



DECENTRALIZATION OF THE UKRAINIAN GOVERNMENT IN THE PROBLEM-CHRONOLOGICAL PERSPECTIVE

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УКРАЇНСЬКОЇ ВЛАДИ В ПРОБЛЕМНО-ХРОНОЛОГІЧНОМУ РАКУРСІ

Кривчик Г.Г. / Kryvchik G.G.

д. і. н., професор / Dr. Sc, Full Prof. gena.crivchik@ukr.net

ORCID 0000-0001-7504-4575

Researcher ID H-6897-2018

Ukrainian State University of Science and Technologies

Український державний університет науки і технологій

Анотація. Розглянуто передумови децентралізації влади, хід подій, завдання, досягнення, труднощі й проблеми на шляху централізації влади, реформи, яка розпочалася в 2014 р. і була призупинена в лютому 2022 р. у зв'язку з введенням в країні воєнного стану після вторгнення російських військ на Україну. На першому етапі децентралізації вирішувалося насамперед завдання створення об'єднаних територіальних громад як основної ланки місцевого самоврядування; на другому відбувалося укрупнення районів, формування нового адміністративно-територіального устрою країни, проведення виборів до нових районних рад і громад. Важливими проблемами децентралізації влади стали забезпечення балансу державних і регіональних інтересів, налагодження з цією метою взаємодії між центральною владою і органами місцевого самоврядування, забезпечення населення якісними адміністративними, побутовими й культурними послугами.

Ключові слова: місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, реформа, демократія, адміністративні послуги, об'єднані територіальні громади.

Постановка проблеми. Реформа децентралізації влади, була одним із найбільш значущих завдань, яке необхідно було виконати Українській державі в процесі її розбудови. Сутність реформи – передача частини повноважень з центру до периферії й формування ефективного самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгоджених інтересів держави та територіальних громад.

Цілком природно, що відповідна тематика ще до початку реформи опинилася в центрі уваги багатьох державних управлінців і науковців у царині державного управління, серед яких: О. Батанов [1], О. Бобровська [2] В. Вакуленко [4], Л. Василенко [5], П. Ворона [9], І. Дробот [14], В. Єгорова [17], В. Куйбіда [29], М. Лахижа [31] В. Наконечний [35], С. Серьогін і Н. Гончарук [47], І. Ярошенко [64] та ін. Основні здобутки у розробці проблеми децентралізації відображені у науковій доповіді «Децентралізація і формування політики регіонального розвитку», яку підготував під керівництвом Я. Жаліла авторський колектив учених Національного інституту стратегічних досліджень [12]. Фахівці у галузі державного управління зробили вагомий внесок у розробку концепції децентралізації влади, висвітлення основних завдань і результатів проведення відповідної реформи, хоча із зрозумілих причин їм було непросто здійснити критичний аналіз запровадження реформи. Значний внесок у розробку і популяризацію реформи зробив А. Ткачук [50;51;52;53;54;55].



Економісти, юристи, політологи і особливо журналісти і громадські діячі, які невдовзі приєдналися до висвітлення зазначеної теми, змогли виявити певну розкутість при аналізі наслідків реформи децентралізації. У цьому контексті можна відмітити публікації кандидатів політичних наук В. Романової та співробітника Шведського інституту міжнародних справ у Стокгольмі А. Умланд [45], а також екс-глави Рахункової палати України, д.е.н. В. Симоненка [48], головного наукового співробітника Інституту економіки і прогнозування НАН України О. Попової [37], редактора відділу політики тижневика «Дзеркало тижня» І. Ведернікової [20;21], директора Центру суспільно-політичного моніторингу «Вектор» М. Філонова – автора низки статей в «Українській правді» [58;59;60;61;62], політолога Р. Бортника [3], політика М. Томенка [56]. Декілька публікацій з даної тематики надруковано автором даної статті, але кожна з них охоплює малий проміжок часу й не могла претендувати історичне дослідження у повній мірі [16;27; 28].

З огляду на можливість подивитися на реформу вже у пройдешньому часі вона заслуговує на те, щоб стати предметом й історичного дослідження.

Мета даної статті, яка є продовженням, узагальненням і деяким переосмисленням суджень і висновків, що були відображені у попередніх публікаціях автора, полягає у висвітленні процесу децентралізації влади в Україні за допомогою історичною методології, зокрема дотримання принципів об'єктивності та історизму, використання описового, ретроспективного, порівняльного методів.

Виклад основного матеріалу. Розуміння необхідності й значущості децентралізації влади в ході розбудови Української держави неможливе без з'ясування передумов відповідної реформи, а саме спадщини від радянської системи влади. В основі державності, яка була створена більшовиками в 1917 р. і проіснувала до краху СРСР у 1991 р., офіційно вважалася система рад. Однак на практиці реальна влада в УРСР як у центрі, так і на місцях належала КПРС, її організації – Компартії України. Більш того, реальним носієм влади завжди була компартійна номенклатура. В самій радянській системі, по-перше, існувало жорстке підпорядкування від верхівки до низових рад, по-друге, реальні повноваження були зосереджені не у депутатів, а у виконавчих комітетах, а ще більше – у радянських функціонерів, тобто у тієї ж самої партійної номенклатури. Отже, попри постійні твердження про народовладдя, насправді місцевого самоврядування в так званій Країні Рад не існувало.

Процес формування місцевого самоврядування в Україні розпочався лише в останні роки існування СРСР, після березневих виборів 1990 р. до Верховної Ради УРСР та місцевих Рад. Відтоді в Україні було прийнято низку законів та урядових документів щодо створення демократичної системи місцевого управління. У грудні 1990 р. був прийнятий Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», в якому надавалися великі повноваження місцевим радам, були визначені такі принципи їхньої діяльності, як: самостійність і незалежність рад народних депутатів у межах своїх повноважень, економічна і фінансова самостійність територій, самофінансування і самозабезпечення, реальна керованість територією тощо.



Ставши на шлях державної незалежності у 1991 р., Україна прагнула створити правові підвалини діяльності демократичних інститутів, формування системи місцевого самоврядування. Водночас в умовах розбудови держави український політиком змушений був дуже швидко позбавлятися від пострадянського політичного романтизму і керуватися прагматичною метою – зміцненням системи управління державою, що бачилося передусім як створення президентської владної вертикалі. Відображенням нової тенденції стали прийняті у березні 1992 р. закони України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», «Про Представника Президента України», «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування». Відповідно до цих та низки інших документів державні функції на місцях було передано Представникам Президента України, які стали виконувати функції глав державних адміністрацій в областях, містах Києві та Севастополі, сільських районах та районах. Представники Президента здійснювали державну владу і контролювали органи місцевого самоврядування. Щодо районних та обласних рад, що діяли паралельно з адміністраціями, то вони втратили організаційну, правову та матеріально-фінансову автономію і перетворилися на малозначні представницькі органи регіонального самоврядування без власних виконавчих та фінансово-економічних важелів управління в межах своїх територій. За формою це був крок до побудови європейської моделі місцевого управління, однак по-суті відбулося повернення до радянської моделі, за якою ради мали декоративний характер. Тільки якщо раніше реальні повноваження були зосереджені в партійних органах, то за вказаними документами – у представників президента та їх апаратів. Більше того, як це не дивно на перший погляд, але партійні органи фактично були більш демократичними інституціями, ніж адміністрації, адже перші були виборчими органами, а другі призначеними.

