізації та відповідальність за результати прийнятих рішень і є необхідною передумовою ефективного врядування, відновлення територій та успішної європейської інтеграції України.

Метою policy brief є аналіз поточного стану реформи децентралізації, ідентифікація її системних прогалин та обґрунтування варіантів державної політики щодо її завершення в умовах воєнного стану, євроінтеграції та повоєнного відновлення.

Аналіз базується на ключових законодавчих і стратегічних актах, що визначають інституційну архітектуру публічного врядування, особливості функціонування системи в умовах воєнного стану, бюджетно-фінансові механізми, територіальну організацію влади та євроінтеграційні зобов'язання України, а також враховує положення проєкту Закону України «Про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування» (реєстр. № 14412) і актуальні дані моніторингу процесу децентралізації.

2. Оцінка поточного стану реформи: досягнення, незавершені елементи та виклики

2.1. Ключові досягнення

1) Завершення базового адміністративно-територіального устрою на рівні громад.

Одним із найбільш вагомих і фактично незворотних результатів реформи стало формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування. У 2020 році Кабінетом Міністрів України було затверджено новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня та замість понад 11 тисяч сформовано 1469 територіальних громад, які охопили всю територію України. Це створило територіальну основу для функціонування місцевого самоврядування, прямі міжбюджетні відносини громад із

державним бюджетом та перехід від моделі, за якої значна частина управлінських і фінансових рішень приймалася на районному рівні, до моделі, орієнтованої на громаду.

Важливим наслідком стало не лише укрупнення територій, а й формування нового управлінського суб'єкта – територіальної громади як основного носія повноважень, ресурсів і відповідальності за значну частину питань місцевого значення. Саме громади сьогодні є основною ланкою забезпечення повсякденних публічних послуг та локального розвитку. Вони стали головними центрами безпеки, прийому ВПО та координації логістики під час війни.

Водночас територіальне укрупнення не означає автоматичної управлінської спроможності. Адміністративно-територіальна реформа, розпочата у 2015 році, здійснювалася відповідно до політико-економічних умов того часу та наявних аналітичних і методичних підходів, проте окремі рішення щодо формування територіальних громад і районів не завжди повною мірою відповідали методичним засадам, що у подальшому позначилося на рівні їх ресурсного забезпечення та спроможності. Для прикладу в Івано-Франківській області на початку реформи планувалось створити 41 громаду, а по факту створено 62 громади; планувалось 5 районів, створено 6.

2) Формування укрупненого районного рівня.

У 2020 році 490 районів було об'єднано у 136 укрупнених районів. Це дозволило усунути надмірну фрагментацію субрегіонального рівня та привести його територіальну організацію у відповідність до нової системи громад. Ліквідовано сотні дублюючих бюрократичних структур (колишніх райрад та райдержадміністрацій), що скоротило витрати на утримання апарату. А також новий поділ узгоджується із європейським стандартом NUTS-3, що необхідно для майбутньої регіональної статистики ЄС.

3) Посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування.

Фінансова децентралізація є одним із найбільш практично відчутних результатів реформи. Місцеві бюджети отримали власні джерела доходів (64% ПДФО, єдиний податок, акцизи та плату за землю і нерухомість), прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та ширші можливості самостійно визначати напрями використання коштів. Міністерство фінансів характеризує місцеві бюджети як самостійні, що забезпечується закріпленням відповідних джерел доходів і правом місцевих рад самостійно затверджувати бюджети.

Фінансова спроможність місцевого рівня зберігає позитивну динаміку навіть в умовах війни. За підсумками першого півріччя 2026 року до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 287,7 млрд грн, що на 41,9 млрд грн, або на 17%, більше порівняно з аналогічним періодом 2025 року. Водночас регіональна диференціація залишається значною: найнижчі доходи мають території, де ведуться активні бойові дії або які зазнали тимчасової окупації.

У 2026 році держава продовжує застосовувати механізми горизонтального та вертикального фінансового вирівнювання. Передбачено базову дотацію в обсязі 29,2 млрд грн, реверсну дотацію — 17,8 млрд грн, а також окрему підтримку громад, на територіях яких ведуться бойові дії.

