



## Звертаємося до регіонів та органів місцевого самоврядування для відбудови України

2 грудня 2022 року

### КЛЮЧОВІ ТЕЗИ

- Реформи регіонального розвитку та децентралізації в Україні, прийняті після революції на Майдані в 2014 році, сприяли підвищенню стійкості регіонів і муніципалітетів країни та їх подальшій підтримці громадян після агресивної війни Росії проти України.
- Хоча основна увага України залишається зосередженою на перемозі у війні та подоланні її наслідків, органи влади на різних рівнях вже почали планувати післявоєнне відновлення. Ключовим викликом у цьому відношенні буде посилення спроможності всіх українських регіонів та муніципалітетів задовольнити як свої короткострокові потреби у відновленні, так і довгострокові цілі економічного розвитку та відновлення. Попередні реформи заклали міцний фундамент для досягнення цих цілей.
- Однак залишаються значні відмінності у фінансовому, адміністративному та кадровому потенціалі між різними українськими муніципалітетами. Наприклад, опитування ОЕСР, проведене у жовтні 2021 року серед 741 муніципалітету (51% від загальної кількості), показало, що понад чверть муніципалітетів вважають, що їм бракує спроможності розробити стратегію місцевого розвитку. Ці диспропорції поглибилися через війну Росії в Україні.
- Війна дуже по-різному вплинула на регіони та муніципалітети. Багато громад зазнали величезних людських втрат та руйнувань критично важливої інфраструктури, а інші надали житло та підтримку внутрішньо переміщеним особам. Ці відмінності вимагають індивідуального підходу до реконструкції та відновлення, який би враховував місцеві потреби та можливості.
- У майбутньому періоді відновлення політики повинні прагнути зміцнити спроможність муніципалітетів планувати та реалізовувати проекти реконструкції та відновлення, а також відстежувати прогрес. Вони також повинні створити механізми на національному та місцевому рівнях (наприклад, цифрову платформу для відстеження субнаціональних витрат) для підтримки прозорого використання коштів на відновлення субнаціональними органами влади, забезпечуючи при цьому довіру до уряду та донорів.
- ОЕСР може допомогти Україні в процесі планування національної реконструкції та відновлення, наприклад, шляхом заохочення та сприяння обміну досвідом між Україною та іншими країнами з метою вивчення передових практик у сфері реконструкції та відновлення.

місцевому рівні, а також сталого регіонального та місцевого розвитку. Крім того, він співпрацюватиме з Україною в рамках діалогу щодо її початкового вступу до ОЕСР і може використовувати свій новий офіс у Києві для подальшої підтримки діалогу щодо мобілізації допомоги.

## Передумова та ключові питання

**Війна Росії має руйнівні гуманітарні наслідки і серйозно підірвала прогрес розвитку в Україні.** Вона спричинила гуманітарну катастрофу, спровокувавши найбільшу хвилю біженців в Європі з часів Другої світової війни. Станом на 22 листопада 2022 року 7,8 мільйона біженців покинули країну, а близько 6,2 мільйона осіб є внутрішньо переміщеними особами (UNHCR, 2022<sup>[1]</sup>). В останні місяці з'явилися повідомлення про збільшення кількості мігрантів, які повертаються в Україну. Однак чітких даних про кількість мігрантів, які повернулися на постійне місце проживання, немає (CSIS, 2022<sup>[2]</sup>; СЕРА, 2022<sup>[3]</sup>). Станом на 31 жовтня 2022 року Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) зафіксувало 16 295 жертв серед цивільного населення: 6 430 загиблих і 9 865 поранених (OHCHR, 2022<sup>[4]</sup>). Війна також загострює територіальні диспропорції та проблеми врядування по всій Україні, наприклад, зменшуючи людський та фінансовий потенціал багатьох муніципалітетів. Крім того, війна дуже по-різному вплинула на регіони та муніципалітети. Багато громад зазнали величезних людських втрат і руйнувань критично важливої інфраструктури, а інші надали житло та підтримку внутрішньо переміщеним особам.