У 1996 р. Україна підписала Європейську хартію місцевого самоврядування, тим самим зобов'язуючись запровадити європейську модель місцевого управління. Однак цей крок був зроблений в умовах «перетягування канату» між двома Леонідами – Президентом Л. Кравчуком і прем'єр-міністром Л. Кучмою. Ставши президентом, Л. Кучма, якому, як виявилось, завжди не вистачало повноважень, перетворився на палкого прихильника президентсько-парламентської форми правління. Зокрема, за його ініціативою було відновлено систему місцевих державних адміністрацій в областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах Києві та Севастополі. Органами місцевого самоврядування із власними виконкомами, що формувалися головами рад одноосібно, стали сільські, селищні та міські ради. Обласні, районні ради міст Києва і Севастополя визначалися лише як представницькі органи, утративши свої виконавчі комітети та більшу частину самоврядних повноважень на користь державних адміністрацій. При цьому головами обласних, Київського та Севастопольських міських і районних державних адміністрацій Президент України призначає осіб, обраних головами відповідних рад, тобто публічна влада на рівні областей і районів повністю концентрувалася в руках глави держави. Утворена конструкція була закріплена в Конституції України 1996 р., а також у законах «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997) та «Про місцеві



державні адміністрації» (1999), суттю яких було подальше зосередження влади в руках глави держави.

Після Помаранчевої революції відбувся певний перерозподіл владних повноважень між президентом і прем'єр-міністром. 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України прийняла закон «Про внесення змін до Конституції України», яким замість президентсько-парламентської форми республіки була запроваджена парламентсько-президентська республіка. Відповідно змінився порядок призначення голів державних адміністрацій. Головну роль у їх формуванні мав виконувати не президент, а прем'єр-міністр. Однак на практиці цього не сталося. Президент В. А. Ющенко відверто ігнорував закони на всіх фронтах державного управління, не винятком було й регіональне управління. Незалежно від того, хто призначав в Україні голів державних адміністрацій, повноваження останніх були значно ширшими, ніж у європейських префектів, комісарів, воєвод.

З метою ще більшої централізації влади у липні 1997 р. Указом Президента була створена Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. Важливою складовою її роботи мала стати адміністративно-територіальна реформа, укрупнення регіонів. Адже, на думку багатьох фахівців, існуючий адміністративно-територіальний устрій мав занадто велику кількість адміністративно-територіальних одиниць, серед яких: Автономна Республіка Крим, 24 області, 490 сільських районів, 460 міст, у тому числі 2 міста державного значення, 190 – обласного, 278 районного, 111 районів у містах, 885 селищ міського типу, 28397 сільських населених пунктів, які були об'єднані в 10279 громад [24]. Існувала велика кількість дрібних населених пунктів: у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становила менше ніж 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менше ніж 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менше ніж 500 осіб. У більшості з них не було створено виконавчих органів відповідних сільських рад, були відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не могли здійснювати надані їм законом повноваження. На підтримку таких громад держава змушена була виділяти значні дотації. Існуюча система ускладнювала соціальний розвиток населених пунктів, особливо сільських, соціальна сфера яких опинилася в жалюгідному становищі. За даними В. Куценко, половина сільських населених пунктів не мали об'єктів соціально-культурної сфери, зокрема, у 52% не було шкіл, у 34% – медзакладів, у більш як 50% – дитячих садків, у 43% – клубів [30, с. 83-90].

Через гостру політичну боротьбу підходи до змісту цієї реформи постійно змінювалися. Врешті-решт у 2004 р. Верховна Рада України попередньо схвалила проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 3207-01, присвячений реформуванню адміністративно-територіального устрою й місцевого управління. Законопроектом пропонувалося встановити три рівні адміністративно-територіального устрою: 1) регіони та міста регіони; 2) райони та міста – райони; 3) громади. Проект 3207-01 передбачав право рад на створення виконавчих комітетів, до яких по суті переходили функції держадміністрацій. Також змінювався зміст положення про призначення голів адміністрацій. Якщо



до цього центральним у ньому було положення про призначення голів адміністрацій президентом, то в разі здійснення реформи центральним мало б стати положення «за поданням прем'єр-міністра». Крім того, глава адміністрації мав би менше повноважень і нагадував би фігури префекта в європейських країнах, який здійснює контроль за додержанням законності органами самоврядування.

Цей законопроект одержав позитивну оцінку Конституційного суду і остаточно мав би бути затверджений конституційною більшістю Верховної Ради. Однак він зазнав серйозного супротиву з усіх боків. Науковці критикували його через те, що він обмежує права і свободи громадян, зокрема право на самоврядування; що у разі його прийняття саме регіональні адміністрації будуть вирішувати питання про утворення певних громад, про їх об'єднання з іншими, залучення певного населеного пункту до складу відповідної «громади» чи навпаки його вилучення з іншої «громади» [18]. Значна частина сільського населення була збентежена тим, що адміністративно-територіальна реформа ускладнить їх можливість користуватися соціальними й культурними послугами: «На кожну громаду не знайдеш фахівців... І хто оплачуватиме їхню роботу» [49]. Певну роль у непопулярності проекту відіграло й негативне сприйняття реформи в «українському П'ємонті», тобто на Галичині. Справа в тім, що історично склалося так, що саме на Західній Україні переважають малозаселені населені пункти. У результаті реформи деякі міста тут мали стати містечками, а то й селами, села не дотягували до рівня поселення, тому взагалі стають невідомо чим. Тому на зборах і слуханнях, що проводилися тут, часто лунали слова: «Реформа – це добре, але робить її не в нашому селі» [22].

Тим не менше пов'язані між собою реформи були навіть не назрілими, а перезрілими. Через відсутність фінансової самостійності органів місцевого самоврядування розподіл коштів по регіонам і населеним пунктам здійснювався у волонтаристський спосіб на основі лояльності місцевих керівників центральній виконавчій владі. Зокрема, міський голова м. Бровари Київської області В. Антоненко малював таку картину на цей сюжет: «Жебрацькі місцеві бюджети, коматозний стан житлово-комунального господарства, віковічні конфлікти органів місцевого самоврядування з виконавчою владою і постійний тиск представників цієї влади на виборних керівників територіальних громад з метою задоволення своїх корпоративних амбіцій... Додайте сюди майже повну відсутність коштів для надання культурно-соціальних і комунальних послуг населенню» [15].

