

УДК 35.071.6:316.4(477)

DOI:10.53317/2786-4774-2021-1-2

Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи

Анотація. У статті проаналізовано і систематизовано ключові ризики та проблеми, що виникли в ході здійснення в Україні реформи місцевого самоврядування і фінансової децентралізації, зокрема такі, як: погана комунікація між владою та громадянами; неузгодженість повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади й між радами об'єднаних територіальних громад та районними державними адміністраціями й районними радами; забезпечення спроможності утворених громад; низька якість кадрів органів місцевого самоврядування, неефективне використання фінансових ресурсів.

Виявлено та досліджено фактори, що були причиною спротиву жителів місцевих громад реформі чи пасивного ставлення до створення об'єднаних територіальних громад, зокрема, економічний (очікування зниженням фінансових можливостей громади внаслідок об'єднання), соціокультурний (наявність етнічних, мовних, релігійних, культурних відмінностей між жителями сусідніх громад), психологічний (недовіра до центральної та місцевої влади, страх перед скороченням об'єктів соціальної сфери, занепадом і зникненням периферійних сіл та містечок, посиленням місцевих еліт), географічний (погіршення доступу до центрів надання послуг), екологічний (намагання мешканців громад уникнути перенесення шкідливих виробництв на власну територію).

Виявлено географічну нерівномірність темпів процесу об'єднання територіальних громад у ході децентралізації, пов'язану із позицією політичних акторів різних рівнів – центрального, регіонального, субрегіонального і локального. Виділено три групи регіонів за типом ставленням обласного керівництва до децентралізації: підтримка реформи, пасивний чи активний опір змінам. З'ясовано основні причини та форми спротиву районних рад та районних державних адміністрацій реформі децентралізації, пояснено мотиви дій політичних акторів місцевого рівня.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, об'єднана територіальна громада, суспільна криза.

Микола Горбатюк,
кандидат історичних наук,
старший науковий
співробітник,
Інститут політичних і
етнонаціональних
досліджень ім. І. Ф. Кураса
НАН України
ORCID: 0000-0002-2928-9229
m_gor@ukr.net

Mykola Gorbatiuk,
PhD in Historical Sciences,
Senior Researcher,
Kuras Institute of Political and
Ethnic Studies
of National Academy of
Sciences of Ukraine
ORCID: 0000-0002-2928-9229
m_gor@ukr.net

The decentralization reform in Ukraine: problems of implementation in a social crisis

Abstract. In the article, key challenges and problems that arose during the implementation of local self-government reform and financial decentralization in Ukraine were analyzed and systematized, in particular: poor communication between government and citizens; inconsistent power sharing between local self-government bodies and executive bodies as well as between councils of the united territorial communities and district state administrations and district councils; ensuring the capacity of formed communities; low quality of local government staff; inefficient use of financial resources.

Factors that were behind the resistance of local communities to reform or a passive attitude to the creation of united territorial communities were identified and studied, namely: economic (expectations of reduced financial capacity of the community due to unification), socio-cultural (ethnic, linguistic, religious, cultural differences between residents of neighboring communities), psychological (distrust of central and local government, fear of reduction of social facilities, decline and disappearance of peripheral villages and towns, strengthening local elites), geographical (deterioration of access to service centers), and environmental (efforts of community residents to avoid the transfer of harmful industries to their own territory).

The geographical unevenness of the pace of the process of unification of territorial communities in the course of decentralization has been associated with the position of political actors at different levels – central, regional, subregional and local. According to the type of attitude of the regional leadership to decentralization, three groups of regions were identified: those supporting the reform, and those who passively or actively resisted the change. The main reasons and forms of resistance of district councils and district state administrations to the decentralization reform have been clarified, the motives of actions of local political actors explained.

Key words: decentralization, local self-government, local self-government bodies, united territorial community, social crisis.

Спроби реформування місцевого самоврядування в Україні робилися з часу проголошення її незалежності, але їм увесь час перешкоджала відсутність консенсусу у середовищі політичної еліти щодо бачення зовнішньо- і внутрішньополітичного вектора розвитку держави загалом і підходів до адміністративно-територіального поділу та організації влади на місцях зокрема. В умовах перманентних економічних, політичних та суспільних криз переважна кількість органів місцевого самоврядування (ОМС) виявилися нездатними здійснювати власні та делеговані повноваження на належному рівні, що робило потребу їх реформування вкрай важливою. Найбільш сприятливі умови для здійснення реформи склалися після Революції Гідності, коли більшість населення України згуртувалася навколо ідеї європейської інтеграції України, невіддільною частиною якої була організація орієнтованих на служіння людині демократичних органів місцевого самоврядування. Проголошений у квітні 2014 р. курс на здійснення реформи децентралізації влади поставив на порядок денний завдання вибору оптимальної моделі місцевого самоврядування та про-

цедури формування органів самоврядування, створення механізмів децентралізації влади, забезпечення принципу субсидіарності та надання інститутам громадянського суспільства можливості брати участь у роботі ОМС.

Підбиваючи проміжний підсумок семи років реформи децентралізації, можна з упевненістю сказати, що попри низку недоліків і прорахунків її реалізація була одним із найбільших досягнень постмайданної влади. Результатами реформи, що була спрямована на побудову якісно нової системи місцевого самоврядування, в основі якої лежала зміна базового рівня адміністративно-територіального устрою шляхом створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), стали: надання ОМС більшого обсягу прав у розпорядженні наявними ресурсами; посилення їх зацікавленості у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів та пошуку додаткових джерел їх наповнення; зміцнення матеріальної та фінансової основи населених пунктів; поява нових осередків активізації господарської діяльності тощо. Внаслідок цих нововведень територіальні громади дістали можливість підвищити якість надання публічних послуг населенню, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проєкти, створювати умови для залучення інвестицій та розвитку місцевого бізнесу, розробляти та реалізовувати програми місцевого розвитку тощо.

Водночас кризові явища в економіці, політиці та суспільних відносинах, слабка поінформованість місцевого населення про заходи держави щодо реформи місцевого самоврядування і фінансової децентралізації, низький рівень політичної культури громадян та їх страх перед змінами, а також прагнення частини чиновників та політичних акторів на регіональному, субрегіональному та локальному рівнях залишити незмінним статус-кво у системі владних взаємовідносин та зберегти доступ до ресурсів породили низку проблем у здійсненні реформи.