**Водночас, війна підкреслює стійкість українських регіонів та муніципалітетів. З початку вторгнення Російської Федерації в Україну в лютому 2022 року регіональні та муніципальні органи влади відіграють життєво важливу роль у військових діях.** Наприклад, муніципалітети використовують центри надання адміністративних послуг, створені в рамках реформи децентралізації після 2014 року, для реєстрації внутрішньо переміщених осіб, надання їм доступу до соціальних виплат та координації гуманітарної допомоги. Вони також є ключовими партнерами у процесах реконструкції та відновлення, наприклад, визначаючи місцеві інвестиційні потреби.

## Які наслідки?

**Готовність регіонів та муніципалітетів України до реагування на війну та її наслідки, реконструкції та відновлення значною мірою завдячує успіху реформ децентралізації та регіонального розвитку, які були впроваджені після революції на Майдані у 2014 році.** Реформа децентралізації призвела до об'єднання понад 10 000 місцевих рад у 1 469 муніципалітетів, які отримали нові адміністративні повноваження та фінансування. Це включало створення кількох нових міжбюджетних грантів та збільшення частки доходів муніципалітетів, отриманих від розщеплених податків. Як результат, станом на жовтень 2021 року понад 70% з 741 муніципалітету, опитаних ОЕСР (51% всіх українських муніципалітетів), повідомили про покращення якості адміністративних та соціальних послуг. Реформа децентралізації, зрештою, розширила можливості субнаціональних органів влади адаптувати реагування на надзвичайні ситуації до місцевих потреб для кращого захисту цивільного населення.

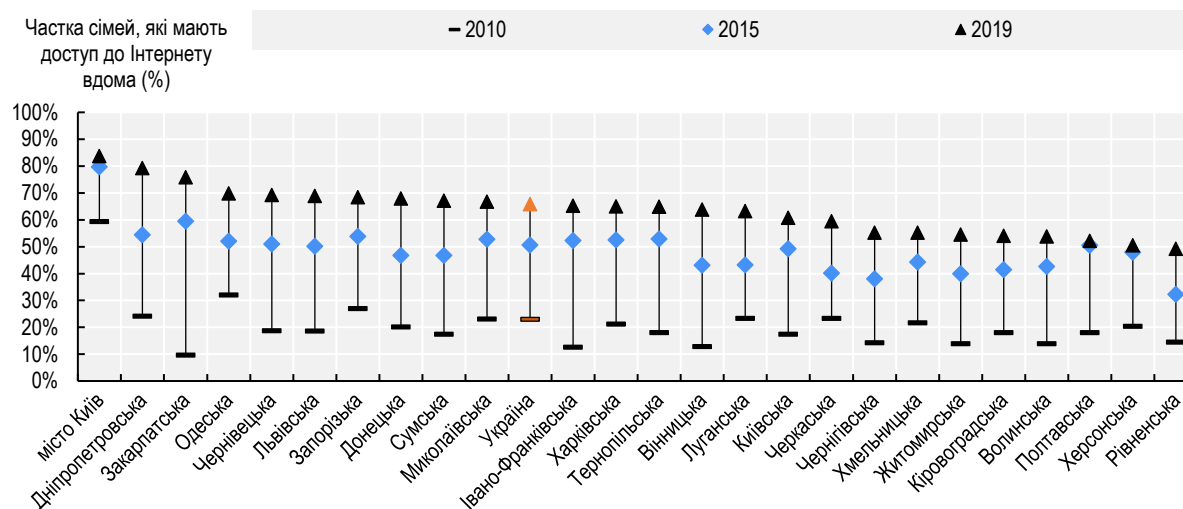
**Водночас, починаючи з 2014 року, Україна розробила детальну політику, систему управління та фінансування регіонального розвитку.** Фінансування регіонального та місцевого розвитку потроїлося в реальному вираженні в період з 2015 по 2019 рік. Реформи також призвели до створення різних національних та субнаціональних органів координації політики, включаючи агенції регіонального розвитку, які підтримують розробку та реалізацію стратегій та проектів територіального розвитку, а також залучають державні та приватні інвестиції. Ці агентства мають

всі можливості для підтримки післявоєнного відновлення регіонів та муніципалітетів, допомагаючи місцевим органам влади визначати місцеві потреби у реконструкції та координувати розробку і реалізацію проектів реконструкції.