Отже, фінансова децентралізація в Україні є суттєвим досягненням, однак її результативність необхідно оцінювати не лише за обсягом коштів, що залишаються на

місцях, а й за стабільністю джерел доходів, відповідністю ресурсів обсягу повноважень та можливістю громад фінансувати розвиток.

4) Розвиток системи надання адміністративних послуг.

Одним із найбільш видимих для громадян результатів реформи стало наближення адміністративних послуг до місця проживання. Формування мережі ЦНАП стало важливою складовою переходу від адміністративно-територіальної до сервісної моделі місцевого управління.

Станом на 1 січня 2026 року мережа ЦНАП налічує 5716 об'єктів, із яких 5405 працювали, а 311 були тимчасово закриті. Найбільша кількість тимчасово закритих об'єктів припадала на області, які найбільше постраждали від війни. Це свідчить одночасно про масштаб розвитку сервісної мережі та її вразливість до безпекових факторів.

Наступним етапом розвитку ЦНАП стає не стільки їх кількісне збільшення, скільки забезпечення однакових стандартів якості, доступності, безбар'єрності, цифровізації та кадрової спроможності.

Програмою Polaris «Підтримка багаторівневого врядування в Україні» спільно з Міністерством цифрової трансформації України, яка фінансується урядом Швеції через Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку Sida і реалізується SALAR International – частиною Шведської асоціації місцевих і регіональних влад (SALAR) було проведеного опитування персоналу ЦНАП. Оприлюднені у липні 2026 року результати, показали, зокрема, і проблему залучення нового персоналу: 37,6% респондентів назвали це проблемою, а лише 44,7% були готові працювати на своїй посаді ще тривалий період.

2.2. Незавершені елементи реформи

1) Відсутність чіткого розмежування повноважень між рівнями публічної влади.

На даний час це є головним системним незавершеним елементом реформи. Проблема полягає вже не стільки у відсутності передачі повноважень, скільки у недостатньо чіткому нормативному визначенні того, хто саме відповідає за результат виконання конкретної публічної функції. Досі чітко не розділено «власні» (місцеві) та «делеговані» (державні) повноваження.

На практиці зберігаються сфери, де повноваження громад, районного та обласного рівнів, територіальних органів центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій перетинаються. Це породжує дублювання, необхідність погоджень, конфлікти компетенцій та ситуації, коли ресурс відповідальності не відповідає обсягу повноважень.

Для прикладу у сфері соціального захисту та медицині: громади фінансують первинну ланку, обласні ради як засновники обласних та спеціалізованих закладів охорони здоров'я і соцзахисту, призначають керівників і фінансують утримання майна, ОВА - координують роботу (оперативне управління) цих закладів, а Нацсоцслужба або НСЗУ здійснюють прямий контроль і фінансування. У сфері цивільного захисту та безпеки: організація оборонної роботи, створення укриттів та ліквідація надзвичайних

ситуацій одночасно покладені на голови громад, ОВА та ДСНС. Подібні проблеми існують у архбудконтролі та погодженнях щодо виділення земель.

Основним принципом має бути субсидіарність: рішення повинні прийматися на тому рівні, який є найближчим до громадянина і здатний ефективно виконувати відповідну функцію. Водночас держава часто передає громадам функції (наприклад, пільговий проїзд чи утримання професійно-технічної освіти) без надання під них відповідних грошових субвенцій.

2) Неврегульований статус та функції місцевих державних адміністрацій.

Чинна модель місцевих державних адміністрацій значною мірою сформована ще до реформи децентралізації. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» продовжує передбачати широкий спектр повноважень у соціально-економічній, бюджетній, майновій, освітній, медичній та інших сферах. Водночас значна частина відповідних функцій після реформи фактично перемістилася до громад.

Це створює інституційний дисбаланс: громади отримали значно більше повноважень і ресурсів, тоді як місцеві державні адміністрації не були системно трансформовані у класичний орган державного нагляду та координації. Замість чистого європейського нагляду за законністю актів ОМС, держадміністрації часто намагаються керувати господарською діяльністю громад.

Станом на липень 2026 року питання адаптації моделі діяльності місцевих державних адміністрацій залишається предметом активного опрацювання. Це свідчить про поступовий перехід від традиційної універсальної моделі МДА до більш адаптивної, однак не вирішує принципового питання їх конституційного та функціонального статусу.