Децентралізація викликала неабиякий резонанс у суспільстві та відразу ж після її початку стала предметом рефлексій учених і політичних аналітиків. Упродовж останніх років тема була висвітлена у низці монографій, наукових та аналітичних доповідей, а також величезній кількості наукових статей. Помітним явищем у сфері наукового осмислення реформи децентралізації в Україні, аналізу її механізмів та інструментів стала публікація двох колективних монографій за редакцією Р. Плюща: „Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні” [1] і „Місьцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях” [2]. У монографії С. Романюка „Децентралізація: теорія та практика застосування” проаналізовано теоретичні й практичні аспекти децентралізації як складного інструменту державного управління, розглянуто вплив децентралізації на місцевий та регіональний розвиток, а також наявні підходи щодо вимірювання рівня децентралізації [3]. У наукових доповідях „Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні” та „Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу” колектив авторів із Національного інституту стратегічних досліджень, проаналізувавши перебіг децентралізації в Україні загалом та в окремих регіонах зокрема

і розглянувши вплив реформи на формування політики регіонального розвитку, сформував підходи щодо оцінювання впливу децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів та запропонував низку рекомендацій щодо її успішного продовження [4; 5].

Зважаючи на важливість реформи децентралізації, наявний перелік наукових статей охопив доволі широкий спектр питань, зокрема, це: політико-правові засади функціонування органів місцевого управління в умовах децентралізації (Ю. Ковбасюк [6], В. Могілевський [7], О. Нижник [8], О. Скрипнюк [9]); аналіз зарубіжного досвіду здійснення аналогічних реформ та можливість його застосування в Україні (В. Гладій [10], В. Грובהва [11], Б. Данилишин, В. Пилипів [12], М. Лендъел [13], А. Чиркін [14]); фінансова децентралізація (Г. Даудова, Г. Бондар [15], Т. Куценко, Я. Сіренко [16], Ю. Набатова, Т. Ус [17]); реформування місцевого самоврядування як інструмент політики євроінтеграції (В. Гладій [18], В. Колюх, П. Шляхтун [19]); вибори в об'єднаних територіальних громадах (О. Вольський [20], С. Глизнер [21], О. Колесников [22], О. Крутій, К. Білоус [23]).

У той чи інший спосіб окремі аспекти теми нашого дослідження, тобто нові ризики та проблеми, що постали перед Україною у процесі здійснення реформи, проаналізовано і висвітлено у дослідженнях О. Власюка [24], Г. Євтухової [25], О. Корнєвої [26], В. Романової, А. Умланди [27], аналітичній записці НІСД „Очікувані ризики у процесі децентралізації” [28] та ін. [29].

Утім, у наявних працях проблеми та ризики висвітлені, на нашу думку, фрагментарно і несистемно, а фактори впливу на хід здійснення реформи потребують конкретизації та узагальнення. З огляду на форсоване завершення реформи урядом навесні – влітку 2020 р. та проведення місцевих виборів у жовтні 2020 р., які фактично легалізували у всій країні новий адміністративно-територіальний устрій та нову систему взаємовідносин між ОМС та центральною владою, також необхідний додатковий аналіз конфліктних ситуацій та ризиків, породжених примусовим завершенням реформи, з метою вжиття необхідних заходів для адекватної реакції на них та недопущення аналогічних явищ у майбутньому.

Метою статті є окреслення кола проблем, які виникли в процесі реформи децентралізації в Україні упродовж 2015–2020 рр., узагальнення і систематизація даних про труднощі у здійсненні реформи. Досягнення мети передбачає вирішення основних її завдань: 1) визначення *об'єктивних* проблем, що виникли у ході здійснення реформи (неефективна комунікація між владою та громадянами; неспроможність новоутворених громад; неузгодженість повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; неефективне використання фінансових ресурсів; низька якість кадрів у ОМС тощо); 2) аналіз *суб'єктивних* чинників, що мали негативний вплив на швидкість і якість реалізації реформи децентралізації (а. виокремлення факторів, що вплинули на байдуже чи негативне ставлення населення до реформи; б. вивчення форм спротиву реформі з боку обласного і районного керівництва та бізнес-еліт, в основі якого переважно лежало прагнення задовольнити особисті інтереси).

Позитивні наслідки реформи децентралізації, такі як розширення владних повноважень ОМС, право на прямі міжбюджетні відносини, розмежування податків та зборів між різними рівнями бюджетів, запровадження інфраструктурної субвенції, значне зростання зацікавленості міжнародних донорів щодо надання грантової підтримки новоствореним громадам, стали помітними вже впродовж перших років її реалізації. Втім, відразу ж виявилася й велика кількість проблем та суперечностей.

Однією із ключових проблем, що виникла із самого початку здійснення реформи, була *неефективна комунікація між владою та громадянами*, яка викликала інформаційний вакуум на місцях. Як показали соціологічні опитування, громадяни України мали доволі низьку поінформованість про особливості реформи децентралізації (див. рис. 1). У 2014 р. про урядову ініціативу з децентралізації, яка передбачала передачу більшої кількості повноважень органам місцевого самоврядування, чули 68% респондентів: 15% з них добре знали про неї, а 53% – щось чули. Нічого не чули про це або не змогли відповісти – 32% опитаних [30, с. 16]. Станом на серпень 2016 р., більш ніж через два роки після старту реформи, третина українців нічого про неї не знала, 12% – добре знали про неї, а 54% – щось про неї чули [31]. У 2017 р. тільки 20% респондентів відповіли, що добре володіють інформацією про ініціативи влади щодо децентралізації, 62% опитаних – щось чули про них, 18% респондентів – не володіли такою інформацією взагалі [32]. Соціологічне дослідження, проведене в серпні 2018 р., показало, що порівняно з попереднім роком рівень обізнаності українців у питаннях децентралізації дещо знизився: добре знали, у чому полягає реформа, трохи більш ніж 16%, ще 60% „щось чули” про децентралізацію, не знали нічого про неї близько 23% [33]. На думку І. Бекешкіної, однією з причин, чому люди недостатньо володіли інформацією про децентралізацію, є політика ЗМІ, а саме – їхня недостатня увага до процесу реформ [34].

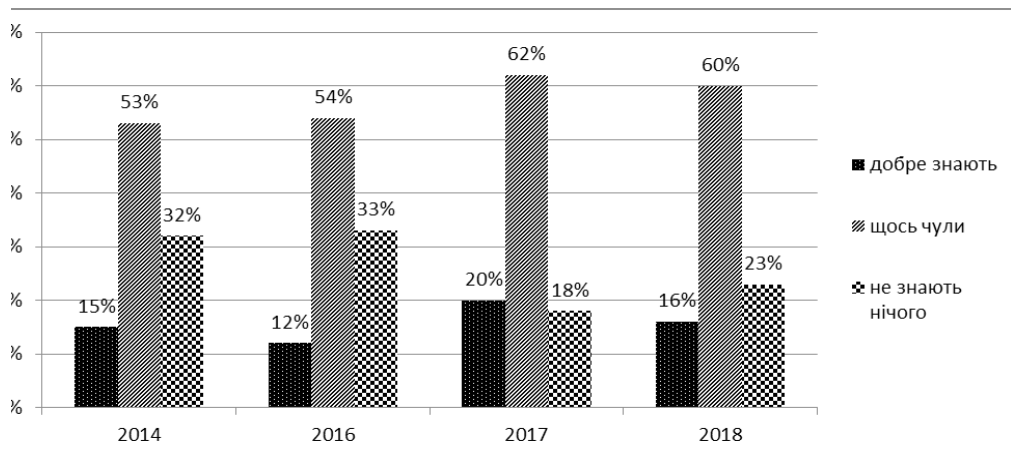


Рис. 1. Рівень поінформованості населення про реформу децентралізації у 2014–2018 рр., %