У 2006 р. у період президенства В. Ющенка була створена група з розробки Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. До неї увійшли провідні українські та зарубіжні фахівці: А. Ткачук, Ю. Ганущак, В. Пархоменко, В. Нудельман, М. Пухтинський, Ж. Марку та ін. За означеною Концепцією, що розроблялася протягом трьох років, адміністративно-територіальний устрій мав складатися з трьох рівнів: базового (адміністративно-територіальні одиниці-громади), районного (адміністративно-територіальні одиниці-райони) та регіонального (адміністративно-територіальні одиниці-області). Концепція також передбачала отримання громадами певної



економічної свободи й можливості власними силами вирішувати цілий комплекс завдань – комунальне господарство, транспорт, дороги, залучення бізнесу й інвестицій. [39]. Однак у цей період зазначені реформи також не були проведені. Очевидно, через те, що владу цілком влаштовувало існуюче становище, коли управління здійснювалося в ручному режимі. У адміністрації президента істотним недоліком реформи вважали те, що вона вимагає значного часу, коштів та організаційних зусиль. А головне – влада не безпідставно побоювалася що «демократична стихія може вийти за встановлені законом межі», а рішення місцевих рад вийдуть за межі своїх повноважень.

За часів президентства В. Януковича питання про реформування влади знаходилося нібито у двох вимірах. З одного боку, у Верховній Раді України та у ЗМІ висувалося чимало пропозицій щодо децентралізації влади, демократизації місцевого самоврядування, фінансової самостійності регіонів і населених пунктів, запровадження зарубіжного досвіду організації місцевого самоврядування, які базуються на принципі субсидіарності, за яким повноваження мають належати тому рівню управління, який знаходиться найближче до людини та на якому можливе виконання цих повноважень так з точки зору ефективності. Зокрема, позафракційний депутат Верховної Ради України В. Кутовий зареєстрував у грудні 2013 р. законопроект, за яким в Україні залишалося лише 9 областей замість 24. Депутат від Партії регіонів Л. Гриневецький вважав, що Україну слід поділити на 8 великих регіонів. Президент Українського аналітичного центру О. Охрименко стверджував, що логічно було б поділити країну на три-чотири краї (Донбас, Придніпров'я, Західна Україна), зробивши основною територіальною одиницею район. Натомість депутат від партії «Свобода» Ю. Сиротюк заявляв, що не вбачає логіки в тому, щоб скорочувати частину областей, тим більше західних, але при цьому залишати застарілу систему адміністративно-територіального устрою, яка включала 5-6 рівнів [20]. Тож серед політиків і науковців не було єдиної думки щодо концепції реформ.

Тим часом, попри балачки про розвиток демократії, централізація влади посилювалася далі. Це проявлялося, зокрема, в тому, що було скасовано розпорядження про затвердження Концепції реформи місцевого самоврядування та Плану дій з її реалізації. Діяла жорстка президентська вертикаль влади у вигляді обласних і районних адміністрацій, що були наділені не тільки контролюючими, але й великими управлінськими повноваженнями. За влучним висловом голови Полтавської облради П. Ворони: «Колишня влада не була зацікавлена в побудові європейської моделі самоврядування, і тому йому весь час відводилася роль «апендикса» на тлі системи державної влади» [9].

Запровадження децентралізації влади в Україні перейшло в практичну площину лише після Революції гідності. У квітні 2014 р. урядовим розпорядженням № 333 була затверджена Концепція, що була розроблена ще в 2006-2008 рр. У той, як уже йшлося вище, вона не була втілена в життя через те, що влада за часів Ющенка, а ще більше за Януковича не поспішала здійснювати реальну децентралізацію державного управління, попри постійні декларації щодо необхідності реформ з метою побудови європейської моделі місцевого



самоврядування.

Затвердження даної Концепції мало додаткову мотивацію. Адже, окрім усього іншого, новій владі потрібно було приводити систему влади у відповідність з Європейською хартією місцевого самоврядування і водночас реагувати на ідеї федералізації й «руського миру», а головне – на сепаратистські настрої в країні. Позиція президента була такою: «Є принципові речі, які не можуть бути предметом для жодного компромісу... Україна не буде федеративною, а залишиться унітарною державою!», заявив П. Порошенко в січні 2015 р. на урочистостях з нагоди Дня Соборності України [26]. Рішуче відкидалася навіть ідея регіоналізації, яка передбачала надання більшої самостійності регіонам, бюджетну автономію регіонів, вибори губернаторів або керівників районів і областей на прямих виборах тощо. Й політиками, і більшістю науковців регіоналізм і федералізм, сприймалися виключно як негативні явища, що пов'язані з сепаратизмом, прагненням політичних сил, що представляють інтереси окремих територіальних складових держави, до економічного та політичного відособлення чи навіть відокремлення.

Тієї ж позиції дотримувалися й розробники реформи. На думку одного з розробників реформи децентралізації влади в Україні А. Ткачука, ідея регіоналізації є край шкідливою для України й нав'язана українському суспільству російською пропагандою і може призвести до розпаду країни [54]. Натомість розроблена за його участі Концепція цілком влаштовувала владу, бо вона, з одного боку, відповідала критеріям Європейської хартії місцевого самоврядування, але, з іншого – не несла загрози федералізації та сепаратизму.

Реформа децентралізації влади почалася з кроків, спрямованих на створення територіальних громад шляхом об'єднання суміжних територіальних громад, що було визначено в законах України «Про співробітництво територіальних громад» (2014) та «Про засади державної регіональної політики» (2015), у яких були визначені основні напрями співробітництва громад (утилізація та переробка сміття, розвиток сільської інфраструктури тощо) з наступним їх об'єднанням на принципах: законності, добровільності, взаємної вигоди, прозорості і відкритості, взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результати.

У Законі «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що прийнятий в грудні 2015 р., були сформульовані основні умови створення ОТГ: 1) у складі об'єднаних громад не може існувати іншої ОТГ, яка має свої представницькі органи місцевого самоврядування; 2) територія ОТГ має бути нерозривною та розташована в межах однієї області; 3) при прийнятті рішень щодо об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники; 4) якість та доступність публічних послуг, що надаються в ОТГ, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання [40].

Відповідно до зазначених законів та низки урядових документів процес створення об'єднаних територіальних громад відбувся дуже стрімкими темпами, які можна порівняти з темпами колективізації, що відбувалися в УРСР наприкінці 20-х – на початку 30-х рр. XX століття. Якщо в 2015 р. було створено близько 200 ОТГ, то станом на початок 2019 р. існувало 878 ОТГ, до складу



яких увійшло понад 4 тис. колишніх місцевих рад, де проживало 9 млн людей [42]. В цілях популяризації ідеї створення об'єднаних територіальних Мінрегіон України за підтримки Ради Європи щорічно проводив конкурс на кращу громаду. Серед лідерів за кількістю нагород стали: Івано-Франківська обласна рада та Тростянецька міська (Сумська область) ради. В обласному заліку лідерами були Дніпропетровська область – 34 відзнаки, Харківська область – 23, Львівська – 20 [65].