3) Нечітка роль районного рівня.

Після створення 136 укрупнених районів районний рівень опинився між сильною громадою та областю. Укрупнені районні ради існують, але у них за законом вилучено реальні повноваження та власні фінансові ресурси (бюджети).

Станом на 1 лютого 2026 року в Україні функціонувало 119 районних рад, 21 районна рада, або 17,6%, у 2025 році не провела жодного пленарного засідання. Значна частина проблем пов'язана з окупацією та бойовими діями, але сам факт функціональної слабкості районного рівня має системний характер.

У перспективі районний рівень доцільно розглядати не як «проміжну копію» громади чи області, а як рівень координації функцій, які за своїм масштабом перевищують можливості окремої громади, але не потребують регіонального рівня. Його функції мають бути чітко визначені законодавством і забезпечені відповідним ресурсом.

4) Відсутність ефективної системи державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

У цьому питанні необхідно внести важливе уточнення: законодавчі рішення вже прийнято, однак його повноцінне практичне введення відкладене.

Законом України від 5 листопада 2025 року № 4677-IX передбачено механізм забезпечення законності актів органів місцевого самоврядування, у тому числі визначено повноваження місцевих державних адміністрацій щодо державного нагляду за актами громад і районних рад, а також судовий механізм оскарження незаконних

актів. Однак сам Закон вводиться в дію через 12 місяців після припинення або скасування воєнного стану.

Таким чином, проблема полягає вже не у повній відсутності законодавчої моделі, а у відтермінованому запуску її повноцінного механізму та необхідності підготовки інституційної спроможності органів, які здійснюватимуть нагляд.

Це принципово важливо: децентралізація не може означати відсутність державного контролю за законністю. Європейський підхід передбачає контроль саме за законністю, а не за доцільністю рішень місцевого самоврядування. Тому завершення реформи має передбачати чітке розмежування політичної самостійності громад і державного нагляду за дотриманням Конституції та законів.

5) Невизначеність щодо моделі управління у перехідний період (військові адміністрації).

Воєнний стан сформував особливу модель публічного управління, у якій військові адміністрації можуть перебирати значну частину повноважень органів місцевого самоврядування. Закон визначає військові адміністрації як тимчасові державні органи, створені для забезпечення оборони, громадської безпеки, цивільного захисту та функціонування держави в умовах воєнного стану.

Станом на 1 квітня 2026 року в територіальних громадах було утворено 214 військових адміністрацій, причому у 23 випадках їх начальники не були наділені передбаченими законодавством повноваженнями. Часто виникає конфлікт між повноваженнями обраного мера/ради та призначеного голови військові адміністрації.

Це свідчить про те, що військові адміністрації стали не поодиноким винятком, а масштабним елементом воєнної моделі управління. Водночас їхня природа залишається тимчасовою, а отже, необхідно заздалегідь визначити порядок переходу від військово-адміністративної моделі до повноцінного цивільного місцевого самоврядування.

Особливого значення це набуває для деокупованих територій, де відновлення роботи рад, виконавчих органів, комунальних підприємств, бюджетного процесу та місцевої демократії має відбуватися одночасно з відновленням фізичної інфраструктури.

2.3. Ключові стейкхолдери реформи

Територіальні громади – основний бенефіціар і водночас основний виконавець реформи. Органи місцевого самоврядування зацікавлені у збереженні достатнього обсягу власних доходів, чіткому закріпленні повноважень, зменшенні дублювання функцій із державними органами та отриманні прогнозованих правил фінансування. Жителі громад, у свою чергу, оцінюють реформу передусім через доступність і якість послуг, стан інфраструктури, безпеку, прозорість влади та можливість впливати на місцеві рішення.

Органи державної влади – центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи в областях – зацікавлені у збереженні єдності державної політики, законності та керованості територіями. Основний виклик для цього стейкхолдера полягає у переході від прямого адміністративного управління до координації, регулювання та контролю за законністю.