Дослідження Швейцарсько-українського проєкту „Підтримка децентралізації в Україні” DESPRO (проводилось у два етапи: жовтень – грудень 2014 р., квітень – травень 2015 р.) показало, що громадська обізнаність щодо децентралізації змінилася з „намагання зрозуміти, що таке децентралізація” (восени 2014 р.), на „те, як її впроваджуватимуть” (навесні 2015 р.). На відміну від 2014 р., коли респонденти розділилися на прибічників та противників децентралізації, у 2015 р. вони вже умовно поділялися на так званих „демократів”, які розцінювали децентралізацію як шанс на побудову демократичного суспільства, та „господарників”, що вбачали у реформі можливості більш ефективного господарювання на місцях, розв’язання конкретних проблем у місцевих громадах. Результати дослідження показали, що більшість опитаних в основних рисах розуміли переваги реформи, але мали конкретні питання щодо її впровадження та усвідомлювали проблеми на цьому шляху. Брак чіткої інформації, відповідей на конкретні питання призводили до зневіри, спротиву реформі, побоювань щодо її наслідків. Мешканців громад дратували загальні фрази, брехня високопосадовців, розбіжності в інтерпретації окремих положень, популістські обіцянки [35]. Отже, громадськість підтримувала процес у загальних рисах, але не розуміла його належним чином, тому інформаційно-роз’яснювальна робота мала бути одним з основних завдань влади.

На початковому етапі реформи нерозуміння її основ та принципів було поширеним явищем не лише на рівні пересічних громадян. Представники місцевого самоврядування зазначали, що створювали об’єднані громади як своєрідні стартапи, багато хто не розумів обсягу повноважень і відповідальності, що супроводжували цю реформу. Брак інформації, особливо у 2015–2016 рр., також сприяв поширенню негативних міфів про реформу [36, с. 18].

Важливим було розв’язання питання **забезпечення спроможності утворених громад**. Реформа децентралізації передбачала створення об’єднаних територіальних громад, що „здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров’я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці” [37]. Тобто, ключовим завданням реформи було створення спроможних громад, які, відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, розробленої Міністерством розвитку громад та територій України, мали відповідати низці критеріїв: нерозривність та географічна цілісність територій громади; відстань від центру до громади з населенням понад 10% від усього населення ОТГ мала становити не більш 20 км; наявність не менше ніж 250 дітей шкільного та 100 дітей дошкільного віку; наявність школи I–III ступеня з проєктною потужністю не менше ніж 250 учнів; кількість населення – не менше 3000 осіб, площа – не менше 200 кв. км [37].

Педалювання реформи, недосконалість низки законодавчих норм, врахування державними органами інтересів регіональних та локальних еліт призвели до затвердження на початковому етапі реформи низки ОТГ, створених добровільно, але не за перспективними планами областей і з порушенням методики. З іншого боку, перспективні плани стали „підганятися” під уже сформовані громади, які були створені без урахування цих перспективних планів. Це стало причиною існування ОТГ, які не були спроможними забезпечити відповідний рівень послуг та власний економічний розвиток. За наявними підрахунками, методиці не відповідали 38,5% ОТГ Донецької, 31,4% – Хмельницької, 25,6% – Херсонської, 25% – Житомирської, 24,3% – Дніпропетровської областей [38]. Станом на вересень 2019 р. 73% об'єднаних громад в Україні мали дотаційні бюджети [39].

Такий стан справ таїв у собі ризик подальшого перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць шляхом укрупнення раніше створених на добровільній основі ОТГ (з метою забезпечення їх фінансової спроможності) через примусове включення до них прилеглих населених пунктів, які свого часу не погодилися на добровільне об'єднання, або приєднання менш спроможних громад до більш спроможних. Станом на травень 2020 р., за даними Асоціації ОТГ, під укрупнення мали потрапити близько 120 об'єднаних громад, а це приблизно 10% із тих, які пройшли шлях добровільно [40].

Ще однією нагальною проблемою впровадження децентралізації була *неузгодженість повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади* загалом, а також *функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями (РДА) й районними радами*. Ця проблема виявлялася, наприклад, у відсутності механізму перерозподілу районного бюджету у зв'язку з формуванням на його території ОТГ. Створені всередині року об'єднані громади до кінця бюджетного року були змушені працювати відповідно до бюджету, затвердженого районною радою [41, с. 48–49]. До цього часу остаточно невирішеним залишається питання визначення повноважень, які залишаються за РДА та райрадами [42].

Проблемою була і слабка прив'язка системи реформування місцевого самоврядування до секторальних реформ, зокрема, медичної, освітньої, реформи адміністративних послуг та соціальної політики. Децентралізація була тісно пов'язана із реформами, для запровадження яких на рівні ОТГ доводилося приймати непопулярні рішення, наприклад, закривати малокомплектні школи у зв'язку з оптимізацією та підвищенням якості освітніх послуг; реформа системи охорони здоров'я також не завжди була синхронізована із децентралізацією. Ці реформи, які від початку мали бути частиною однієї комплексної стратегії, проводилися окремо. Крім того, давалася взнаки недостатня координація між установами на центральному рівні. Міністерство розвитку громад та територій було провідною інституцією децентралізації, але не несло відповідальності за галузеві реформи, які

були розроблені та впроваджувалися на регіональному рівні іншими міністерствами [36, с. 17].

Складною проблемою для новостворених ОТГ виявилось залучення до управління ними висококваліфікованих спеціалістів. *Низька якість кадрового складу* зазвичай пов'язана з тим, що більшість об'єднаних громад утворена винятково з сіл, які не можуть забезпечити співробітникам ОМС конкурентну зарплату та високі стандарти життя. Дається взнаки і невисока кількість осіб з вищою освітою серед службовців місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (не більше двох третин) [43]. Недостатній рівень кваліфікації кадрів частково пов'язаний із поширеною у дореформений час жорсткою централізацією прийняття управлінських рішень, що, наприклад, не вимагало від бухгалтерів у сільських радах досконалого знання Бюджетного кодексу, оскільки бюджети зазвичай їм надходили з районного рівня [41, с. 49]. Однією з проблем є й те, що більшість фахівців – люди пенсійного та передпенсійного віку, яким немає заміни. На заваді нормальній роботі органів місцевого самоврядування стоїть і відсутність фахівців, які належно володіють іноземною мовою, хоча б для написання проєктних заявок [44, с. 208].

