

## РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

### STATE GOVERNANCE REFORM IN UKRAINE: EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION

Ляшенко Т.М.,

доктор політичних наук,

провідний науковий співробітник відділу теоретичних та прикладних проблем політології  
Інституту політичних та етнопольових досліджень  
імені І.Ф. Кураса Національної академії наук України

У статті аналізується ефективність політичних інститутів в контексті реформи державного управління в Україні. Авторка зазначає, що невід'ємною складовою успішної реалізації реформи держуправління є децентралізація – одна з ключових реформ в Україні, спрямованих на зміцнення місцевого самоврядування та підвищення ефективності управління на регіональному рівні. Вивчення її процесів, викликів та результатів є важливим для збереження цілісності та єдності України під час війни та у післявоєнний період. У статті досліджуються етапи розвитку децентралізації, яка не була повністю завершена до початку повномасштабного російського вторгнення і потребувала низки важливих рішень. Зокрема, після 2019 р. були зроблені кроки запровадження інституту префектів та організації системного адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. А після 24 лютого 2022 р. указом президента в усіх областях і районах було утворено військові адміністрації.

Аналіз, проведений в статті, доводить, що введення інституту префектів в Україні та функціонування військових адміністрацій продемонструвало поглиблення проблем, які і так були характерними для української виконавчої вертикалі. Зокрема стверджується, що введення інституту префектів потребує змін, спрямованих на уникнення політизації цього інституту. А через те, що керівники ВЦА мають одноосібне право розпоряджатися бюджетними коштами, створюється непрозора фінансова ситуація, що зрештою може призвести до явної корупції, оскільки місцеве самоврядування не має звичних механізмів контролю. У статті зазначається, що місцеві державні адміністрації, їхні керівники та співробітники повинні бути, насамперед, професійними державними службовцями, а не обиратися за принципом лояльності до президента. Отже, для успішного вирішення завдань реформи державного управління та децентралізації в Україні необхідно врегулювати межі впливу президента та відмовитися від ручного управління, яке замість конструктивної співпраці створює конфлікти між місцевою та центральною владою. Негативні наслідки персоналізації влади мають стати застереженням для України. Незважаючи на те, що формально вона є парламентсько-президентською республікою, на практиці відносини між президентом і виконавчою та законодавчою гілками влади близькі до президентсько-парламентських. Воєнний стан в Україні обмежує можливість впровадження всіх необхідних рішень, зокрема не може бути ініційований і перегляд Конституції. Проте те, що закладається сьогодні, має безпосередній вплив на майбутнє нашої держави.

**Ключові слова:** державне управління, децентралізація, інститут префектів, військові адміністрації.

The article analyzes the effectiveness of political institutions in the context of public administration reform in Ukraine. The author notes that decentralization, one of the key reforms in Ukraine aimed at strengthening local self-government and improving the efficiency of regional governance, is an integral component of the successful implementation of public administration reform. Studying its processes, challenges, and outcomes is crucial for preserving Ukraine's integrity and unity during the war and in the post-war period. The article examines the stages of decentralization development, which was not fully completed before the start of the large-scale Russian invasion and required several important decisions. In particular, after 2019, steps were taken to introduce the institution of prefects and to organize a systematic administrative oversight of the legality of decisions made by local self-government bodies. After February 24, 2022, military administrations were established in all regions and districts by a presidential decree.