Регіональний рівень – обласні ради та обласні державні адміністрації – має зберігати роль регіонального стратегічного рівня, особливо у питаннях розвитку, відновлення, інфраструктури, координації між громадами та реалізації державної регіональної політики. Одночасно необхідно усунути дублювання між обласними радами, ОДА/ОВА та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Субрегіональний рівень – районні ради та районні державні адміністрації – є найбільш зацікавленим у визначенні власної ролі. Його представники об'єктивно зацікавлені у збереженні інституційної спроможності, однак майбутній статус району не повинен визначатися виключно з позиції збереження існуючих установ і посад. Він має бути обґрунтований реальними функціями, які неможливо або неефективно виконувати на рівні окремої громади.

Внутрішньо переміщені особи та інші групи населення, які зазнали найбільшого впливу війни, є особливим стейкхолдером. Для них якість децентралізації вимірюється можливістю фактичної інтеграції у громаду: доступом до соціальних, адміністративних, освітніх, медичних та житлових послуг, працевлаштуванням і участю у житті приймаючої громади. Міграційні процеси водночас змінюють демографічну та фінансову структуру самих громад, що необхідно враховувати у міжбюджетних відносинах.

Міжнародні партнери – Європейський Союз, Рада Європи та інші донори – залишаються важливими учасниками реформи через експертну, фінансову та інституційну підтримку. Для них принциповими є відповідність реформи Європейській хартії місцевого самоврядування, субсидіарність, прозорість, належне врядування, підзвітність та спроможність місцевого рівня брати участь у відновленні країни. Європейська підтримка України також безпосередньо пов'язує інституційну спроможність місцевих і регіональних органів із процесами відновлення та європейської інтеграції.

Особливу роль у завершенні реформи відіграють всеукраїнські асоціації органів місцевого самоврядування. Вони мають виступати не лише представниками інтересів громад, а й майданчиком для погодження позицій держави, громад, районного та регіонального рівнів.

2.4. Системні проблеми та вузькі місця

Інституційні проблеми:

1) Дублювання функцій та нечіткість відповідальності.

Головне інституційне вузьке місце полягає у невідповідності між формальним розподілом повноважень і фактичним процесом прийняття рішень. У низці сфер одночасно діють органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Для прикладу за цивільний захист, ЖКГ чи підготовку до зими одночасно можуть відповідати ОМС, районна державна адміністрація та обласна військова адміністрація. Відсутність принципу «одна функція – один відповідальний суб'єкт» ускладнює управління і розмиває відповідальність.

2) Конфлікти повноважень між рівнями влади.

Найбільш конфліктними є питання, де законодавство допускає різне трактування компетенції. Це стосується земельних, містобудівних, соціальних, освітніх, майнових, екологічних питань, а також сфер відновлення та використання публічних інвестицій.

Вирішення проблеми потребує не подальшого механічного перерозподілу окремих повноважень, а комплексного функціонального аудиту всієї системи: визначення функції, рівня її виконання, джерела фінансування, суб'єкта відповідальності та механізму контролю.

Правові проблеми:

1) Прогалини та неузгодженість законодавства.

Нормативна база місцевого самоврядування залишається фрагментарною. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», законодавство про місцеві державні адміністрації, бюджетне законодавство, законодавство про адміністративні послуги, регіональну політику та воєнний стан формувалися у різні періоди й не завжди утворюють цілісну систему.

2) Відсутність завершеної законодавчої рамки реформи.

Ключова проблема полягає в тому, що територіальна частина реформи вже реалізована, тоді як законодавче оформлення остаточної моделі багаторівневого врядування ще триває.

Особливо важливим є те, що механізм державного нагляду, передбачений Законом № 4677-IX, фактично є перехідним рішенням: закон набирає чинності, але основні положення щодо нового механізму забезпечення законності вводяться в дію лише після завершення воєнного стану з додатковим 12-місячним перехідним періодом.

Отже, у правовому сенсі реформа на липень 2026 року перебуває не у стані повної відсутності законодавчих рішень, а у стані незавершеного переходу від старої до нової моделі.

Фінансові проблеми:

1) Дисбаланс фінансової спроможності громад.

Попри загальне зростання доходів, різниця між громадами залишається значною. На фінансовий потенціал впливають чисельність і структура населення, концентрація бізнесу, місце розташування великих платників податків, стан ринку праці, рівень пошкодження інфраструктури та безпекова ситуація. Громади на заході та в центрі України акумулювали релокований бізнес та ПДФО, тоді як прифронтові та деокуповані громади сходу і півдня втратили понад 70% надходжень через руйнування промисловості та замінування земель.