Відсутність якісних кадрів призводить до неефективного використання фінансових ресурсів територіальних громад, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток. Органи місцевого самоврядування ОТГ виявилися не готовими до запровадження стратегічного планування та програмування розвитку громад, залучення інвестицій та отримання грантів.

Новостворені ОТГ зіткнулися і з *проблемою неефективного використання фінансових ресурсів*. Кошти переважно використовувалися для реалізації проєктів із високою видимістю (ремонт шкіл, будинків культури, фельдшерсько-акушерських пунктів) задля підняття рейтингу голови громади й збільшення шансів на переобрання на наступних виборах. Водночас, помітним було небажання голів громад брати на себе додаткову відповідальність і роботу з залучення інвестицій (наприклад, для розвитку інфраструктури) [36, с. 17–18]. Подекуди керівництво ОТГ не вкладало отримані з бюджету гроші у розвиток, а зберігало їх на депозитних рахунках. За даними Мінрегіонбуду, станом на 1 серпня 2018 р. на банківських депозитах перебувало 0,5 млрд грн коштів бюджетів ОТГ [45]. Найчастіше причинами неосвоєння коштів були: процедура приєднання нових громад, законодавча неврегульованість, відсутність довгострокових планів щодо об'єднання і фінансового регулювання, протидія зацікавлених сторін [44, с. 219].

На локальному рівні були помітні зволікання з об'єднанням чи спротив жителів місцевих громад реформі, причиною чого, на нашу думку, були такі фактори:

1). *Економічний* – викликаний імовірним зниженням фінансових можливостей конкретного населеного пункту внаслідок його об'єднання з іншими громадами, небажанням ділитися фінансовими та матеріальними ресурсами із біднішими селами. Тобто, громади, котрі мали джерела наповнення своїх бюджетів (місцеві акцизи, кошти від оренди землі), вкрай

неохоче погоджувалися на об'єднання з тими населеними пунктами, які таких джерел не мали. Наприклад, Підгайцівська ОТГ Луцького району Волинської області тривалий час противилась об'єднанню як з Луцьком, так і з Липинською ОТГ, оскільки „була за всіма показниками утричі потужнішою” за останню [46]. Активно чинили опір запланованому об'єднанню зі Сіверськом мешканці сіл Званівка та Верхньокам'янське Бахмутського району, аргументуючи це тим, що „живуть набагато краще, ніж місто, де не лишилося жодного підприємства” [47].

Ще одним проявом було небажання об'єднуватися із великими містами через страх втратити контроль за місцевим бюджетом та небажанням закриття/перенесення об'єктів соціальної інфраструктури. Так, мешканці п'яти сіл Золотоніського району Черкаської області 5 лютого 2020 р. блокували рух транспорту поблизу села Домантове на трасі Київ-Запоріжжя, протестуючи проти планів обласної влади приєднати їх до міста Золотоноша. Вони наполягали на створенні сільської Новодмитрівської ОТГ, побоюючись, що „всі фінанси, бюджет будуть перекачуватися в Золотоношу, а наші села просто зникнуть з лиця (Землі – М. Г.)” [48]. 1 червня 2020 р. мешканці деяких прильвівських сіл упродовж двох годин перекривали шість трас біля Львова, протестуючи проти рішення уряду щодо утворення Львівської ОТГ у складі 18 міст та сіл. Проти створення Львівської ОТГ у затвердженому урядом форматі виступали і очільники Винників і Брюховичів [49].

2). *Соціокультурний фактор* – мав місце тоді, коли об'єднуватися не бажали населені пункти, мешканці яких відрізнялися за етнічними, мовними, релігійними, культурними ознаками. Мешканці сіл Званівка та Верхньокам'янське Бахмутського району Донецької області, які здебільшого є лемками за етнічним походженням і греко-католиками за віросповіданням, що у 1951 р. були переселені на Донбас через зміни демаркаційної лінії з Польщею, противилися приєднанню до переважно російськомовного Сіверська, мотивуючи це, в тому числі, прагненням „зберегти культурну спадщину” [47] і що у них „спільна культура, спільні звичаї, спільні проблеми, спільні переселенці” [50].

У деяких регіонах визначальний вплив на темпи децентралізації мав етнічний фактор. На думку представників експертного середовища, у Запорізькій та Чернівецькій областях він не впливав на формування громад, принаймні не був визначальним під час обговорення їх конфігурацій. Вони могли не об'єднуватися, оскільки не розуміли переваг об'єднання чи не дійшли згоди щодо адміністративних центрів ОТГ, але не через те, що не хотіли жити в одній громаді з представниками інших національностей [51]. Є низка позитивних прикладів створення поліетнічних громад у Чернівецькій області. Наприклад, у Мамалигівській ОТГ станом на квітень 2019 р. проживало 2400 українців і 9600 молдаван, а сама громада, зі слів заступника її голови В. Антончука, „утворилася не за етнічним, а за економічним принципом” [52]. Без проблем були створені Волоківська ОТГ, у якій об'єдналися одне українське село та 2 румунські, та Красноільська ОТГ у складі польського та румунського сіл [53].

Однак подекуди етнічні особливості структури місцевого населення все ж негативно впливали на перспективи створення об'єднаних територіальних громад. Особливо чутливими до етнічних питань були деякі громади Закарпаття та Одеської області. Траплялися випадки, коли на Закарпатті угорські села не об'єднувалися з українськими через мовний бар'єр. Утім, за даними соціологічних досліджень, близько половини опитаних закарпатців погоджувались із тим, що реформа децентралізації дасть національним спільнотам області більше можливостей для розвитку, тоді як не вірили у таку перспективу 22% [54]. На процес децентралізації у регіоні значною мірою впливала політизація етнічних факторів як з боку місцевої влади (керівництво Закарпатської облдержадміністрації вбачало у ній загрозу активізації сепаратизму в області та утворення національних територіальних автономій [55]), так і неоднозначні заяви деяких угорських політиків про необхідність створення автономії для угорської національної меншини [56]. На думку представників експертного середовища, створення ОТГ з урахуванням компактного проживання угорської національної меншини в області мало посприяти як деполітизації „угорського питання”, так і зниженню напруги в українсько-угорських відносинах [57].

У Одеській області прослідковувалися проблеми зі створенням ОТГ у районах з компактним проживанням болгар, гагаузів, молдован (Болгарський, Ізмаїльський та Ренійський райони), що супроводжувалося пасивністю громад у процесі об'єднання та низькою поінформованістю про хід реформи [58]. Окремі лідери етнічно однорідних громад області різко критикували урядовий проєкт створення ОТГ області за неврахування історичних, національних, культурних та мовних чинників у ході реформи [59]. Був наявним і спротив на рівні окремих населених пунктів, жителі яких не бажали об'єднуватися з іншими громадами через етнічну належність їх мешканців [60, с. 32–33]. У експертних колах було поширене переконання, що проблеми зі створенням ОТГ в Одеській області мали швидше політичне, ніж етнічне підґрунтя [51], а окремі керівники органів місцевого самоврядування в етноконтактних регіонах Одеської області заявляли, що проблеми створюють політики, зацікавлені в об'єднанні всіх болгарських сіл в один район [60, с. 33].