Завдяки новим законам більше ніж у сорок разів (з 0,5 млрд в 2014 р. до 19,37 млрд грн у 2018 р.) зросла державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад. Була здійснена фінансова децентралізація: місцеві бюджети за останні роки в середньому зросли на в 5-7 разів (певна річ, якщо не враховувати значне знецінення гривні). На 165,4 млрд. грн. зросли власні доходи місцевих бюджетів – з 68,6 млрд грн до 234 млрд. грн. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає. Якщо на кінець 2015 р. вона становила 45,6%, то на кінець 2018 р. – 51,5% [42]. Бюджети багатьох громад поповнилися за рахунок місцевих податків, завдяки чому нові ОТГ отримали більші можливості для розвитку своєї соціальної інфраструктури. Там, де працювали підприємства аграрно-промислового комплексу, матеріальне становище громад покращилося. Отримані від підприємств кошти направлялися на благоустрій населених пунктів, реконструкцію соціальної сфери. Подекуди децентралізація дозволила покращити інвестиційний клімат у межах райцентрів і районів. Можна навести чимало прикладів того, як нові правила посприяли економічному зміцненню окремих громад. Так, бюджет Байковської громади Тернопільської області порівняно з 2015 р. у 2018 р. зріс у 30 разів, що дало змогу селянам успішно розвивати соціальну інфраструктуру [33].

Для координації між владою і громадами у 2015 р. був створений інститут старост, які спочатку обиралися в невеликих селах, а з 2019 р. стали підбиратися головами рад із подальшим затвердженням на сесіях місцевих рад. Станом на жовтень 2021 р. було зареєстровано близько 8 тис. старост [19].

Щодо питання про забезпечення населення адміністративними послугами, то воно вирішувалося шляхом створення при місцевих радах Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), які діяли за принципом «єдиного вікна». Перші з них почали створюватися ще у 2010 р., станом на початок 2019 р. їх було 778, а на початок 2021 р. в Україні діяло 1047 ЦНАПів, з яких 1003 в територіальних громадах [66].

Отже, реформа дала певні позитивні результати. Особливо там, де й до цього існувала міцна матеріальна база або був створений режим найбільшого сприяння. Виступаючи на Загальних зборах Асоціації об'єднаних територіальних громад у лютому 2019 р. прем'єр-міністр України В. Гройсман доповідав, що децентралізація має міцну територіальну основу, де 68% населення «живуть в умовах нової системи самоврядування і нових можливостях», а тому «перший етап реформи уже позаду». Разом з тим, стверджував В. Гройсман, реформу ще потрібно довести до кінця, «...попередити роботу, яка дасть можливість забезпечити незворотність змін. Реформа буде у постійні загрози, якщо ми не завершимо її реалізацію. Ми ще не пройшли той



шлях, який може забезпечити незворотність і непохитність цієї реформи» [44].

В ЄС реформу децентралізації назвали прикладом однією з найбільш успішних реформ [8]. З таким висновком можна було б цілком погодитися, якби не деякі нюанси. Попри декларовану добровільність створення ОТГ, місцеві державні адміністрації нерідко застосовували для прискорення вказаного процесу прямі й приховані примусові методи. За підрахунками В. Симоненка, на добровільних засадах у ОТГ об'єдналося тільки 33% територіальних громад, інші – адміністративними методами. Крім того, по суті, критерій створення ОТГ був один – кількість населення [48]. Не були враховані соціально-економічні, культурні особливості, наявність місцевих регіональних традицій тощо.

Поза сумнівом, деякі позитивні зрушення від децентралізації відчули на собі міські громади, які отримали певну самостійність і більші фінансові можливості для благоустрою міст. Щодо сільських громад, то тут не все так просто. До деяких об'єднаних громад увійшло по 30-40 селищ і сіл, що ускладнило надання адміністративних послуг селянам. Крім того, значна частина сільських громад увійшла в ОТГ, центрами яких стали міста обласного значення, через що у сільського населення зменшилися можливості впливати на вирішення справ на своїх територіях. Сільські громади також можуть втратити частину своєї землі. Тож, на думку О. Попової, примусова децентралізація – це позбавлення сіл і селян як земель, так і суб'єктності [37].

За словами міського голови м. Ірпня В. Карплюка, об'єднання сіл відбувалося не за принципом, як краще для громади, а під того чи іншого чиновника. Наприклад, під «потрібного мера» або під селищного голову, який управляє ресурсами [23]. Висловлювалися також думки, що процес децентралізації задуманий лише тому, що об'єднаними громадами лише «рулити» з центру. Люди небезпідставно побоювалися, що утворення об'єднаних громад насправді означатиме, що відтоді на десять сіл буде існувати одна сільрада, а це замість покращення, навпаки, погіршить надання їм адміністративних та інших послуг. А тому чимало сільських жителів уперто не хотіли об'єднуватися. За словами відомого українського опозиційного політика С. Льовочкіна, децентралізація супроводжувалася великою кількістю лозунгів і розмовами про платоспроможність і самостійність громад, а на практиці процес завершувався так само, як і всі інші почини влади, – провалом [32]. Лідер партії «Батьківщина» Ю. Тимошенко взагалі називала децентралізацію «геноцидом села» [11].

Деякі вітчизняні й зарубіжні фахівці вважали, що дана проблема породжена тим, що Верховна Рада законодавчо не затвердила обов'язковий характер створення ОТГ. На необхідності конституційних змін наголосили учасники громадського політичного форуму «25 років місцевому самоврядуванню в Україні: час для децентралізації», що відбувся в Києві в грудні 2015 р.: «Якщо Верховна Рада не проголосує за законопроект про зміни до Конституції в частині до децентралізації, реформа все одно триватиме, але буде хаотичною», – попередив голова правління Центру політико-правових реформ І. Коліушко [57].

Проте, очевидно, справа не тільки у відсутності конституційних змін.



Чимало ОТГ зіткнулися зі значними фінансовими труднощами у зв'язку з тим, що уряд зобов'язав місцеві ради самостійно фінансувати установи освіти, що стало додатковим тягарем для невеликих міст і сіл, у зв'язку з чим в деяких селах навіть жартома говорили, що самоврядування в нас на практиці перетворилося на «самоврятування». Якість обслуговування не тільки сільського, але й міського населення погіршилася через політику «оптимізації» шкіл і лікарень, тобто їх скорочення. До цього слід додати, що реформа відбувалася на тлі загального погіршення економічного становища в країні, інфляцією, подорожчанням будівельних матеріалів техніки, падінням реальних доходів громадян, а відтак і збільшенням боргів населення з комунальних послуг перед ЖКХ.