2) Залежність окремих громад від трансфертів.

Фінансове вирівнювання є необхідним елементом децентралізації, але для частини громад трансферти залишаються критично важливим джерелом забезпечення базових функцій. Особливо це стосується малих, демографічно слабких, сільських та постраждалих від війни громад.

Тому у перспективі необхідно перейти від оцінки лише «доходності» громади до оцінки її реальної фінансової спроможності виконувати нормативно визначений перелік повноважень.

Кадрові та управлінські проблеми:

1) Обмежена інституційна спроможність.

Наявність формально створеного органу місцевого самоврядування не гарантує його здатності ефективно здійснювати стратегічне планування, управління земельними ресурсами, публічні інвестиції, проєктний менеджмент, цифровізацію, міжнародне співробітництво та відновлення.

Особливо це проявляється у невеликих громадах, де одна посадова особа часто змушена виконувати функції, які в більшій громаді розподілені між кількома спеціалізованими підрозділами.

2) Дефіцит кваліфікованих кадрів.

Конкуренція за фахівців між органами місцевого самоврядування, державними органами та приватним сектором посилюється міграцією населення і мобілізаційними процесами. Проблема кадрового забезпечення особливо гостро проявляється у прифронтових, деокупованих та малих громадах. Аналогічні тенденції зафіксовані і в системі ЦНАП, де значна частина працівників вказує на складність залучення та утримання персоналу.

Безпекові проблеми:

1) Вплив воєнного стану.

Воєнний стан є головним фактором, який обмежує можливість завершення реформи у класичній логіці. В умовах воєнного стану пріоритетом держави закономірно залишаються оборона, безпека, мобілізація, цивільний захист і безперервність функціонування держави. Це об'єктивно звужує простір для завершення конституційних та інституційних перетворень у сфері місцевого самоврядування.

2) Особливості управління на деокупованих та прифронтових територіях.

На таких територіях класична модель місцевого самоврядування не завжди може бути негайно відновлена. Частина населення переміщена, інфраструктура зруйнована, місцеві органи можуть бути фактично неспроможними працювати, а кадровий потенціал – критично обмеженим.

Тому після завершення активної фази бойових дій необхідно застосовувати диференційований підхід: модель управління для безпечних територій не може автоматично переноситися на прифронтові та нещодавно деокуповані громади.

3. Варіанти державної політики (policy options)

Забезпечення сталості публічного врядування, успішне повоєнне відновлення та виконання євроінтеграційних зобов'язань України потребують визначення чіткої стратегічної лінії щодо майбутнього реформи децентралізації. На сучасному етапі (станом на серпень 2026 року) існують чотири можливі варіанти державної політики, кожен з яких має власні інституційні, фінансові та безпекові наслідки.

Варіант 1. Зупинення (замороження) реформи

- Суть варіанта: Повне призупинення подальших інституційних, законодавчих та структурних змін у сфері децентралізації та місцевого самоврядування до моменту припинення або скасування воєнного стану в Україні. Збереження поточної конфігурації публічної влади «як є», з акцентом на вертикалізацію управління через військові адміністрації.

- **Переваги:** Максимальна концентрація управлінських та фінансових ресурсів на центральному рівні для потреб оборони; спрощення процедури прийняття оперативних рішень у безпековій сфері; відсутність потреби у проведенні складних політико-правових дискусій в умовах війни.

- **Недоліки та ризики:** Поглиблення системних конфліктів компетенцій між ОМС та військовими адміністраціями; консервація неефективного субрегіонального (районного) рівня; критичне зниження мотивації місцевих еліт та громад до самостійного відновлення. Цей варіант прямо суперечить вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування та може критично загальмувати переговорний процес щодо вступу України до ЄС.

Варіант 2. Продовження реформи у чинному вигляді

- **Суть варіанта:** Збереження існуючої інерційної моделі без внесення суттєвих змін до законодавства чи перегляду функцій рівнів влади. Реформа продовжує розвиватися виключно за рахунок поточних точкових рішень та фінансових інструментів вивільнювання, що діють станом на 2026 рік.