Глибинні інтерв'ю, проведені Всеукраїнською громадською організацією „Асоціація сприяння самоорганізації населення” з представниками громад, що проживають в етноконтактних зонах, показали, що соціально-економічні фактори переважають над етнічними. Респонденти зазначали, що на бажання створити громаду в тій чи іншій конфігурації впливали перш за все такі чинники: а) розташування сіл та природні ресурси; б) наявність інфраструктури (стан доріг, транспортне сполучення, медичні заклади); в) економічна спроможність (наявність прибуткових об'єктів на території) [61].

3). *Психологічний фактор* – очікування катастрофи (небезпека закриття бюджетних установ та підприємств, втрата робочих місць, занепад

периферійних сіл), недовіра до центральної та місцевої влади, страх перед новим, зневіра, нерозуміння перспектив у цілому [62, с. 5].

Причинами повільного об'єднання громад були такі прояви суспільної кризи, як бідність населення та пов'язаний з нею низький рівень критичного мислення, недостатня поінформованість і погана комунікація між народом та владою. Наведений перелік призвів до появи у суспільній свідомості *низки побоювань*, пов'язаних з децентралізацією, які, врешті-решт, стали факторами сповільнення темпів реформи:

а) страх, що внаслідок об'єднання населених пунктів у одну громаду відбудеться зменшення об'єктів соціальної сфери (об'єднання/закриття шкіл, дитячих садочків, амбулаторій та сільських рад);

б) страх перед посиленням локальних еліт, коли „не буде сільради – не буде села, а місцеві „князьки“ чинитимуть беззаконня” [63]. Згідно із даними соціопитувань такого сценарію побоювалося 21,0% респондентів у листопаді 2014 р. [30, с. 17], 26,8% – у 2016 р., 28,7% – у 2017 р., 22,7% – у 2018 р. [33] та 29,7% – у 2020 р. [64];

в) страх перед скороченням населення і зникненням малих населених пунктів, уявлення децентралізації як своєрідного „акту геноциду, спрямованого на винищення українського села” [65]. Такі побоювання були поширеним явищем. Згідно із даними соціологічних опитувань, у листопаді 2014 р. на депопуляцію в якихось районах як негативний очікуваний наслідок реформи децентралізації вказувало 8,1% опитаних [30, с. 17], 2016 р. – 14,7% [33], 2017 р. – 15,9%, а у 2018 р. та 2020 р. їх кількість становила близько 22% [64].

Значною мірою на темпи здійснення реформи та об'єднання територіальних громад впливали пасивність і байдужість місцевих жителів, корені якої крились у недовірі до органів влади, переконанні, що вони мало впливають на неї. Так, за результатами соціологічного дослідження у міських громадах України, проведеного у листопаді 2015 р., абсолютна більшість жителів міст була незадоволена поточним рівнем свого впливу на рішення влади у власних населених пунктах – таких виявилось 74%, тоді як лише 9% були безумовно або швидше задоволені таким впливом [30, с. 21]. До причин повільного об'єднання громад відносимо і менталітет місцевого населення, мешканці частини громад, керуючись девізом „моя хата скраю”, займали вичікувальну позицію, лише спостерігаючи за досвідом досягнень/невдач інших.

4). *Географічний фактор* – пов'язаний із погіршенням доступу місцевого населення до соціальних послуг унаслідок збільшення відстані до центру їх надання. Так, наприклад, мешканці одного із сіл Хмельницької області проігнорували участь у виборах, протестуючи проти приєднання їхнього села до Чемеровецької ОТГ. Свою позицію вони мотивували бажанням приєднатися до Смотрицької ОТГ, відстань до центру якої становила 3 км, тоді як до Чемеровець – 30 км [66, с. 43]. У Іллінівській ОТГ на Донеччині невдоволення мешканців окремих сіл було пов'язане із ускладненням доступу до здобуття середньої освіти [47].

5). *Екологічний фактор* – був однією з важливих перепон на шляху приєднання сіл до міських ОТГ. Органи місцевого самоврядування сіл та селищ здебільшого вважали, що для міст таке приєднання розширює можливості безперешкодного виведення шкідливих та небезпечних виробництв за свої межі (відкриття нових звалищ для захоронення твердих побутових відходів, будівництво заводів з їх переробки тощо). Своєю чергою, для сіл та селищ це могло спричинити погіршення екології на їх території та прискорення скорочення населення, а також до знищення рекреаційних зон за межами міст [67].

Аналіз процесу об'єднання територіальних громад у ході децентралізації показав його часову і географічну нерівномірність. Те, що в одних областях створення ОТГ проходило швидше, а в інших повільніше, вказує на залежність цього процесу від позиції політичних акторів різних рівнів – центрального, регіонального, субрегіонального і місцевого [29, с. 99–101].

За даними опитування, проведеного в рамках дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку територіальних громад (проводилося у 2016 р. у шести областях – Волинській, Дніпропетровській, Львівській, Луганській, Миколаївській та Одеській), 41% респондентів вважав, що опору об'єднанню в їх громадах не було, натомість 33% зазначили, що в їх громадах відчувався супротив об'єднанню, а 26% – що відчувався супротив з боку представників місцевої влади, як районної, так і сільської та селищної, при цьому проти об'єднання виступали як окремі можновладці, так і цілі ради [62, с. 36].

Представники наукового та експертного середовища, аналізуючи темпи здійснення реформи децентралізації, наголошували на тому, що причини його уповільнення часто крилися у позиції регіональної та місцевої політичних еліт. Так, експерт Інституту громадянського суспільства А. Ткачук вважав, що найактивнішими супротивниками реформи станом на другу половину 2018 р. були: районні ради і їх голови; районні державні адміністрації; фракції Аграрної партії України, ВО „Батьківщина”, ВО „Свобода” та Опозиційного блоку в обласних радах; представники агрохолдингів та великих фермерів, що боялися втратити вплив на сільради; Центральна виборча комісія [68]. До „групи опору” реформі також належали народні депутати та депутати обласних рад, які використовували децентралізацію для формування зручних меж виборчих округів; представники бізнесу, особливо агрофірм, що прагнули створити більш зручні умови для управління землями; чиновники РДА тощо [69, с. 67].

Визначальний вплив на швидкість та ефективність здійснення реформи децентралізації у кожному конкретному регіоні мали обласні державні адміністрації (ОДА) та обласні ради. Зважаючи на надані їм повноваження (ОДА здійснювали розробку та подавали на розгляд обласних рад перспективні плани формування спроможних громад області; надсилали остаточні рішення громад про об'єднання до ЦВК щодо призначення перших виборів в ОТГ; обласні ради брали участь у розробці перспективних планів формування спроможних громад, а також розглядали їх на сесіях,

вносили зміни та затверджували), ці органи влади могли як сприяти, так і перешкоджати децентралізаційним процесам.