У 2019 р. процес утворення ОТГ дещо уповільнився через політичні події, що пов'язані з президентськими й парламентськими виборами, а потім – з формуванням нової управлінської команди на чолі з Президентом В. Зеленським. На початок 2020 р. в Україні нараховувалося понад 1400 ОТГ, у яких об'єдналося 4800 громад, 44% від загального числа територіальних громад [42]. Решта населених пунктів (56%) потребувала об'єднання.

Після обрання президентом В. Зеленського і нового складу парламенту, приходом «Зе-команди» (як вона себе сама називала) реформу вирішено було продовжити з новою силою і новим розмахом. У лютому 2020 р. Д. Шмигаль (тоді ще віце-прем'єр-міністр-міністр розвитку громад і територій України) заявив, що адміністративно-територіальна реформа – одна з найбільш успішних і одна з найбільш зрозумілих для українців. Він також додав, що другий етап реформи децентралізації має розпочатися з адміністративно-територіальної реформи і завершитися місцевими виборами цієї осені. За словами Д. Шмигалья, ще один крок – внесення змін до Конституції, щоб привести в порядок той адміністративно-територіальний устрій, який ми отримали після виборів у сформовані місцеві громади, відповідно до перспективних планів [13].

Продовженням політики створення ОТГ стало укрупнення районів. У травні 2020 р. Мінекономрозвитку, звітувавши про завершення першого етапу реформи, повідомило, що в період наступного етапу замість 490 існуючих районів мають бути сформовані 118 укрупнених районів. Представники місцевих влад закликали Раду не поспішати з реорганізацією районів. Більше ніж 200 представників місцевих влад зверталися із закликом до Верховної Ради не голосувати за будь-які закони і постанови про реорганізацію районів і не оголошувати вибори до райрад, поки не припиняться консультації відносно кінцевого бачення децентралізації. Під зверненням підписалися голови громадських організацій, експерти, депутати місцевих рад, голови ОТГ, мери міст. У зверненні наголошувалося на тому, щоб спочатку був внесений на розгляд Ради проект змін до Конституції щодо децентралізації, з тексту якого має впливати кінцеве бачення того, яку роль влада відводить субрегіональному рівню, а вже потім щоб вносилися інші законопроекти, які будуть «приводити законодавство в гармонію з новим конституційним устроєм» [43].

Незважаючи на звернення представників органів місцевого самоврядування, уряд вирішив провести укрупнення районів, пояснюючи це



тим, що існуючий адміністративно-територіальний устрій виник ще в радянські часи й він не відповідає «сучасним стандартам». Райони було запропоновано перекроїти так, щоб вони включали мінімум 150 тис. населення. Райцентрами визначено населені пункти з населенням не менше, ніж 50 тис. населення. При цьому найбільш віддалені села мають знаходитися на відстані не більше, ніж 60 км від райцентру. Невдовзі Кабмін вирішив, що більш оптимальне число районів – 129, однак остаточну кількість районів визначила Верховна Рада України. Відповідно до Постанови ВРУ від 17 липня 2020 р. «Про утворення та ліквідацію районів» адміністративно-територіальний устрій України включив 136 районів [41].

Однак владі також закидали, що при утворенні районів утворенні, як і об'єднаних громад, не обійшлося без задоволення комерційних інтересів місцевих землевласників та політичних інтересів чиновників; що створення нового районного поділу відбулося не за законом України, а постановою Верховної Ради, тобто здійснено в антиконституційний спосіб; що новий районний поділ суперечить раніше декларованим владою цілям реформи децентралізації. Він ускладнив життя багатьох людей, особливо в сільській місцевості, адже зі зменшенням числа районів зменшилася в сільській місцевості кількість медичних і освітніх установ, побутових підприємств, які в обов'язковому порядку закріплюються за кожною районною структурою. Наприклад, у Житомирській області створили 4 райони: Коростенський, Новоград-Волинський, Житомирський, Бердичевський. При цьому деякі села були відрізані від райцентрів на великі відстані. Наприклад, селище Любар, яке було центром Любарського району з населенням в 27 тис. людей, стало відноситися до Житомиру, до якого 82 км (а не 60, як закладалося у первісному проекті). Половина цього шляху – по поганій дорозі до Чуднова, і тільки звідси траса стає кращою. Для того, щоб добратися до райцентру, жителям Любара, потрібно близько 2-х годин. У Черкаській області кілька сіл лівобережної частини Канівського району передали не до сусідньої Золотоноші, а до дальніх правобережних Черкас. Така ж історія у багатьох регіонах країни [37].

Завершення реформи децентралізації відбувалося в дуже складних умовах – пов'язаних між собою економічною кризою, погіршенням життєвого рівня великої кількості людей і пандемією коронавірусу «2019-nCoV», перший спалах якого відбувся у грудні 2019 р. в Китаї, а вже наступного року у світі діагностували 75 млн хворих, близько 1,7 млн з них померли [38]. Як тільки Всесвітня організація охорони здоров'я повідомила про початок пандемії, Кабінет Міністрів України прийняв рішення запровадити в країні трижневий карантин.

В організації боротьби з пандемією українська влада воліла спертися на президентську вертикаль влади, насамперед на призначених губернаторів. Також зробила спробу залучити до справи олігархів, закріпивши за ними цілі регіони. Натомість, по суті, відлучили від боротьби з пандемією, як і загалом від реальної політики, органи місцевого самоврядування. Нібито через те, що ті були сформовані за часів попереднього режиму. З цього приводу 21 березня 2020 р. кілька мерів на ток-шоу С. Шустера заявили, що не мають ані найменшої



комунікації з президентською вертикаллю влади, і це не сприяє консолідації всіх зусиль у подоланні епідемії та успішному проведенні децентралізації.

Між тим ситуація з пандемією вимагала від Уряду саме посилення комунікації з місцевими радами мерами і місцевими громадами, де краще, ніж у Києві, знали ситуацію в регіонах. Через небажання дослухатися до думки очільників міст центральна влада в період карантину зробила низку помилок, які мусила потім виправляти, втрачаючи свій авторитет.