The analysis conducted in the article demonstrates that the introduction of the institution of prefects in Ukraine, along with the functioning of military administrations, has deepened existing problems that were already characteristic of the Ukrainian executive hierarchy. Specifically, it is argued that the introduction of prefects requires changes aimed at preventing the politicization of this institution. Additionally, since the heads of the military-civil administrations (MCAs) have the unilateral right to manage budgetary funds, it creates a non-transparent financial situation, which could eventually lead to overt corruption, as local self-government lacks traditional control mechanisms. The article notes that local state administrations, their leaders, and employees must primarily be professional civil servants, rather than being selected based on loyalty to the president. Therefore, to successfully address the objectives of public administration reform and decentralization in Ukraine, it is necessary to regulate the boundaries of presidential influence and abandon manual control, which, instead of fostering constructive cooperation, creates conflicts between local and central authorities. The negative consequences of the personalization of power should serve as a warning for Ukraine. Although it is formally a parliamentary-presidential republic, in practice, the relationship between the president and the executive and legislative branches is closer to that of a presidential-parliamentary system. Martial law in Ukraine limits the ability to implement all necessary decisions, including the initiation of constitutional amendments. However, what is being established today has a direct impact on the future of our state.

**Key words:** public administration, decentralization, institute of prefects, military administrations.

**Постановка проблеми.** Реформа державного управління є безумовним пріоритетом для демократичного розвитку України. Значення цієї реформи є важливим як під час воєнного стану, так і у повоєнний період. Невід'ємною складовою успішної реалізації реформи держуправління є децентралізація, без якої неможливий успіх будь-яких інших перетворень, оскільки вона спрямована на поліпшення ефективності, прозорості та відповідальності управлінських процесів. Досягнення балансу між централізацією, децентралізацією та побудовою інституту відповідальності є ключовими факторами для ефективного проведення реформ у державному управлінні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед великого комплексу наукової літератури, присвяченої державному управлінню загалом і децентралізації зокрема, важливе значення мають праці Наталії Горбової «Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення» [5], Євгена Романенка «Принципи і функції державного управління» [11], Юлії Лихач «Механізми реформування державного управління: досвід країн Східного партнерства» [8], Юлії Бахтіної «Поняття та класифікація функцій державного управління» [1], Євгенії Білокур «Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання» [2] Валентина Малиновського «Реформа децентралізації у Волинській області» [9], Анатолія Круглашова та Василя Буреги «Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні» [7] тощо.

**Постановка завдання.** Реформа децентралізації є однією з ключових реформ в Україні, спрямованих на зміцнення місцевого самоврядування та підвищення ефективності управління на регіональному рівні. Вивчення її процесів, викликів та результатів є важливим для збереження цілісності та єдності України під час війни. А також для формування пропозицій щодо вдосконалення законодавства та практичних аспектів реформи децентралізації у повоєнний час. Передбачається також виявити ключові проблем та перешкоди у розвитку реформи держуправління, що пов'язані з надмірною централізацією влади.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Одну зі ланок державного управління в Україні представляють керівники та спеціалісти органів місцевої державної адміністрації районного рівня. З моменту здобуття незалежності в 1991 році Україна переживала постійну боротьбу між вимогами децентралізації, що йшли знизу, та політикою централізації, що йшла зверху вниз, супроводжуючи політичні баталії між її президентами, парламентами та урядами. Законодавча основа для створення місцевих державних адміністрацій була закладена Конституцією України 1996 р. та Законом України «Про місцеві державні

адміністрації» від 1999 р. Ідея створення місцевих державних адміністрацій в Україні виникла як частина ширшої реформи державного управління в умовах переходу від радянської системи до незалежної української держави. Головною метою було забезпечення централізованого контролю над регіонами та ефективного управління на місцях, особливо в період становлення нових державних інститутів. Фактично, у перші роки незалежності українське керівництво прагнуло зміцнити державний апарат і встановити централізований контроль над регіонами. Місцеві державні адміністрації мали стати інструментом для забезпечення вертикалі влади, через яку центральний уряд міг би реалізовувати свою політику на місцях. Замість підвищення ефективності держави інституційна централізація в Україні підірвала спроможність уряду надавати державні послуги.

До 2014 р. Україна все ще залишалася формально централізованою державою з адміністративно-територіальними структурами, в основному успадкованими від СРСР. Анексія Криму, бойові дії на Донбасі продемонстрували вразливість стосунків центру та регіонів, що в основному характеризувались боротьбою між елітами. Така ситуація, безумовно, полегшила російське повномасштабне вторгнення на початку 2022 р.