Ми виділяємо три групи регіонів за типом ставлення обласного керівництва до реалізації реформи децентралізації: 1. Конструктивна позиція/підтримка; 2. Пасивний спротив; 3. Активний спротив.

Всебічною підтримкою реформа користувалась у Дніпропетровській, Житомирській, Запорізькій, Тернопільській, Хмельницькій, Чернігівській областях. Тут створення ОТГ проходило швидко і без особливих труднощів, а регіони лідирували у різних рейтингах.

Пасивний спротив спостерігався у Київській, Вінницькій та Одеській областях. Особливо критична ситуація зі створенням ОТГ склалась у Київській області, де реформа була фактично заблокована через величезний негативний вплив політичних еліт державного та регіонального рівня, незадовільну роботу облдержадміністрації через часту зміну її голови, відсутність місцевих еліт, спроможних проводити реформи, зволікання обласної ради із затвердженням перспективного плану формування територіальних громад регіону [70; 71].

Прикладом активного спротиву була Закарпатська область, у якій голова ОДА Г. Москаль (2015–2019 рр.) тривалий час відкрито перешкоджав здійсненню реформи. Перш за все він вбачав у впровадженні реформи загрозу активізації сепаратизму в області та утворення національних територіальних автономій [55]. До 2019 р. Закарпаття було єдиним регіоном в Україні, де не було затверджено перспективного плану формування спроможних громад через небажання голови ОДА вносити його на розгляд обласної ради [72]. Документи, які громади подавали на затвердження, Закарпатська ОДА або відмовлялася приймати, або повертала з формальними претензіями [73, с. 18]. Щобільше, Г. Москаль подавав позовну заяву до Верховного Суду України з проханням скасувати окремі положення Закону „Про добровільне об’єднання територіальних громад”, аргументуючи свою позицію тим, що вони суперечать Конституції та законам України. Втім, Верховний Суд відмовив Г. Москалю у відкритті провадження [74]. Перспективний план формування територіальних громад Закарпатської області був затверджений лише після зміни керівництва ОДА.

Найбільший спротив реформі спостерігався на районному рівні. Він був повсюдний і не мав географічних особливостей. Серед противників децентралізації найчастіше були голови РДА та голови й депутати районних рад, які побоювалися втратити ресурси, повноваження та посади в разі створення об’єднаних територіальних громад та подальшого укрупнення районів чи ліквідації РДА. Деякі регіональні експерти наголошували на небажанні районної влади віддавати повноваження новоствореним ОТГ. У ході вивчення Фондом „Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва думок і позицій ключових учасників реформи децентралізації майже половина опитаних восени 2016 р. голів ОТГ зізналась у погіршенні стосунків з органами районної влади після завершення процесу об’єднання, і практично жоден з них не відзначив покращення відносин [31].

Типовими формами протидії створенню ОТГ з боку голів РДА, голів/депутатів районних рад були відкрита агітація проти об'єднання; сприяння організації збору підписів проти об'єднання в громадах; тиск на громади задля їх об'єднання в ОТГ у вигідному для районного керівництва форматі; блокування проєктів рішень громад про об'єднання; ігнорування судових постанов; фінансовий тиск (виділення фінансування необ'єднаним громадам за умови, що вони не будуть об'єднуватись) [29, с. 100–111].

Здійсненню реформи також опиралися місцеві бізнес-еліти, що не хотіли втратити вплив на сільські та районні ради, оскільки створення ОТГ супроводжувалося переформатуванням органів влади та зміною акцентів в управлінні на користь громад. У низці аграрних регіонів (Вінницька, Черкаська області) реформа пробуксовувала через небажання агрохолдингів втратити доступ до дешевої оренди землі, вартість якої мала зрости у разі проведення інвентаризації землі, що є неодмінною умовою створення ОТГ. Прикладом втручання місцевих бізнес-еліт у процес децентралізації може бути вплив компанії ДТЕК на створення Добропільської ОТГ на Донеччині, про що свого часу заявляв голова Донецької ОДА П. Жебрівський [75].

В окремих випадках спостерігався спротив створенню ОТГ на рівні сільських голів, особливо у районах із дорогою землею, оскільки в разі об'єднання двох сільських рад в одну одна з них втрачала можливість розподіляти земельні ділянки [71]. Також небажання об'єднуватися із сусідами було помітне у громадах, голова яких не мав упевненості у перемозі на наступних місцевих виборах.

Отже, реформа децентралізації значно збільшила повноваження і фінансові можливості органів місцевого самоврядування, що є запорукою їхньої спроможності розв'язувати основні питання соціально-економічного розвитку громад та надавати якісні послуги їх мешканцям. У ході дослідження було виявлено, проаналізовано та систематизовано найголовніші проблеми та ризики, з якими внаслідок здійснення реформи зіткнулося як населення, так і владні інституції. Проаналізовані у цій статті проблемні явища можуть підвищити обізнаність щодо процесів децентралізації серед її суб'єктів і могли б стати підґрунтям для усунення наявних прогалин, зокрема: покращення взаємодії у питаннях реформи між населенням і владою; закріплення нововведень у Конституції України та усунення невідповідностей і розбіжностей у нормативно-правовій базі реформи; подолання суперечностей між різними рівнями влади; чіткий розподіл повноважень між ОТГ та РДА і райрадами; врегулювання земельно-майнових питань; створення умов для посилення спроможності ОТГ і т. д.

З огляду на фактичне завершення реформи децентралізації внаслідок проведення у жовтні 2020 р. виборів до усіх рад ОТГ та законодавчого оформлення нового адміністративно-територіального устрою на субрегіональному та локальному рівнях, перспективи подальших досліджень розглянутої теми полягають у: з'ясуванні позицій політичних акторів різних рівнів у нових умовах; вивченні трансформації системи взаємодії між керівництвом ОТГ та районною, обласною і центральною владою, а

також бізнес-структурами; розгляді зміни форм і цілей діяльності політичних партій на локальному рівні, особливостей їх участі у роботі рад ОТГ та виборчих кампаніях; поглибленні розуміння чинників та факторів, що впливали на гальмування реформи; аналізі проблем, пов'язаних із відсутністю законодавчого оформлення та реального розподілу повноважень між радами ОТГ і структурами влади на районному рівні; важливим є моделювання перспектив завершення реформи з урахуванням перманентної зміни ставлення до неї центральної влади тощо.