Однак при цьому саме органи місцевого самоврядування виносили на собі основний тягар організації боротьби з пандемією. Щодо олігархів, на допомогу яких розраховував президент, то вони дали в травні 375 мільйонів грн на ліквідацію ковіду. Відтак органи місцевого самоврядування, за словами київського мера В. Кличка, залишилися у боротьбі з пандемією можна сказати сам-на-сам і уже місяць усі міста від маленьких до великих шукають маски, засоби захисту для лікарів, гроші, спонсорів [21]. У травні 2020 р. 15% українців опинилися на грані виживання через карантин, 21% відчували сильні матеріальні труднощі, а ще 38% відчували сильні фінансові проблеми [21]. Настрої людей дуже швидко відчули мери міст. Деякі з них відкрито виступили проти надмірних, на їхню думку, карантинних обмежень. Прикметним став гострий конфлікт між президентом В. Зеленським і мером Черкас А. Бондаренком, коли останній під час карантину пафосно кинув виклик центральній владі. Він заявив, що місто в односторонньому порядку відмовляється від карантинних обмежень і не збирається виконувати вказівки з Києва, а на погрозу завести на нього кримінальну справу додав, що ні президент, ні міністр внутрішніх справ не можуть наказувати чи погрожувати йому. Всупереч забороні в Черкасах було дозволено працювати магазинам з продажу непродовольчих товарів, будівельних матеріалів, сантехніки, канцелярських товарів, меблів тощо, відкриті майстерні надання різних побутових послуг, перукарні, відкриті ярмарки з продажу сільськогосподарської продукції. На мера Черкас завели кримінальну справу, а Президент В. Зеленський назвав його «бандитом, з яким не сяде за один стіл» [13]. В результаті А. Бондаренко отримав додатковий піар, який допоміг переобратися міським головою.

Прагнучи дистанціюватися від центральної влади і загальноукраїнських партій, рейтинг яких похитнувся, мери великих міст вирішили навесні 2020 р. створити власні політичні проекти. Гасло «Голосуйте за своїх!» стало ефективним в умовах розчарування більшості громадян діяльністю загальнонаціональних партій, які не воліють задовольняти потреб жителів міст і сіл країни.

У квітні 2020 р. на політичному полі України утворилася партія «Пропозиція», засновниками якої були міські голови: Дніпра – Б. Філатов, Миколаєва – О. Сенкевич, Чернівців – О. Каспрук, Житомира – С. Сухомлин, Кропивницького – А. Райкович, Каховки – А. Дяченко. За словами Б. Філатова, «партія мерів» існуватиме поза ідеологією, але навряд чи ця заява була щирою – з перших днів ця партія задекларувала мету посилення ролі регіонів у вирішенні загальнодержавних справ. Одночасно в Запоріжжі була утворена партія мера В. Буряка «Єднання», а мер Києва В. Кличко знову очолив свою партію «Удар».



На місцевих виборах восени 2020 р. регіональні партії провели чимало своїх представників до місцевих рад та на посади міських голів. Щоправда, за результатами виборів до обласних рад і міста Києва представники загальноукраїнських партій посіли лідируючі місця: «Слуга народу» отримала 17,3% місць, «Європейська солідарність» – 15,9%, «Опозиційна платформа – За життя!» – 12,92%. Локальні партії набрали, хоча у загальноукраїнському масштабі набрали невеликий відсоток голосів (2,52% – «Блок Кернеса – успішний Харків»), однак в окремо взятих округах саме вони стали переможцями та призерами виборів, відтиснувши «Слугу народу» та інші старі партії. Ще більше своїх кандидатів провели локальні партії до районних і міських рад. Крім того, пропрезидентська партія «Слуга народу» не спромоглася привести свого представника на посаду міського голови у жодному великому місті, обласному центрі. І навіть на «малій батьківщині» Президента – у Кривому Розі переміг не представник «Слуги народу», якого підтримував особисто В. Зеленський, а К. Павлов – представник «Опозиційної платформи – За життя» [34].

Складна економічна та епідеміологічна ситуація в країні та не дуже втішні результати, що показала на місцевих виборах правляча партія «Слуга народу», не завадили центральній владі здійснити новий крок щодо завершення реформи децентралізації. 17 листопада 2020 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій». Закон встановив нові правові механізми для повноцінної роботи місцевого самоврядування. Так, новий закон врегулював питання правонаступництва комунального і державного майна, бюджетних ресурсів, прав і обов'язків. Також закон дозволив створювати районні державні адміністрації у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої країни. На виконання зазначеного закону Кабмін прийняв постанову, якою затвердив заходи щодо утворення та реорганізації районних державних адміністрацій, а також правонаступництва щодо майна, прав та обов'язків районних державних адміністрацій, що припиняються. Уряд прийняв також низку розпоряджень, за якими реорганізував та утворив нові районні державні адміністрації. За його поданням президент призначив їх голів.

У «Зе-команди» були великі плани щодо завершення реформи децентралізації. Зокрема, за словами міністра розвитку громад і територій О. Чернишова, протягом 2021 – 2022 рр. передбачалося остаточно завершити реформу децентралізації, ухвалити зміни до Конституції України, після чого переформувати місцеві державні адміністрації на органи префектурного типу, а також провести зміни на рівні районних і обласних рад, створити нові системи нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

На жаль, зазначеним плани не були реалізовані. Не були до кінця подолані й недоліки, про які йшлося вище, що дало підставу для критичної оцінки реформи з боку опозиційних політичних сил. Причому, як це часто буває, найбільш непримиренними критиками виступили представники колишньої влади. Так, у одному з інтерв'ю экс-прем'єр-міністр України В. Гройсман оцінюючи результати реформи, заявив, що децентралізацію не завершено, бо «у



владі немає людей, які глибоко розуміють місцеве самоврядування, механіку того, як мають різні гілки влади взаємодіяти між собою» [33]. Наскільки правий був колишній голова уряду наразі важко сказати, адже реформу децентралізації фактично було призупинено з іншої причини: через загострення зовнішньополітичної ситуації, а згодом і вторгнення у лютому 2022 р. російських військ до України. В результаті низку функцій, що мали виконувати органи місцевого самоврядування були передані військовим адміністраціям.

Висновки. У спадок від радянських часів Україні достався жорсткий централізм. Цей спадок важко долався владою країни. Президентська влада не дуже воліла суттєво змінювати існуючу організацію на користь справжнього народовладдя. Тому спроби запровадження місцевого самоврядування за європейськими стандартами в період з 1990 р. до 2013 р. не увінчалися успіхом. Тільки після Майдану-2014 реформа децентралізації державного управління перейшла в практичну площину. Віддамо належне владі за наполегливість, цілеспрямованість й послідовність при запровадженні реформи. Водночас, як виявилось, демократичні перетворення у сфері місцевого управління могли би бути більш явними у разі послідовного запровадження реформи децентралізації на всіх напрямках: конституційно-правовому забезпеченні самоврядування, демократичних перетворень на рівні регіонів. Очевидно, що це не може нести загрозу єдності та соборності держави, якщо, звичайно, держава є дійсно авторитетною, сильною, правовою. Органи місцевого самоврядування, які утворюються населенням певної адміністративно-територіальної одиниці, мусять виконувати свої зобов'язання перед виборцями, тобто дбати про розвиток своїх територій чи населених пунктів, відстоювати й захищати їх жителів – своїх виборців. Розвиток кожного міста, кожної території – це розвиток всієї країни. Благополуччя і добробут кожної людини – це благополуччя й процвітання держави. Завдання центральної влади – акумулювати енергію суспільства, консолідувати діяльність усіх його складових, пам'ятаючи, що всі регіони різні, їх неможна стригти під один гребінець. Як писав Антуан де Сент-Екзюпері: «Зібрати в єдине ціле – означає зв'язати міцно-міцно все розмаїття, всі особливості, а не нищити їх заради безплідного порядку [46]. З іншого боку, реалізація інтересів окремої громади не повинна завдавати шкоди загальнодержавним інтересам.