**Реалізуючи ці реформи, Україна також досягла значного прогресу у фундаментальних сферах розвитку, зокрема у скороченні бідності та забезпеченні доступу до Інтернету.** Так, з 2015 по 2019 рік частка населення з доходами нижче встановленого на національному рівні прожиткового мінімуму скоротилася більш ніж удвічі - з 52% до 23% (CabMin, 2021<sup>[5]</sup>). Крім того, доступ до Інтернету збільшився на 30% у період з 2015 по 2019 рік (Рисунок 1), хоча цей прогрес був більш вираженим у міських регіонах, ніж у сільській місцевості (CabMin, 2021<sup>[5]</sup>). Останнє є особливо актуальним в контексті війни, розв'язаної Росією, оскільки покращення доступу до Інтернету сприяло наданню цифрових послуг, таких як онлайн-освіта під час війни та визначення бомбосховищ.

**Однак, незважаючи на прогрес у реформах регіонального розвитку та децентралізації, деякі проблеми розвитку зросли, а територіальні диспропорції поглибилися.** Наприклад, з 2011 року більшість регіонів повідомили про значне скорочення населення, в середньому на 5%, і, в свою чергу, скорочення робочої сили, в середньому на 4%, що стримує економічний розвиток та продуктивність (CabMin, 2021<sup>[5]</sup>). Демографічний виклик, з яким зіткнулася Україна, значно загострився внаслідок агресивної війни Росії проти України, оскільки мільйони людей втекли від насильства. Ці вже існуючі виклики у сфері розвитку мають бути враховані при прийнятті рішень політиками на національному та субнаціональному рівнях, оскільки вони прагнуть задовольнити нагальні потреби у відновленні та сприяти довгостроковому відновленню та стійкості.

### Рисунок 1. Частка домогосподарств, які мають доступ до послуг Інтернету вдома, за областями та м. Києвом, 2010, 2015 та 2019 роки



Примітка: Діаграма не включає тимчасово окуповану територію Автономної Республіки Крим та м. Севастополя у зв'язку з відсутністю даних по цих територіях.

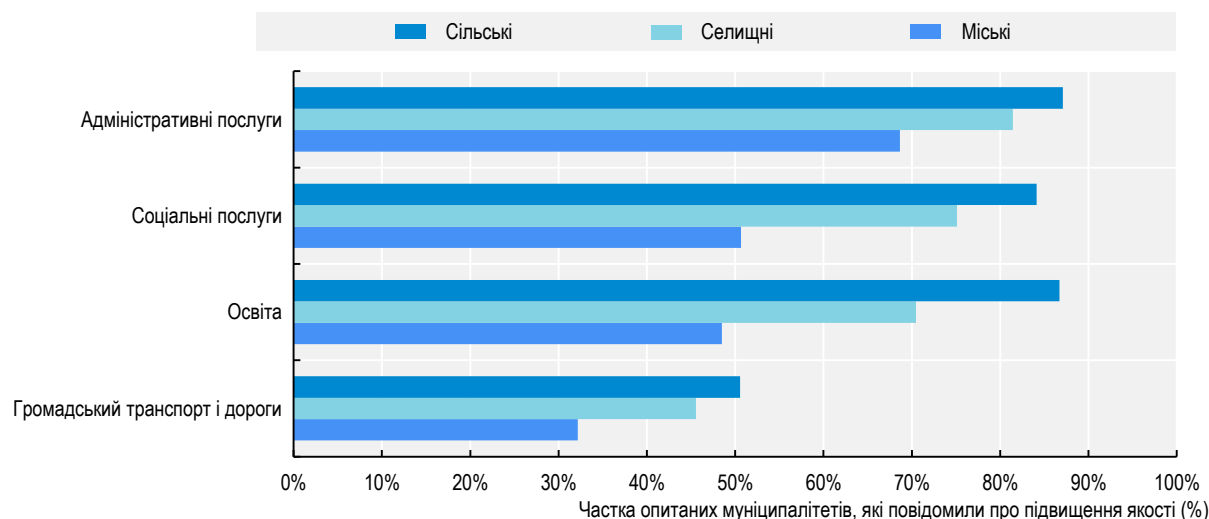
Джерело: Авторська розробка з використанням даних (CabMin, 2021<sup>[5]</sup>) та за результатами вибіркового обстеження умов життя домогосподарств.

