

УДК 342.25(477)

**Малиновський Валентин Ярославович**

доктор політичних наук, професор,  
професор кафедри соціогуманітарних технологій  
Луцького національного технічного університету,  
академік АПН України

ORCID ID: 0000-0003-2017-553X

e-mail: valentyn.volyn@gmail.com

### **Децентралізаційна реформа: передумови, реалізація, результати, перспективи**

**Анотація.** Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, котра успішно реалізується з 2015 р., отримала логічне завершення формуванням нових територіальних громад і районів та обранням представницьких органів на місцевих виборах 25 жовтня 2020 року. Вона не лише створила нові можливості для розвитку територіальних громад, а й запровадила європейську модель муніципальної влади, адаптовану до національних умов і таким чином наблизила Україну до стандартів ЄС. Зазначена реформа без перебільшення є реформою № 1 в Україні і, на переконання автора, є альтернативою федералізації, яка останніми роками настійливо нав'язувалася зовнішніми та внутрішніми антиукраїнськими силами.

Метою децентралізації є формування спроможної територіальної громади – основи організації публічної влади базового рівня та головного елемента локальної демократії. Зважаючи на важливість результатів цієї реформи для подальшого розвитку не лише громад, а й загалом європейської перспективи України, проаналізовано суспільно-політичні передумови реформування, вже досягнуті позитивні результати, а також основні проблеми, з якими зіштовхнувся процес децентралізації. Зокрема, за п'ять років вдалося досягнути головного завдання децентралізаційної реформи – на всій території України сформувати 1469 територіальних громад – основу локальної влади базового рівня і головних надавачів громадянам якісних публічних послуг, до сфери компетенції яких віднесено всі питання місцевого значення, а також 136 нових районів, які відповідають стандартам ЄС. Таким чином було вирішене надзвичайно важливе політичне завдання: децентралізувати владу до рівня громад означає мінімізувати прояви сепаратизму.

Акцентовано увагу на тому, що децентралізація може дати позитивні результати та є безпечною для стабільності держави лише у випадку, коли за останньою залишаються дієві та збалансовані механізми контролю за діяльністю інститутів муніципальної влади у частині дотримання ними законності та забезпечення життєдіяльності громад. У контексті європейського

досвіду, а також національних умов, запропоновано авторське бачення завершального етапу децентралізаційної реформи, зокрема, необхідності запровадження ефективних державних органів не лише на центральному рівні, а й у всіх регіональних і субрегіональних адміністративно-територіальних одиницях, як запобіжників сепаратистських проявів, котрі несуть загрозу суверенітету, територіальній цілісності та національній безпеці. На переконання автора, це має бути державний інститут префекторального типу з повноваженнями ефективного і своєчасного реагування на зазначені виклики і загрози. Моделювання національної структури публічної влади на місцевому та регіональному рівнях має здійснюватися із врахуванням таких базових параметрів: унітарність державного устрою та парламентсько-президентська республіка. Такий підхід найбільшою мірою відповідає сучасній парадигмі державного розвитку і національним інтересам України в контексті спроможності забезпечити суверенітет, територіальну цілісність та збалансованість соціально-економічного розвитку територіальних громад і регіонів.

**Ключові слова:** децентралізація, місцеве самоврядування, територіальна організація влади, територіальна громада, регіон, орган місцевого самоврядування, регіоналізація.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі державотворення децентралізація публічної влади є ключовою реформою в Україні. Від її результатів залежить не лише розвиток демократії, громадянського суспільства, ефективність місцевих інститутів публічної влади, а й загалом успішність нашої держави та її європейська перспектива. Яких результатів вдалося досягти за період проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (далі – ТОВ) і які суспільно-політичні виклики стоять перед реформаторами на сучасному етапі розвитку держави – важливе наукове завдання політичної науки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Тематика статті висвітлена у таких наукових працях [3; 4; 7; 8; 9; 11].

**Метою статті** є здійснення аналізу реформування місцевого самоврядування і ТОВ на засадах децентралізації та окреслення проблемних аспектів, які необхідно вирішити для успішного завершення зазначеного реформування. Для досягнення поставленої мети заплановано вирішити такі **завдання**: висвітлити причини, що спонукали владу до реформування, проаналізувати основні параметри реформування, охарактеризувати проблеми,

що виникли в ході проведення реформування та запропонувати авторське бачення необхідних дії на завершальному етапі реформи децентралізації публічної влади.

**Виклад основного матеріалу.** Експерименти з пошуку оптимальної моделі ТОВ, що розпочалися у 1991 р. в Україні, зазнали остаточного фіаско у 2014 р. разом із безпрецедентною втечею тодішнього президента В. Януковича. В основному вони стосувалися вищих щаблів влади, однак навіть неодноразові зміни форм державного правління не дали відчутно позитивного результату. За роки Незалежності так і не вдалося повністю демонтувати централізовану систему державної влади, успадковану з радянських часів, котра перетворилася на гальмо суспільно-політичного розвитку і демократії. Інститут місцевого самоврядування так і не став повноцінним складником публічної влади. Зручна для чиновництва вертикальна система державного управління регіонами з жорсткою структурою ієрархії і субординації була неефективною, затратною та такою, що створювала суттєві перешкоди для вивільнення суспільної енергії, забезпечення свободи у прийнятті рішень на всіх територіальних рівнях. Так і не було запроваджене регіональне самоврядування – невід’ємний політичний інститут регіонального розвитку і демократичного врядування, метою якого є сприяння стратегічному розвитку регіону, зокрема розвитку транспортно-логістичної інфраструктури, покращенню інвестиційного клімату, конкурентоспроможності та привабливості регіону [10, с. 160].