Тоталітарне правління, що передувало здобуттю незалежності стримувало ранні пострадянські спроби децентралізації в Україні. Значні соціально-економічні відмінності між регіонами та брак міжрегіональної співпраці ускладнювали перші ініціативи з децентралізації. Найперша спроба запровадити місцеве самоврядування відбулася ще до офіційного здобуття Україною незалежності відбулась 7 грудня 1990 р. схваленням закону «Про місцеві ради та місцеве та регіональне самоврядування». Закон дозволяв навіть дуже маленьким селам створювати власні органи прийняття рішень та виконавчі органи. У результаті на 1991 р. кількість самоврядних місцевих громад сягала близько 10 тис. У 1992 р. було прийнято закон «Про Уповноваженого Президента» та нову редакцію закону «Про місцеві ради та місцеве і регіональне самоврядування». Вони скасували щойно створені виконавчі органи прямо обраних обласних і субрегіональних рад і запровадили замість них, як обласні та районні виконавчі органи, представників президента. Ці призначені з центру керівники відповідали за виконання рішень з Києва та нагляд за прийняттям рішень у межах прямо обраних регіональних рад. Проте у 1994 р. парламент схвалив закон «Про створення органів місцевої влади та самоврядування». Цей закон знову скасував регіональну виконавчу владу та передав її повноваження виконавчим комітетам, які призначаються обраними регіональними радами. У 1995 р. новообраний президент Лео-

нід Кучма і національний парламент підписали конституційну угоду. Серед інших положень, ця угода перетворювала виконавчі комітети прямо обраних регіональних і субрегіональних рад назад у державні адміністрації, очолювані чиновниками, призначеними президентом. Згодом ця змішана модель закріпилася в новій Конституції України 1996 р. У цих конституційних положеннях було чітко зазначено, що президент, а не парламент, відповідає за управління відносинами між центром і периферією, що узгоджувалось з переходом України до президентсько-парламентської республіки. Після вступу до Ради Європи Україна підписала та ратифікувала у 1997 р. Європейську хартію місцевого самоврядування, що сприяло прийняттю законів 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» та 1999 р. «Про обласні державні адміністрації», які знову визначили прерогативи муніципалітетів. Наступним кроком нових форм управління та поділу територій стала Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р., схвалена Указом Президента № 810. Проте ця Концепція не змогла вплинути на реальну політику.

У 2004 р. в Україні відбулась політреформа – широкомасштабна конституційна реформа, яка послабила посаду президента та запровадила нинішню парламентсько-президентську республіку. Політреформа передбачувала регіональну виконавчу владу як президенту, так і прем'єр-міністру. Тим самим це створило інституційну невизначеність та додаткове джерело для конфліктів. Планувалося, що новий розподіл відповідальності для державних адміністрацій стане інституційним стимулом для компромісу та співпраці, а насправді це стало ще одним полем змагання між президентом і прем'єр-міністром.

Після Помаранчевої революції уряд включив децентралізацію та територіальне репланування України до пріоритетних реформ. Команда на чолі з новим першим віце-прем'єр-міністром Романом Безсмертним розробила та протягом 2005 р. просувала «Концепцію адміністративно-територіальної реформи», яка мала на меті покращити спроможність органів місцевого самоврядування надавати послуги громадянам та сприяти регіональному розвитку. Концепція Безсмертного безпосередньо пов'язувала питання нового адміністративно-територіального поділу держави з її функціями та спроможністю надавати державні послуги. Зокрема, планувалося значно зменшити кількість районів і збільшити їх розмір. Окрім того, у проекті Концепції пропонувалося посилити виконавчі комітети обласних та обласних рад, чіткіше розмежувати їх повноваження та центрально призначених регіональних органів виконавчої влади. Але через брак політичної волі серед центральних і регіональних лідерів, а також через

відсутність відповідних законопроектів план Безсмертного провалився восени 2005 р. Важливим кроком на шляху децентралізації було створення Ради регіонів у 2010 р. Однак цей орган був лише консультативною платформою для центральних політичних діячів, регіональних органів виконавчої влади та голів регіональних рад.