**Досягнення багаторівневих реформ управління в Україні після 2014 року можуть стати сходинками для ефективного відновлення, яке враховуватиме територіально диференційовані потреби та активи, що залишилися.** Однак деякі проблеми врядування, що

існували до лютого 2022 року, все ще потребують вирішення. Ефективне відновлення на субнаціональному рівні потребує посилення механізмів та практики фінансування регіонального розвитку в країні, що могло негативно вплинути на інвестиційні результати в останні роки. Наприклад, у 2015-2019 роках інвестиційне фінансування було розпорошено на 110 різних грантів на регіональний та місцевий розвиток, що призвело до неефективного витрачання коштів та їх реалізації. Крім того, кошти Державного фонду регіонального розвитку переважно спрямовувалися на невеликі проекти на рівні громад, а не на регіональні чи міжрегіональні проекти з вищою економічною віддачею. Вирішення цих проблем буде ще більш важливим на етапі реконструкції та відновлення, не в останню чергу для забезпечення ефективних, прозорих та результативних інвестицій при відновленні фізичної інфраструктури та людського капіталу.

**Подальше зміцнення субнаціональної спроможності також є критично важливим для регіонів та муніципалітетів, щоб вони могли ефективно сприяти післявоєнному відновленню.** Результати опитування ОЕСР, проведеного у 2021 році, свідчать про те, що завдяки реформам децентралізації муніципалітети значно покращили свої навички у сфері муніципального планування, бюджетування та управління інвестиціями (Рисунок 2). Однак, залишаються значні прогалини у спроможності, які потребують вирішення. Особливо це стосується сільських муніципалітетів. Наприклад, якщо 80% міських муніципалітетів повідомили про достатню спроможність розробляти стратегії місцевого розвитку у 2021 році, то лише 67% сільських територій (ОЕСР, 2021<sup>[6]</sup>). Розробка та реалізація надійної стратегії підготовки кадрів для муніципалітетів, яка може бути адаптована до різних територіальних контекстів і потреб, має важливе значення для забезпечення того, щоб місцеві органи влади мали необхідний досвід для розробки та реалізації проектів реконструкції та надання послуг. Зміцнення субнаціонального потенціалу стане ще більш важливим, якщо Україна піде на радикальні скорочення державної служби, як це обговорювалося останніми місяцями (Liga Zakon, 2022<sup>[7]</sup>).

## Рисунок 2. Позитивний вплив реформи децентралізації на якість надання послуг на місцевому рівні



Примітка: В опитуванні взяли участь 741 муніципалітет (51% від усіх муніципалітетів України у 2021 році).

Джерело: Авторська розробка на основі даних онлайн-опитування ОЕСР.

**Відсутність чіткого розподілу завдань та відповідальності між рівнями влади, який існував до лютого 2022 року, може вплинути на ефективність відновлення (ОЕСР, 2022<sup>[8]</sup>).** Відсутність ясності особливо помітна у сферах, що мають вирішальне значення для відновлення, таких як

дороги, транспорт та енергетика. Відсутність чіткості у розподілі обов'язків може призвести до нескоординованих дій або бездіяльності з боку різних урядових структур. У ситуації НС це створює ризик "перекладання відповідальності" на інші рівні влади, що може призвести до розрізненого та неефективного реагування. Діалог між національним та субнаціональним рівнями влади був обмеженим, оскільки ключові координаційні органи (наприклад, Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку) або не працювали в повному обсязі, або не мали систематичної участі муніципальних органів влади.