Бібліографічні посилання

1. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: колективна монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 744 с.
2. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях : колективна монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : РІДНА МОВА, 2016. 808 с.
3. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія. Київ, 2018. 216 с.
4. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.
5. Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
6. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.
7. Могілевський В. С. Роль децентралізації публічної влади в становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Вісник ЦВК. 2017. Вип. 1 (35). С. 60–65.
8. Нижник О. Теоретичні аспекти впливу децентралізації на розвиток держави та територіальних громад. Вісник НАДУ при Президентіві України. Сер. „Державне управління”. 2016. № 3. С. 56–62.
9. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. Віче. 2015. № 12. С. 22–24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_12_8
10. Гладій В. Реформування системи місцевого самоврядування: досвід Вишеградської групи. Грані. 2015. № 1(12). С. 57–63.
11. Грובהва В. Система місцевого самоврядування в Польщі: перспективи використання досвіду в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Вип. 31. Том 1. С. 78–82.
12. Данилишин Б. М., Пилипів В. В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. Регіональна економіка. 2016. № 1. С. 5–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gegek_2016_1_3
13. Лендьял М. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія. Ужгород : Мистецька лінія, 2011. 688 с.
14. Чиркін А. С. Організація місцевого самоврядування Чехії в світлі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування. Право та інновації. 2015. № 3 (11). С. 154–161. URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2015/09/Chyrkin11.pdf>
15. Даудова Г., Бондар Г. Функціонування органів місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації. Теорія та практика державного управління. 2017. № 1 (56). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-1/doc/3/01.pdf>

16. Куценко Т. Ф., Сіренко Я. С. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні : матеріали наук. прикладних дослідж. освіт.-проф. програми „Публічне управління та адміністрування за 2017–2018 рр.” / редкол. : І. Й. Малий та ін. Київ : КНЕУ, 2019. С. 125–152. URL: http://ir.kneu.edu.ua/bitstream/handle/2010/30350/МО_2019_7.pdf;jsessionid=CD804A723F673A143361C91F0AA4F40E?sequence=1

17. Набатова Ю., Ус Т. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів. Ефективна економіка. 2015. № 5. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4100>

18. Гладій В. І. Місьцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи для України : автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Львів, 2016. 20 с.

19. Шляхтун П., Колюх В. Децентралізація по-українськи в контексті європейського досвіду місцевого самоврядування. Віче. 2015. № 18. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/4918>

20. Вольський О. Ключові особливості та характеристики виборчих кампаній до міських об'єднаних територіальних громад Львівської області. Політичні партії і вибори: українські та світові практики: зб. ст. і тез за результатами четвертої міжнародної наукової конференції „Політичні партії і вибори: українські та світові практики” (пам'яті Юрія Романовича Шведа) від 9 листопада 2019 року / за ред. А. Романюка і В. Литвина. Львів, 2020. Вип. 4. С. 97–100.

21. Глизнер С. Виборчий процес в об'єднаних територіальних громадах Івано-Франківщини та Закарпаття (на прикладі виборів 9 жовтня 2017 року). Вісник Прикарпатського університету. Політологія. 2018. Вип. 12. С. 101–107.

22. Колесников О. В. Перші вибори старост в об'єднаних територіальних громадах України: проміжні підсумки. Вісник ЦВК. 2017. Вип. 2(34). С. 62–69.

23. Крутій О., Білоус К. Реформа децентралізації та місцеві вибори на сучасному етапі в Україні: ризики та перспективи. Публічне управління XXI століття: портал можливостей : зб. тез XX Міжнар. наук. конгресу. Харків, 2020. С. 122–125.

24. Власюк О. С. Шляхом децентралізації: виклики, ризики та пріоритети реформування регіонального розвитку в Україні. Регіональна економіка. 2015. № 1. С. 5–18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2015_1_3

25. Євтухова Г. Ю. Особливості можливих проявів саботажу в здійсненні реформи децентралізації та місцевого самоврядування в Україні. Сучасне суспільство. 2018. Вип. 1 (15). С. 59–74.

26. Корнева О. В. Основні проблеми проведення реформи децентралізації в Україні у 2014–2018 роках. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 3. С. 68–69. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/710843.pdf>

27. Романова В., Умланд А. Реформа децентрализации в Украине в 2014–2019 гг.: первые достижения и будущие вызовы. Идеология и политика. 2019. № 3(14). С. 148–169.

28. Очікувані ризики у процесі децентралізації. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021>

29. Горбатюк М. Вплив регіональної і місцевих політичних еліт на проведення реформи децентралізації у Вінницькій області. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2019. № 1(97). С. 97–122.

30. Галузевий моніторинг № 18. Результати загальнонаціонального опитування міського населення України та службовців органів місцевого самоврядування міст

щодо проблем місцевого самоврядування та ставлення до децентралізації влади / за ред. М. В. Пітцика. Київ, 2014. 41 с. URL: http://auc.org.ua/sites/default/files/mon18_1obkdalyuka_tak.pdf

31. Децентралізація: результати, виклики та перспективи. Проміжний звіт. URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-rezultati-vikliki-i-perspektivi>

32. „36,7% українців вважають, що децентралізація йде дуже повільно”. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2017/07/24/7150397>

33. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації. URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan>

34. Рік децентралізації: досягнення, зміни та наступні кроки. Результати опитування. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-preshall/2532249-rik-decentralizatsii-dosyagnenna-zmini-ta-nastupni-kroki-rezultati-opituvannya.html>

35. Децентралізація: як змінюється думка людей? DESPRO оприлюднив результати серії фокус-групових досліджень, їх порівняння у піврічній динаміці (2014–2015). URL: https://despro.org.ua/news/detail.php?ID=1540&spphrase_id=1078

36. Солодкий С., Левонюк Т., Баласанян В. та ін. Взаємозв'язок між децентралізацією та європейською інтеграцією. [Б.м.], 2020. 30 с. URL: http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization_ukr_web-2.pdf

37. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>

38. Курочкіна Ю. Вплив законодавства на ОТГ: чи справді дотримання формальних норм створює спроможні громади? URL: <https://voxukraine.org/uk/vpliv-zakonodavstva-na-otg-chi-spravdi-dotrimannya-formalnih-norm-stvoryuye-spromozhni-gromadi/>

39. З добровільної фази об'єднання громади ми переходимо до об'єднання, заснованого на спроможності – Альона Бабак. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11593>

40. Голуб А. Остаточний відлік. Скільки ОТГ існуватиме в Україні та чому зникає з мап частина вже утворених. URL: <https://tyzhden.ua/Politics/244038>

41. Весперіс С. З., Решетняк Я. В. Децентралізація: проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2018. Вип. 19, част. 1. С. 46–50.

42. Козуб В. П'ять проблем децентралізації, або Як стати господарем у своєму місті. URL: <https://www.pravda.com.ua/columns/2017/11/16/7162180/>

43. Жук В. Напрями розвитку та зміцнення управлінського потенціалу органів місцевої влади. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/01.htm>

44. Бевз Т. А. Специфіка здійснення реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах України: здобутки і прорахунки. Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні. Збірник наукових 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.