Загалом, більшість із спроб впровадження децентралізації в Україні відображали боротьбу за владу між президентом і парламентом у 1991–1996 рр., або між президентом і прем'єр-міністром у 2005–2013 рр. У 2015–2020 рр. під порядкування органів місцевого самоврядування перейшло багато функцій – здійснення архітектурно-будівельного контролю, управління земельними, водними ресурсами. До їхніх бюджетів почали надходити значні фінансові ресурси. Але реформа децентралізації не завершена не була. Наприкінці 2014 р. органи прокуратури були позбавлені функції «загального нагляду», зокрема за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Відсутність інших органів контролю створило певну законодавчу прогалину. Що, у свою чергу, сприяло порушенню законодавства та зловживань як з боку органів місцевого самоврядування, так і з боку різноманітних органів контролю. Наприклад – рішення Бучанської районної ради 2021 р. щодо включення до меж смт Коцюбинське 2,9 тис. га території міста Києва.

Отже децентралізація не була повністю завершена й ще потребувала низки важливих рішень, зокрема закріплення основних її положень у Конституції України, запровадження інституту префектів та організації системного адміністративного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Варто зазначити, що Україна – єдина європейська країна, де відсутній механізм адміністративного нагляду.

Після того, як партія «Слуга народу» отримала абсолютну більшість місць (254 з 450) у Верховній Раді в липні 2019 року, команда Володимира Зеленського оголосила про зобов'язання скоротити кількість районів із 490 до 100, а також *запровадити інститут префектів замість державних адміністрацій у регіонах*. Префекти повинні були замінити голів місцевих державних адміністрацій і виконувати функції державного нагляду та контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Вже у грудні 2019 року Президент України вніс до Верховної Ради проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [3]. Метою законопроекту, згідно з Пояснювальною запискою до нього, є створення правової бази для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення змін до Конституції України щодо децентралізації, а також оновити законо-

давство про місцеві органи місцевого самоврядування відповідно до поточних викликів і останніх реформ.

За зразок моделі планувалося взяти найкращий європейський досвід, який вже довів свою ефективність. Коли заходить мова про європейський інститут префектів, насамперед згадується практика Франції, Польщі та Румунії.

У цих країнах структура місцевого самоврядування на рівнях окремих адміністративно-територіальних одиниць є досить схожою. Різниця полягає в тому, хто призначає префекта як представника центральних органів виконавчої влади. У Польщі воєводу призначає Рада Міністрів. У Румунії префекти призначаються урядом. В Україні, відповідно до проекту закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598 від 13.12.2019 р. це питання пропонують вирішити так: «Префект призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України». Тобто з першого погляду ця норма дублює норми, прописані, наприклад, у французькому законодавстві. Франція має складну систему децентралізованої влади, починаючи з національного рівня. Важливим гвинтиком цієї системи є префектури, якими керують префекти. Роль Президента суто символічна: він лише призначає префектів за пропозицією прем'єр-міністра та міністра внутрішніх справ. У Франції 124 префекти, які представляють національний уряд Франції на місцевому рівні. Вони реалізують урядові плани розвитку та політику планування землекористування, а також виконують функції контролю за громадським порядком та безпекою.

В більшості європейських країн, які мають інститут префекта, основна роль префекта полягає в координації державних служб, які підпорядковуються уряду, і сам префект підзвітний уряду та контролюється ним. Натомість в українському законопроекті у Статті 118 прописана наступна норма: «Префект під час здійснення своїх повноважень підзвітний та підконтрольний Президенту України та Кабінетові Міністрів України». Така подвійна підзвітність префектів створюватиме фактично дві паралельні вертикальні виконавчої влади.