## Яка перспектива?

**Під час післявоєнного відновлення Україні необхідно буде паралельно вирішувати нагальні пріоритети реконструкції та довгострокові потреби розвитку.** Відновлення та відбудова зруйнованої громадської інфраструктури є ключовим пріоритетом. Водночас, уряду також необхідно враховувати існуючі територіальні диспропорції та проблеми в управлінні, щоб забезпечити потужне та інклюзивне відновлення, яке допоможе відновити місцеву економіку, одночасно підвищуючи добробут громадян.

**Україна повинна продовжувати розвивати реформи регіонального розвитку та децентралізації, розпочаті у 2014 році.** Регіональні та місцеві органи влади набувають важливого досвіду планування та фінансування розвитку, який може бути вдосконалений для розробки та реалізації проектів реконструкції, що відповідають місцевим потребам, а також для моніторингу їх результатів.

**Добре поінформовані, засновані на фактах рішення щодо реконструкції та відновлення на субнаціональному рівні матимуть фундаментальне значення.** Надійна система оцінки ефективності може допомогти Україні та міжнародним партнерам у цих зусиллях. Паралельно з цим необхідно створити механізми, які забезпечать прозоре використання коштів на відновлення місцевими органами влади та посилять боротьбу з корупцією, яка, як правило, загострюється в умовах після стихійних лих. Особливу увагу слід приділити тому, щоб антикорупційні механізми були розроблені таким чином, щоб вони не обмежували процес прийняття рішень на місцевому рівні.

## Які ключові міркування для політиків?

- **Регіони та муніципалітети повинні бути залучені до розробки схем негайної підтримки відновлення та більш довгострокових стратегій розвитку.** Це допоможе забезпечити, щоб механізми реалізації та фінансування відновлення відображали національні пріоритети, а також специфічні регіональні та місцеві потреби та активи.
- **Уряду рекомендується створити обмежену кількість субнаціональних фондів реконструкції, щоб уникнути фрагментації інвестиційних витрат.** Водночас, це не повинно означати зменшення загального обсягу фінансування регіонального розвитку.
- **Уряд, за підтримки міжнародних партнерів, має допомогти муніципалітетам нарощувати свій технічний досвід у сферах, які є особливо актуальними для періоду післявоєнної відбудови,** таких як оцінка проектів, закупівлі, реалізація, прозорість, моніторинг та залучення зацікавлених сторін.
- **Уряд має розбудовувати технічну спроможність органів влади всіх рівнів щодо підготовки, аналізу та розповсюдження територіально дезагредованих економічних, демографічних даних та даних про добробут населення.** Такі дані мають бути доступними на відкритій моніторинговій платформі, щоб допомогти державним установам, неурядовим суб'єктам та міжнародним партнерам відстежувати ступінь досягнення цілей реконструкції та відновлення на субнаціональному рівні.
- **Слід заохочувати обмін досвідом між органами місцевого самоврядування, оскільки це може сприяти поширенню передового досвіду у сфері реконструкції та відновлення, а також сприяти впровадженню інноваційних методів роботи.** Сприяння обміну досвідом з субнаціональними органами влади в Європейському Союзі (ЄС) також може сприяти вступу до ЄС.