Бібліографічні посилання

1. Батанов О. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні [монографія] / О. В. Батанов / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. –К.: Концерн “Видавничий дім “ІнЮре”, 2003. –356 с.
2. Бобровська О. Змістовно-порівняльний аспект публічного адміністрування на місцевому рівні / О. Бобровська, А. Зеніна-Біліченко // Публічне адміністрування: теорія та практика. 2014. Вип. 2. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua>.
3. Бортник Р. Децентралізація: проблеми, ризики та реальні цілі // Український інститут політики. 2021. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: uiamp.org.ua/decentralizaiya-problemi-riziki-ta-realni-cili.



4. Вакуленко В. Основи місцевого самоврядування сільських громад: навч. посіб. / В. Вакуленко. – К : Вид-во НАДУ, 2005. – 352 с
5. Василенко Л. 2017. Децентралізація та реформа місцевого самоврядування // Підприємництво, господарство і право. 2017. №13. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: <http://pgp-journal.kyev.ua/archive/2017/3/28pdf>
6. Ведернікова І. Без точки опори. Але в одному човні (2020). [Електр.ресурс]. – Режим доступу: zn.ua/internal/bez-tochki-opori-ale-v-odnomu-chovni-34353_.html.
7. Ведернікова І. Я хмари розведу руками, пацани //Дзеркало тижня. 2021. 24 січня. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: zn.ua/ukr/interna/ja-khmari-rozvedu-rukavi-patsani.html.
8. В ЄС назвали найбільш успішну реформу. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: <https://www.slovoidilo.ua/2018/05/09/novyna/polityka/yes-nazvaly-najbilsh-uspishnishu-reformu-ukrayini/>.
9. Ворона П.В. Місцеве самоврядування в Україні і політичні партії: Монографія/ П.В. Ворона. - Х.: Вид-во НАДУ «Магістр», 2008. – 184 с.
10. Ворона, П., 2014. Майбутнє – за сильними місцевим самоврядуванням...// Віче. – 2014. – №13. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: veche.kiev.ua/journal/425/
11. Ганущак Ю. Конституювання децентралізації: поховати, або народити //Дзеркало тижня. 2019. №1. 12 18 січня.
12. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку: наукова доповідь/ [Шевченко О.В., Романова В.В., Жаліло Я.А та ін.]; за наук.ред. Я.А. Жаліла. – Київ: НІСД, 2020. – 153 с. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/decentralizatsiya-i-formuvannya-polityky-regionalnogo-rozvytku-v-ukraini_0.pdf.
13. Дискуссия о децентрализации в областях продолжится на протяжении двух недель // Интерфакс Украина. 29.02.20. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: interfax.com.ua/news/political/644060.html.
14. Дробот І. Гарантування місцевого самоврядування: теоретико-методологічний аспект / І. Дробот. – Львів: ЛІДУ НАДУ, 2006. – 287 с.
15. Дружбинский В. В последний момент произошли огромные сдвиги...// Зеркало недели. – 2005. – 7 октября.
16. Євсєєва Г.П., Кривчик Г.Г. Формування системи місцевого управління в Україні (1990 – 2010 рр.) // Державне управління та місцеве самоврядування: зб.наук.пр. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2019. – Вип.1(40). – С. 13-20.
17. Єгорова В.С. Процес децентралізації влади в Україні // Часопис Київського університету права. 2017. №4. С. 66-69.
18. Журавський В. Реформа місцевого самоврядування в Україні: плюси і мінуси // JURISPRUDENTIA. Інтернет-видання. [2004 р.] [Електр.ресурс]. – Режим доступу: www.lauar.org.ua.
19. Запровадження інституту старости як одного з механізмів кооперації в громаді [Електр.ресурс]. – Режим доступу: <https://parlament.org.ua/2021/12/20/zaprovadzhennya-institutu-starosti-yak-odnogo-iz-mehanizmiv-kooperatsiyi-u-gromadi/>.



20. Захарова А. Новая Украина: или общины, или 300 уездов // Сегодня. 2013. 4 нояб.

21. Ищенко Ф., Тимофеев И. Страна на карантине: сколько украинцев оказалось на грани выживания // Сегодня. 2020. 26 мая.

22. І нашим, і вашим [Електр.ресурс]. – Режим доступу: vgolos.com.ua/slidamyi_romana_bezsmertnogo_104921.html.

23. Карплюк В., 2016. Народний депутат може допомогти місцевому самоврядуванню тільки одним: з ранку до вечора працювати над удосконаленням законодавчої бази // Віче. 2016. №11. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: vesche.kiev.ua/jornal/5229/.

24. Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні на 1 січня 2014 р. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/ds/ator/ator_2014_u.htm.

25. Кількість українців, що заразилися на COVID, перевищило за 1 мільйон (2020). – [Електр.ресурс]. – Режим доступу: pravda.com.ua/news/2020/12/24/727804.

26. Коваленко С. Ще ніколи День Соборності не був таким великим, вистражданим і заслуженим святом! // Голос України. – 2015. – 23 січня.

27. Кривчик Г.Г. Децентралізація української влади: концепція, впровадження, результати її першого етапу (2014-2018 pp.) // *Universum Historiae et Archeologiae*. Дніпро, 2019. Т.2 (27). Вип 2. С.95 - 106

28. Кривчик Г.Г. Децентралізація влади в Україні на тлі пандемії COVID-19 Грні. 2021. № 1. С. 35 – 45.

29. Куйбіда В.С., 2018. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення: наук. доп. /авт. кол.за заг.ред В.С. Куйбіди. К: НАДУ, 2018.

30. Куценко В.І., 2014. Соціальний вектор розвитку українського села: стан, проблеми та шляхи їх подолання // *Економіка України*. 2014. №3. С. 83 – 93.

31. Лахижа М., Поліщук Д. Демократія та децентралізація: співвідношення понять і проблеми взаємовпливу взаємозалежності // *Наукові перспективи*. 2021. №3(9). [Електр.ресурс]. – Режим доступу: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-3\(9\)-105-117](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-3(9)-105-117).

32. Левочкин, С., 2018. Децентрализация в исполнении нынешней власти обернулась имитацией // Страна.ua. – 2018. 9 окт. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: strana.ua/opinions/165345-detsentralizatsija-v-ispolnenii-nyneshnej-vlasti-o.