Також у Статті 119 вказується, що «Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктом 1 частини першої цієї статті, можуть бути скасовані Президентом України...» [3] Така норма надає президенту право втручатися в адміністративні справи та скасовувати рішення префектів, при тому, що спосіб призначення та звільнення префектів надає перевагу уряду. Натомість положення має бути сформульоване таким чином, щоб не закладати вірогідність конфлікту між органами виконавчої влади, згідно з міжна-

родною практикою префект повинен бути підзвітний перед Урядом, а не президентом.

Згідно з цілями, проголошеними у Проекті Закону № 2598, префекти мали бути представниками центральної влади на місцях, незалежними від місцевих політичних впливів, і відповідати за дотримання законодавства та конституційного ладу.

Загалом, введення інституту префектів в Україні мало на меті підвищення ефективності виконавчої вертикалі в Україні, що б зменшило рівень бюрократії, підвищило професіоналізм кадрів, знизило корупцію та забезпечило кращу координацію між рівнями влади. Проте, запропонований проект закону не сприяв посиленню децентралізації в Україні, а лише посилював президентську вертикаль, на що й було вказано в рекомендаціях Ради Європи. І хоча вже через місяць проект цього закону був відкликаний, Рада Європи надала коментарі до нього [13], які були узгоджені з Європейською комісією «За демократію через право» («Венеціанська комісія») та Конгресом місцевих і регіональних влад. У Висновку Ради Європи зазначалося, зокрема, що підпорядкування префекта президенту виглядає надто сильним і було рекомендовано не надавати президенту повноваження втручатися в адміністративні справи та скасовувати рішення префектів. Було зазначено, що «таке повноваження має належати судам» [13].

Воєнний стан в Україні обмежує можливість впровадження всіх необхідних рішень, перегляд Конституції не може бути ініційований, поки діє воєнний стан (ст. 157 Конституції України), проте подальша робота над введенням в Україні інституту префектів потребує змін, спрямованих на уникнення політизації інституту префектів і зробити префектів відповідальними перед Урядом за більшість питань, які належать до їх відповідальності.

Тим не менш система державного представництва для нагляду за дотриманням законів на певній території повинна існувати обов'язково. У багатьох країнах, включно з усіма членами Європейського Союзу, така система існує. Система адміністративного нагляду допоможе мінімізувати ризики корупції, ухвалення незаконних рішень органами місцевого самоврядування тощо. Інакше результатом відсутності нагляду будуть постійні конфлікти між центральною та місцевою владою та фактична боротьба за розподіл місцевих бюджетів.

Реформування МДА та встановлення державного адміністративного нагляду за законністю актів органів місцевого самоврядування є частиною Плану України в рамках Ukraine Facility та зафіксоване серед завдань оновленої Державної стратегії регіонального розвитку до 2027 р. Тому норми законопроєкту 4298 обов'язково повинні

бути узгоджені з висновками Венеціанської комісії. Верховна Рада має закріпити на законодавчому рівні запровадження державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Це дозволить упорядкувати систему державного управління та забезпечити кращу взаємодію між центральною та місцевою владою. Проте очевидним є те, що керівники МДА повинні бути професійними державними службовцями, а не обиратися за принципом лояльності до президента. Україні потрібно врегулювати межі впливу президента та відмовитися від ручного управління, яке замість конструктивної співпраці створює конфлікти між місцевою та центральною владою. Але, знову таки, зміни в Конституцію можуть відбутися лише після завершення воєнного стану.

Після початку повномасштабної війни 24 лютого 2022 р. указом [10] президента в усіх областях і районах було утворено військові адміністрації. На той час таке рішення було продиктоване військовою необхідністю та реальною загрозою окупації більшої частини України. Повний список військових адміністрацій із даними про їхніх очільників знайти неможливо. Згідно указами про їхнє створення на сайті Офісу президента, в Україні нині діють 183 військові адміністрації населених пунктів, ще 24 – в областях, одна – у Києві. Також військові адміністрації були утворені на базі існуючих районних державних адміністрацій. Військові адміністрації наразі діють у 61 місті (враховуючи Київ), ще 59 – у селищах, 64 – у селах. При цьому робота майже половини міських військових адміністрацій неможлива через окупацію цих населених пунктів. Часто такі адміністрації працюють в інших містах на підконтрольній території.