- **Переваги:** Стабільність та передбачуваність правового поля для стейкхолдерів (немає стресу від нових реформ); збереження вже напрацьованих практик взаємодії; мінімальні фінансові витрати на інституційні перебудови в короткостроковій перспективі.

- **Недоліки та ризики:** Не вирішує жодної із системних правових та згаданих вище інституційних проблем. Зберігається руйнівне дублювання функцій та дефіцит кадрів у малих громадах. Відтермінування запуску повноцінного державного нагляду (за Законом № 4677-IX) у поєднанні з інерційним розвитком посилюватиме правовий нігілізм на місцях і поглиблюватиме фінансовий розрив між тилдовими та постраждалими громадами.

Варіант 3. Оновлення цілей та пріоритетів реформи

- **Суть варіанта:** Часткова адаптація цілей децентралізації до сучасних реалій шляхом фокусування реформи на двох ключових векторах: безпека/відновлення (запровадження гнучких моделей управління для деокупованих територій) та євроінтеграція (адаптація окремих галузевих стандартів під вимоги ЄС).

- **Переваги:** Дозволяє оперативно реагувати на найбільш гострі виклики воєнного часу; задовольняє першочергові вимоги міжнародних партнерів щодо прозорості використання коштів на відновлення; створює передумови для законодавчого врегулювання статусу військових адміністрацій.

- **Недоліки та ризики:** Має фрагментарний характер. Оновлення пріоритетів без фундаментального перегляду функцій та повноважень публічної влади (без ухвалення системного законодавства, як-от законопроект № 14412) призведе лише до появи нових неузгоджених нормативних актів. Базова архітектура багаторівневого врядування залишатиметься розбалансованою.

Варіант 4. Інституційна трансформація реформи

Суть варіанта: Комплексне та системне завершення реформи шляхом глибокого перегляду розподілу повноважень, ролей інституцій та механізмів взаємодії між усіма рівнями публічного управління згідно з принципом субсидіарності. Передбачає чітке законодавче розмежування «власних» та «делегованих» повноважень, трансформацію МДА в органи нагляду та координації, нормативне визначення унікальної ролі районного рівня та створення прозорої, диференційованої моделі переходу від військового до цивільного врядування.

- **Переваги:** Повністю ліквідує дублювання функцій та конфлікти компетенцій; створює стійку, прозору та підзвітну систему багаторівневого врядування, яка ідеально відповідає критеріям членства в ЄС (включаючи європейські стандарти NUTS-3); закладає надійний фундамент для довгострокового повоєнного відновлення, де громада є головним драйвером розвитку.

- **Недоліки та ризики:** Висока політична та управлінська складність реалізації; потреба у швидкому ухваленні та імплементації пакету фундаментальних законів в умовах воєнного стану; необхідність значних зусиль для подолання кадрового голоду на місцях та навчання держслужбовців новим функціям нагляду.

Порівняльний аналіз варіантів державної політики

Критерії порівняння	Варіант 1. Зупинення (замороження)	Варіант 2. Продовження у чинному вигляді	Варіант 3. Оновлення цілей та пріоритетів	Варіант 4. Інституційна трансформація (Рекомендований)
Відповідність вимогам євроінтеграції та стандартам ЄС	Критично низька (рух назад)	Низька (консервація невідповідностей)	Середня (часткове виконання вимог)	Максимально висока (повна відповідність)
Ефективність державного управління та ліквідація дублювання	Низька (посилення конфліктів мери/ВА)	Низька (збереження хаосу в повноваженнях)	Середня (точкове покращення)	Висока (принцип «одна функція — один відповідальний»)
Здатність забезпечити повоєнне відновлення громад	Вкрай низька (блокування місцевої ініціативи)	Обмежена (через фінансовий дисбаланс)	Середня (фокус лише на пріоритетних зонах)	Висока (системне зміцнення спроможності всіх громад)
Складність законодавчої та	Низька	Мінімальна	Середня	Висока (потребує консолідації Парламенту та Уряду)

інституційної реалізації

Таким чином аналіз доводить, що Варіант 4 (Інституційна трансформація) є єдиним раціональним шляхом для України станом на липень 2026 року.

Подальше відтермінування реформи (Варіанти 1 та 2) не усуває безпекових ризиків, а навпаки – послаблює внутрішню стійкість держави через інституційний хаос на місцях та розмивання відповідальності за критичну інфраструктуру.