## Джерела

- CabMin (2021), *Quantitative data provided in response to the OECD macro-level questionnaire in the frame of the “Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022 project”*, [https://ukrstat.org/en/menu/publikac\\_e.htm](https://ukrstat.org/en/menu/publikac_e.htm). [5]
- CEPA (2022), *Ukraine’s Refugees Mull Return After Russian Retreats*, <https://cepa.org/article/ukraines-refugees-mull-return-after-russian-retreats/> (accessed on 1 December 2022). [3]
- CSIS (2022), *Update on Forced Displacement around Ukraine*, <https://www.csis.org/analysis/update-forced-displacement-around-ukraine> (accessed on 1 December 2022). [2]
- Liga Zakon (2022), *Скорочення держслужбовців: в чому полягає нова ініціатива Кабміну та чого очікувати? [Reduction of civil servants: what is the new initiative of the Cabinet of Ministers and what to expect?]*, [https://jurliga.ligazakon.net/news/213595\\_skorochennya-derzhsluzhbovtsv-v-chomu-polyaga-nova-ntsativa-kabmnu-ta-chogo-ochkuvati](https://jurliga.ligazakon.net/news/213595_skorochennya-derzhsluzhbovtsv-v-chomu-polyaga-nova-ntsativa-kabmnu-ta-chogo-ochkuvati) (accessed on 25 November 2022). [7]
- OECD (2022), *Rebuilding Ukraine by Reinforcing Regional and Municipal Governance*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/63a6b479-en>. [8]
- OECD (2021), *Online survey: Supporting Decentralisation in Ukraine 2021-2022 project*. [6]
- OHCHR (2022), *Ukraine: civilian casualty update 21 November 2022*, <https://www.ohchr.org/en/news/2022/11/ukraine-civilian-casualty-update-21-november-2022> (accessed on 22 November 2022). [4]
- UNHCR (2022), *Ukraine Refugee Situation*, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (accessed on 22 November 2022). [1]

## Дізнайтеся більше

Ця записка є скороченою версією звіту ОЕСР за 2022 рік, *Відбудовуємо Україну через зміцнення регіонального та муніципального управління*, Дослідження багаторівневого врядування ОЕСР, <https://doi.org/10.1787/63a6b479-en>

Romanovna, V (2022), *Ukraine’s Resilience to Russia’s Military Invasion in the Context of Decentralisation Reform*, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Ukraines-resilience-to-Russias-military-invasion.pdf>

ОЕСР (2018), *Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні*, OECD Publishing, Paris <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301436-en>

ОЕСР (2014), *OECD Territorial Review: Ukraine 2013*, OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/9789264204836-en>



## Контакти

Varinia MICHALUN (✉ [mariavarinia.michalun@oecd.org](mailto:mariavarinia.michalun@oecd.org))

Stephan VISSER (✉ [stephan.visser@oecd.org](mailto:stephan.visser@oecd.org))

Geoff UPTON (✉ [geoff.upton@oecd.org](mailto:geoff.upton@oecd.org))

---

Ця робота публікується під відповідальність Генерального секретаря ОЕСР. Висловлені в ній думки та використані аргументи не обов'язково відображають офіційну позицію країн-членів ОЕСР.

Цей документ, а також будь-які дані та карти, включені до нього, не зачіпають статусу або суверенітету будь-якою територію, розмежування міжнародних кордонів та назв будь-якої території, міста чи району.

Статистичні дані по Ізраїлю надані відповідними ізраїльськими органами влади та під їхню відповідальність. Використання таких даних ОЕСР не завдає шкоди статусу Голанських висот, Східного Єрусалиму та ізраїльських поселень на Західному березі річки Йордан відповідно до норм міжнародного права.

Примітка Турецької Республіки

Інформація в цьому документі з посиланням на "Кіпр" стосується південної частини острова. На острові не існує єдиного органу влади, який представляє інтереси як турків-кіпріотів, так і греків-кіпріотів. Туреччина визнає Турецьку Республіку Північного Кіпру (ТРПК). До тих пір, поки не буде знайдено довгострокове і справедливе рішення в рамках Організації Об'єднаних Націй, Туреччина зберігатиме свою позицію щодо "кіпрського питання".

Примітка всіх держав-членів Європейського Союзу, ОЕСР та Європейського Союзу

Республіка Кіпр визнана всіма членами Організації Об'єднаних Націй, за винятком Туреччини. Інформація в цьому документі стосується території, яка знаходиться під ефективним контролем Уряду Республіки Кіпр.

---

Використання цієї роботи в цифровому або друкованому вигляді регулюється Умовами та положеннями, які можна знайти на сайті <http://www.oecd.org/termsandconditions>.