З часом функціонування військових адміністрацій продемонструвало поглиблення проблем, які і так були характерними для української виконавчої вертикалі. Керівники ВЦА фактично мають одноосібне право розпоряджатися бюджетними коштами, що може призводити до непрозорості, а в найгіршому випадку — до явної корупції, оскільки місцеве самоврядування не має звичних механізмів контролю. Насамперед, уся повнота влади щодо створення та призначення голів ВЦА зосереджена в руках президента України. Це питання особливо актуальне в контексті децентралізації, яка передбачає запровадження інституту префектів, призначення яких планується не з кадрового резерву державних службовців, а виключно з прихильників президента. Кількість очільників військових адміністрацій, що пов'язані зі «Слугою народу», є досить значною: з 30 військових адміністрацій у містах, що не є окупованими або на території яких не ведуться активні військові дії, щонайменше десять очолюють люди, пов'язані зі «Слугою народу». Іноді вона збільшу-

ється через те, що начальників військових адміністрацій призначають також і на посади в партії. Це стало доволі потужним інструментом, що дозволяє правлячій партії, а значить і президенту, збільшувати свій вплив на місцях. Особливо відомий став випадок Чернігова. Рік тому мера Владислава Атрошенка відсторонили від посади. Вже у лютому Зеленський підписав указ про створення в місті військової адміністрації. Виконавчий директор Асоціації міст України Олександр Слобожан підкреслює, що однією з найбільших проблем у відносинах між центральною та місцевою владою є дублювання повноважень між ВА та ОМС і нечіткість чинного законодавства: «Необхідно законом визначити чіткі причини запровадження військових адміністрацій населених пунктів, які не допускати згортання дієздатного місцевого самоврядування. Важливо також прибрати двозначність у законі щодо парламентського порядку наділення ВА повноваженнями місцевого самоврядування» [6]. Наприклад, Київська міська військова адміністрація, яку очолює генерал Сергій Попко, призначений 27 жовтня 2022 р., функціонує паралельно з державною адміністрацією, яку очолює мер Києва Віталій Кличко. Як наслідок, розмежування їхніх обов'язків хитке та невизначене. Незрозуміло, кому підпорядковуються районні адміністрації в місті. Через подібні прогалини в урегулювання відносин у виконавчій вертикалі регулярно піднімається питання доцільності існування військової адміністрації не лише у столиці, але в інших містах, віддалених від бойових дій. Сюди ж можна віднести і протистояння Банкової та мера Києва Віталія Кличка за посаду голови КМДА та глобальну суперечку уряду з місцевим самоврядуванням за розподіл військового ПДФО, в результаті якої ПДФО було передано Мінцифри. Централізація коштів не лише поставила під питання побудову бомбосховищ в містах, але й ускладнила забезпечення військових: за січень-липень поточного року головні розпорядники бюджетних коштів використали лише 45% фактичних надходжень ПДФО.

На думку Слобожана, в новому законі нардепи також мають чітко визначити, що ВА в населених пунктах повинні займатися виключно питаннями безпеки та оборони, а не перебирати повноваження в органів місцевого самоврядування. Також слід урегулювати й статус посадових осіб муніципалітетів, призначених на посади у ВА. До цього додається ще й відсутність норм у законі «Про правовий режим воєнного стану» [4] щодо відновлення діяльності місцевого самоврядування після припинення воєнного стану.