Варіант 3 є напівзаходом, який лише відтермінує вирішення сталих проблем існуючої системи.

Тільки системна інституційна трансформація, яка базується на принципах субсидіарності та чіткого розмежування повноважень (зокрема через призму проекту Закону № 14412), дозволить перетворити розпорошені ресурси на керовану, прозору та європейську модель багаторівневого врядування.

Це забезпечить готовність України до швидкого освоєння європейських фондів відновлення та усуне інституційні бар'єри на шляху до членства в ЄС.

4. Стратегічний план завершення реформи (2026–2027 роки)

4.1. Законодавчі кроки

1) Ухвалення проекту Закону України «Про засади розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування» (реєстр. № 14412).

Водночас даний проект Закону потребує доопрацювання в частині визначення розподілу галузевих повноважень між органами публічного врядування, а у разі ухвалення його у запропонованій редакції виникне необхідність щодо розроблення окремого проекту (проектів) щодо розподілу повноважень по конкретним галузям.

2) Ухвалення проекту Закону України «Про забезпечення повноважності місцевих рад в умовах воєнного стану» (реєстр. № 14405).

3) Ухвалення проекту Закону України «Про внесення змін до статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо визначення статусу працівників військових адміністрацій населених пунктів» (реєстр. № 15543).

4) Також потребує розроблення та схвалення проект Закону щодо визначення особливостей державної політики стосовно тимчасово окупованих територій, а також прифронтових територій та чітких інструментів їх підтримки.

4.2. Інституційні зміни

1) Необхідність здійснення реформування системи та засад діяльності місцевих державних адміністрацій.

2) Визначення чітких критеріїв створення військових адміністрацій на місцевому рівні, підстав відновлення функціонування місцевого самоврядування в умовах триваючої збройної агресії, а також визначення механізмів переходу від військових

адміністрацій до відновлення повноцінного місцевого самоврядування та цивільних органів влади після скасування воєнного стану.

3) Також необхідним є визначення повноважень органів публічного управління субрегіонального (районного) рівня.

4.3. Управлінські та кадрові заходи

1) Розроблення та внесення відповідних змін до Закону України від 2 травня 2023 р. № 3077-IX «Про службу в органах місцевого самоврядування» щодо визначенням конкретної дати набрання ним чинності без прив'язки до умов припинення чи скасування воєнного стану в Україні.

2) Розроблення та прийняття відповідних законопроектів, спрямованих на забезпечення реалізації Закону України від 27 травня 2026 р. № 4887-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання участі органів місцевого самоврядування в реалізації програм і проектів міжнародної технічної допомоги та міжнародного територіального співробітництва».

4.4. Фінансова стабілізація

1) Після здійснення чіткого розмежування та розподілу повноважень між рівнями публічного врядування потребуватимуть закріплення відповідні фінансові ресурси, необхідні для забезпечення ефективної реалізації таких повноважень.

2) Одним із напрямків, що потребує законодавчого регулювання, є реформування системи фінансування регіонального розвитку.

Враховуючи принципи згуртованості Європейського Союзу Державний фонд регіонального розвитку має працювати за трирічним циклом планування як інструмент реалізації стратегій.

5. Ризики реалізації та висновки

На даний час головними чинниками, що визначають подальше проведення реформи децентралізації в Україні, є підготовка до набуття членства України в Європейському Союзі, а також умови воєнного стану та збройна агресія російської федерації проти України.

Євроінтеграційні зобов'язання України є стимулюючими факторами для продовження реформи та її завершення, тоді-як воєнні виклики призводять до її призупинення та ризиків втрати досягнутих результатів.

Разом з тим, необхідність формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, а відповідно проведення реформи децентралізації виникли значно раніше і відтермінування продовження проведення реформи децентралізації матиме виключно негативні наслідки, зокрема як втрачені можливості та час для її проведення.

Із визначених варіантів державної політики (policy options) рекомендовано варіант 4. Інституційна трансформація реформи, який забезпечує максимально високий рівень відповідності вимогам євроінтеграції та стандартам ЄС, високий рівень забезпечення ефективності державного управління, ліквідації дублювання повноважень органів



публічного управління, а також здатності територіальних громад до повоєнного відновлення.