33. Миколайчук Н., 2019. Громади приречені на успіх // Голос України. 2019. – 21 лютого.

34. Місцеві вибори в Україні. 2020. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: uk.wikipedia.org/wiki/Місцеві_вибори_в_Україні_2020.

35. Наконечний В. В. Управління містом: теоретико-методологічний вимір : [монографія] / В. В. Наконечний. —Х: Цифрова друкарня № 1, 2012. –263 с.

36. Погорілко М. Реформа децентралізації: Гройсман заявив, цей уряд і цей парламент навряд чи зможуть її завершити. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: news.obozrevatel.com/ukr/politics/grojsman-prj-detsentralizatsiyu-tsej-uryad-itsey-parlament-navryad-chi-zavershat-reformu-tam-nemae-rozuminnya-prptsesiv.htm.



37. Попова О. (2020). Адміністративний форсаж. Чим загрожує прискорення реформи самоврядування. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: zn.ua/economics_of_regions/administrativnyu_forsazh-chem-ugrozhaet.
38. По скорости распространения covid-19 Украина уступает только четырем странам Европы (2020 // Украинская правда. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: pravda.com.ua/rus/news/2020/12/197277511/.
39. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: Розпорядження КМУ №333-р. від 1.04.2014 р. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p.
40. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
41. Про утворення і ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України №807-IX від 17.07.2020 // Відомості Верховної Ради України. 2020. № 33. Ст. 235. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.
42. Результаты первого этапа децентрализации в Украине. 2014 – 2018 роки [Електр.ресурс]. – Режим доступу: decentralization.gov.ua/about Рада уменьшила количество районов в Украине: 136 вместо 490 (2020) // Украинская правда. 17 липня. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: pravda.com.ua/rus/news/2020/07/07/7259715/.
43. Рада уменьшила количество районов в Украине: 136 вместо 490 (2020) // Украинская правда. 17 липня. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: pravda.com.ua/rus/news/2020/07/07/7259715/.
44. Ромашкіна О., 2019. Маємо забезпечити незворотність реформи і закріпити в Конституції повсюдність місцевого самоврядування // Голос України. 2019. 22 лютого.
45. Романова В., Умланд А. Реформа децентралізації в Україні. // Політичні дослідження. 2021. №1. С. 41-51. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/romanova_umland_reforma.pdf.
46. Сент-Екзюпери, А. де. Цитадель [сб., пер.с фр.] Антуан де Сент-Екзюпери. – М.: АСТ ХРАНИТЕЛЬ, 2020. – 368 с.
47. Сergygin S.M., Honcharuk N.T., Sучасний стан , проблеми та перспективи децентралізації влади в Україні: оцінювання результатів формування та розвитку самоврядних громад: монографія / За загл.та наук. ред. С.М. Сergygina, I.A. Chikarenko,. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2019. – 292 с.
48. Симоненко В. Тупик судьбоносной реформы// Вечерняя Одесса. 2020. 20 октября.
49. Слідами Романа Безсмертного // Вголос. – 2005. 26. 05 // [Електр.ресурс]. – Режим доступу: vgolos.com.ua/slidamyi_romana_bezsmertnogo_104921.
50. Ткачук А.Ф., 2012. Місцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник / [А. Ткачук]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні. – DESPR. – К.: Тов «Софія», 2012. – 120 с.
51. Ткачук А.Ф., 2017. Реформа місцевого самоврядування. Децентралізація [Електр.ресурс]. – Режим доступу: [reforsquide.org.ua /analytics/українська-](http://reforsquide.org.ua/analytics/українська-)



реформа-місцевого-самоврядування.

52. Ткачук А., Державна регіональна політика в Україні: від декларацій до регіонального розвитку // Дзеркало тижня. 2013. № 41. 8 – 15 листопада.

53. Ткачук А., Децентралізація : тиск і спротив // Дзеркало тижня. 2015. №6. 6 – 13 лютого.

54. Ткачук А., Про децентралізацію, федералізацію та малограмотних сепаратистів // Дзеркало тижня. 2014. №16. 16 – 23 травня.

55. Ткачук А., Про децентралізацію, успіхи, ризики і роль парламенту // Дзеркало тижня. – 2017. – №1. 14 – 20 січня

56. Томенко М. (2021) Децентралізація по схемам правнуков Кагановича. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: obozrevatel.com/person/nikolaj-tomenko.htm.

57. Трохименко О., 2016. Децентралізація на тлі боротьби світоглядів // Віче. 2016. №1. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: veche.kiev.ua/journal/5066.

58. Філонов М. Партії регіонів // Українська правда. 2019. 18 груд. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: pravda.com.ua/columns/2019/12/18/.

59. Філонов М. Наступна зупинка –місцеві вибори // Українська правда. 2019.1 серп. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: pravda.com.ua/columns/2019/08/1/7222512/.

60. Філонов, М. Політичний джекпот «43 мільйони». Яка доля чекає на переможця і країну? //Українська правда. 2019. 7 листопада. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: pravda.com.ua/columns/2019/07/11.

61. Філонов М. «Слуга народу» і реформи. Вибори програли, децентралізацію зупинили // Українська правда. 2020. 27 лист. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: pravda.com.ua/columns/2020/11/27/.

62. Філонов М. Наступна зупинка –місцеві вибори // Українська правда. 2019.1 серпня. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: pravda.com.ua/columns/2019/08/1/7222512/.

63. Что известно о мэре Черкасс, его политическое прошлое и любимый Mercedes (2020). [Електр.ресурс]. – Режим доступу: vybory.24tv.ua/ru/anatolij_bondarenko_biografija_kto_jeto_bondarenko_chno_isvestno_n1337398

64. Ярошенко І. В., 2015. Проблемні питання реалізації реформи децентралізації влади в Україн / І.В. Ярошенко, І.Б. Семитуліна. [Електр.ресурс]. – Режим доступу: http://www.problecon.com/pdf/2015/4_0/177_178.pdf.

65. 28 практик громад були визнані кращими у 2021 році (перелік). [Електр.ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/14411>.

66. 70% територіальних громад створили Центри надання адміністративних послуг, - Мінрегіон [Електр.ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/14094>).

Abstract. The prerequisites for the decentralization of power, the course of events, tasks, achievements, difficulties and problems on the way to the centralization of power, the reform, which began in 2014 and was suspended in February 2022 due to the introduction of martial law in the country after the invasion of Russian troops, were considered. to Ukraine. At the first stage of decentralization, the task of creating communities as the main link of local self-government was solved, at the second stage consolidation of districts, formation of a new administrative and territorial



system of the country, holding elections to new district councils and communities took place. Ensuring the balance of state and regional interests, establishing cooperation between the central government and local self-government bodies, and providing the population with high-quality administrative, household and cultural services became important problems of power decentralization.

Key words: *local self-government, administrative-territorial system, reform, democracy, administrative services, united territorial communities.*