Громадяни України також в цілому негативно ставляться до надмірної ролі Офісу президента у стосунках між центральною та місцевою владою. Такими є результати соціологічного опитування,

яке провів Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова на замовлення Руху Чесно з 8 по 15 грудня 2023 р. [12]. Як показують результати опитування, українці вважають, що представники Офісу президента перевищують свої повноваження, впливаючи на парламент і уряд, а отже й на законодавство. Трохи більше 50% українців зазначили таке ставлення. Не погоджуються з цією тезою близько 25% громадян, а ще близько 20% не мають відповіді. Регіональні відмінності у цьому питанні частково присутні. Мешканці західних регіонів майже на 20% частіше вважають, що ОП впливає на рішення як парламенту, так і уряду з перевищенням повноважень. Також українці вважають, що ОП перевищує свої повноваження і у взаємодії з правоохоронними, антикорупційними та судовими органами. Близько 47% громадян переконані, що ОП впливає на роботу органів правосуддя з перевищенням своїх повноважень. Такі дані демонструють стійку тенденцію сприйняття українцями діяльності Офісу президента як такої, що має вплив ледь не на всі державні структури та інституції.

**Висновки та перспективи.** З огляду на вердикт міжнародних експертів та думку громадян України, Верховна Рада повинна чітко розмежувати повноваження між центральною та місцевою владою. Це включає встановлення чітких критеріїв для створення військових адміністрацій і визначення меж президентського впливу на їх керівників. Після адміністративної реформи 2020 р. в Україні кількість низових адміністративних одиниць різко скоротилася, а деякі з них припинили своє існування. Водночас старі проблеми та недоліки державного управління на місцевому рівні не вирішені. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 рр. заклала основи для вдосконалення публічної влади, у тому числі щодо нових способів її здійснення, при цьому правовий статус та реалізація цієї реформи на тимчасово окупованих територіях з особливим адміністративним статусом залишається незрозумілим. З кожним днем ця потреба стає дедалі актуальнішою, щоб зберегти досягнення децентралізації.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бахтіна Ю. Поняття та класифікація функцій державного управління. Вісник Харківського національного університету ім. В.Н.Каразіна. 2018. Право. Вип. 26. С. 85-89.
2. Білокур Є. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеська юридична академія, 2018.
3. Верховна Рада України. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону № 2598 від 13.12.2019.
4. Верховна Рада України. Про правовий режим воєнного стану: Закон № 389-VIII від 12 травня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
5. Горбова Н. Природа державного контролю (нагляду) та генезис його законодавчого визначення. Право та державне управління. 2019. 1. URL: <http://elar.tsatu.edu.ua/bitstream/123456789/7320/1/1.pdf>
6. Загородній М. Військові адміністрації: повзуча централізація чи необхідний інструмент під час війни? Рух Чесно. Листопад 22. URL: <https://www.chesno.org/post/5792/>
7. Круглашов А., Бурега В. Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні. Аспекти публічного управління. 2021. 9. С.2.
8. Лихач Ю. Механізми реформування державного управління: досвід країн Східного партнерства : автореф. дис. ...канд. наук з державного управління. Національний університет "Чернігівська політехніка". 2017.
9. Малиновський, В. Реформа децентралізації у Волинській області. Луцьк: Волинська обласна друкарня, 2021. 3.
10. Президент України. Про утворення військових адміністрацій: Указ №68/2022 від 24 лютого 2022 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>
11. Романенко Є. Принципи і функції державного управління. Державне управління. 2018. 1. С. 91-99.
12. Рух Чесно. Дослідження ставлення українців до деяких інструментів демократії під час війни. 2024. URL: <https://drive.google.com/file/d/1SF7CA7Re2E9uSBYUtZY6bvrFVK9nZHxF/view?pli=1>
13. Centre of expertise for good governance. Opinion on the draft law "On Amendments to the Law of Ukraine "On Local State Administrations" and Other Legislative Acts of Ukraine on Reforming Territorial Organisation of Executive Power in Ukraine" (#4298). Strasbourg, 2024. February 21. CEGG/LEX(2024)1. URL: <https://rm.coe.int/cegg-lex-2024-1-local-state-administrations-draft-law-4298-eng-as-of-2/1680aea863>