45. Голуб А. Подолати владу у владі. URL: <https://tyzhden.ua/Politics/225224>

46. Чому Підгайцівська ОТГ не хоче об'єднуватися ні з Луцьком, ні з Липинами. URL: <https://pershyj.com/p-chomu-pidgajcivska-otg-ne-hoche-obyednuvatisya-ni-z-lutskom-ni-z-lipinami-41410>

47. Гончарова Є. Самоврядування біля лінії фронту. URL: <https://tyzhden.ua/publication/191025>

48. Гуржій О. Жителі Золотоніщини перекидали дорогу через створення ОТГ. URL: <https://suspilne.media/81762-cerkaski-agrarii-zibrali-98-urozau-ta-zaversuut-posivnu/>

49. Шутка Н. Мешканці сусідніх сіл заблокували більшість трас біля Львова. URL: https://zaxid.net/meshkantsi_prilvivskih_sil_zablokuvali_bilshist_tras_navkolo_lvova_n1502987

50. Сердюк А., Шибіко А. Найменший борець. Чим важлива та незвичайна Званівська ОТГ. URL: <https://freeradio.com.ua/zvanivka/>

51. Етнічний фактор не стоїть на заваді об'єднанню громад. Результати дослідження. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11970>

52. Етнічний фактор. Мистецтво жити разом. Репортаж з Буковини. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10876?page=55>

53. Чернівецька ОДА в особі Фищука зайняла неконструктивну позицію, проголосивши для всіх громад: „Один район – одна громада”, що призводить до гальмування реформи децентралізації – Ярослав Курко. URL: <http://www.bukinfo.com.ua/show/news?lid=92858>

54. Суспільно-політичні настрої на Закарпатті. URL: <https://dif.org.ua/article/stan-suspilnoi-svidomosti-na-zakarpatti>

55. Геннадій Москаль заявив, що децентралізація створила механізми для відокремлення Закарпаття. URL: https://zik.ua/news/2019/05/10/gennadiy_moskal_zayavyv_shcho_detsentralizatsiya_stvoryla_mehanizmy_dlya_1569033

56. Лідер ультраправого угорського „Йоббіка” на Закарпатті заговорив про автономію. URL: <https://zakarpattya.net.ua/News/192038-Lider-ultrapravohouhorskoho-lobbika-naZakarpatti--zahovoryv-pro-avtonomiiu-VIDEO>

57. Бакальчук В. О. Основні тенденції громадської активності національних меншин в Україні у контексті реформи децентралізації. Аналітична записка. Серія „Громадянське суспільство”. 2019. № 1. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-08/ANALIT%20BAKALCHUK%20CIVIL%20SOCIETY%20%23%201%202019.pdf>

58. Реформа місцевого самоврядування на Півдні України: проблеми і перспективи. URL: https://issuu.com/irf_ua/docs/dp-2016-46

59. На встрече нардепа от Одессины с Премьер-министром Украины достигнуты важные договоренности по актуальным вопросам. URL: <http://antonkisse.com/na-vstretche-nardepa-otodesshtin-s-premyer-ministrom-ukrain-dostignut-vazhnedogovorennosti-po-aktualnym-voprosam/>

60. Колесников О., Калашнікова О., Баласанян В. та ін. Об'єднання громад в етноконтактних регіонах: особливості та перспективи. 48 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/505/1.pdf>

61. Децентралізація та етнічні аспекти. Дослідження ВГО „Асоціація сприяння самоорганізації населення”. URL: <https://www.ednist-fond.com.ua/2020/01/15/%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F-%D1%82%D0%B0-%D0%B5%D1%82%D0%BD%D1%96%D1%87%D0%BD%D1%96-%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8-%D0%B4/>

62. Крупник А. С., Калашнікова О. Є., Дзюпин М. О. та ін. Аналітичний звіт за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку територіальних громад. Одеса, 2016. 104 с. URL: <https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/11/Analitichniy-zvit-povniy.pdf>

63. Голубєва О. Зради і перемоги децентралізації: Що здобули ОТГ Львівщини від об'єднання. URL: <https://ua.112.ua/siatji/zrady-i-peremohydetcentralizatsii-shchodzobuly-oth-lvivshchyny-vidobiednannia-482136.html>

64. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації та її результатів. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-naselennya-shchodoreformi-detsentralizatsii-ta-ii-rezultativ>

65. Колотвин П., Шевчук М. Плюси та мінуси децентралізації на Одещині. URL: <https://news.informer.od.ua/page2317844.html>

66. Пальчук В. Підсумки перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах 11 і 18 грудня 2016 року. Україна: події, факти, коментарі. 2017. № 2. С. 30–45. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr2.pdf>

67. Котенко Н. В., Решетняк Я. В. Фіскальна децентралізація: досвід вразливості сільських територіальних громад в Україні. IV Міжнародна науково-практична конференція „Фінансові аспекти розвитку держави, регіонів та суб'єктів господарювання: сучасний стан та перспективи”. м. Одеса. Травень. 2017. С. 243–245.

68. Ткачук А. Про проблему з торпедування децентралізаційної реформи. URL: <https://www.csi.org.ua/articles/pro-problemu-z-torpeduvannya-detsentralizatsijnoyi-reformy-introduktsiya/>

69. Куценко Т. Ф., Дударенко Є. Ю. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. Економіка та держава. 2017. № 3. С. 64–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2017_3_15

70. Про проблеми об'єднання територіальних громад – на засіданні правління Київського РВ АМУ. URL: <http://auc.org.ua/novyna/pro-problemy-obyednannya-terytorialnyh-gromad-na-zasidanni-pravlinnya-kyuivskogo-rv-amu>

71. За кулісами децентралізації. Чому буксує улюблена реформа Гройсмана. URL: <https://glavcom.ua/publications/za-kulisami-decentralizaciji-chomu-buksuje-ulyublena-reforma-groysmana-526775.html>

72. Москаль пояснив, чому не підписує план створення ОТГ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2432757-moskal-poasniv-comu-ne-pidpisue-plan-stvorennja-otg.html>

73. Децентралізація в Україні. Досягнення, надії і побоювання. 32 с. URL: https://www.international-alert.org/sites/default/files/Ukraine_Decentralisation_UK_2017.pdf

74. Чурилова К. Закарпатській ОДА відмовили у скасуванні окремих норм закону про децентралізацію. URL: https://zaxid.net/verhovniy_sud_vidmoviv_zakarpatskiy_oda_u_skasuvanni_okremih_norm_zakonu_pro_detsentralizatsiyu_n1453927

75. Жебрівський пообіцяв Ахметову проблеми. URL: https://dt.ua/POLITICS/zhebrivskiy-poobicyav-ahmetovu-problemi-229940_.html

Стаття надійшла до редакції 31.01.2021