Закладена у Конституції України модель організації публічної влади на регіональному та субрегіональному рівнях не має аналогів в демократичному світі за своєю невідповідністю принципам демократичного врядування. Її «оригінальність» полягає у тому, що місцеві державні адміністрації (далі – МДА) створюються та діють не з метою здійснення контрольно-наглядових функцій за законністю рішень органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), а перебирають на себе основний обсяг повноважень з публічного управління відповідними територіями. У результаті на субрегіональному і регіональному рівнях публічне управління здійснюється не ОМС, а районними та обласними

державними адміністраціями, що ставить під сумнів саме існування муніципальної влади на цих рівнях. Звідси – невиправдано широкі повноваження МДА, результатом чого є фактичне привласнення державою більшості за своєю природою самоврядних повноважень і функцій. Крім того, узаконена практика делегованих повноважень дає можливість виконавчій владі тримати місцеве самоврядування під постійним контролем, адже саме від її рішень залежить розподіл місцевих фінансів і ресурсів. Фактично існуюча система публічної влади на цих рівнях реалізується через систему політичного та економічного двовладдя. Ускладнює ситуацію відсутність ефективної системи стримувань і противаг між органами виконавчої влади (далі – ОВВ) і ОМС, що перманентно призводить до конфліктних ситуацій між ними.

До сказаного слід додати, що основні недоліки української конституційної моделі публічної влади базувалися на архаїчній моделі територіального устрою, сформованій у радянський період. У цьому зв'язку у Концепції реформування місцевого самоврядування та ТОВ в Україні (далі – Концепція) зазначається: «Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної ТОВ (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці (далі – АТО) базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої АТО, територіальної громади району в місті) призводить до конфлікту компетенції як між ОМС, так і між ОМС та місцевими ОВВ» [15].

Наведені вище деформації призвели до того, що базовий інститут народовладдя – ОМС не міг і не став ефективним органом публічної влади, спроможним вирішувати всі питання місцевого значення. Економічна неспроможність переважної більшості ОМС щодо здійснення власних і делегованих повноважень призвела до значних диспропорцій у розвитку та ресурсному забезпеченні громад та величезних відмінностей у соціально-економічному та культурному розвитку різних регіонів, населених пунктів. Із-за їхньої слабкої фінансової та інфраструктурної спроможності та

недостатнього кадрового забезпечення, стало неможливим надання якісних і доступних публічних послуг населенню.

З іншого боку, люди були відокремлені від справ державних і абсолютно не поєднували своє майбутнє із загальним благом. Неспроможність інститутів громадянського суспільства, зокрема форм прямої демократії, відсутність у населення навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення – таким був тогочасний стан локальної демократії. Адекватна характеристика цієї архаїчної політико-територіальної моделі, аналогів якої не залишилося в демократичних країнах, була дана у Державній стратегії регіонального розвитку на період 2021–2027 років у розділі «Слабкість публічних інституцій»: «Однією із загроз безпеці держави є слабкість ОБВ, насамперед на регіональному та місцевому рівні, та ОМС, що часто проявляється у відсутності ініціативи, досвіду та компетенцій щодо розв’язання проблем регіонального та місцевого значення, оперативного реагування на виклики, що постають, розроблення заходів щодо прискорення економічного розвитку територій. За субіндексом «Державні інституції» індексу Глобальної конкурентоспроможності 2017–2018 Всесвітнього економічного форуму Україна займає 104 місце» [2, с. 8]. Ця недосконала модель ТОВ стала гальмом для проведення інших структурних реформ, зокрема медичної, освітньої, бюджетної. Так формування госпітальних округів, як основи організації реформованої системи охорони здоров’я, потребувало укрупнення районів, а шкільних округів – укрупнення громад. «Недостатня спроможність центральних та місцевих ОБВ, ОМС та інституцій регіонального розвитку до ефективного впровадження реформ, надання високоякісних послуг населенню та розв’язання проблем соціально-економічного розвитку територій» – ось такими були основні її вади [2, с. 9]. Подальше зволікання з проведенням комплексних реформ у цій сфері становило потенційну загрозу подальшої депопуляції і деградації територій. Фактично, вже не залишалось часу на зволікання, адже в епоху інформаційного суспільства кожен день бездіяльності

обертається незворотними процесами скочування на периферію світового розвитку.

Каталізатором кардинальних змін стала Революція гідності, як протест українського народу проти надмірної концентрації влади в руках В. Януковича та його «сім'ї», перетворення України на васала Росії. Стало остаточно зрозумілим, що існування України у форматі централізованої, фактично президентської республіки, яка двічі у 2004 і 2014 роках піддавалася конституційній ревізії, стало безперспективною справою, що несла перманентну небезпеку узурпації влади зі встановленням авторитарного режиму. Трагічні події у Криму та Донбасі наочно показали, що існуюча централізована система виявилася неспроможною забезпечити стабільність відносин між центром і регіонами – основу збереження цілісності держави, динамічного регіонального розвитку. Це підтверджував і попередній досвід держав, котрі будувалися на засадах жорсткого централізму та авторитаризму (Радянський Союз, Соціалістична Федеративна Республіка Югославія, Чехословацька Соціалістична Республіка), у 90-х роках не змогли зберегти свою цілісність. Натомість, ті держави, що запровадили дієві механізми децентралізації та регіоналізації, змогли без суттєвих катаклізмів перейти від диктатури до демократії (Італія у 40-х та Іспанія у 70-х роках), уникнувши розпаду держав. Політичні реформи у цих країнах були спрямовані на розв'язання викликів, пов'язаних з подоланням суперечностей у відносинах «центр-регіон». Вони були спрямовані на формування європейської філософії регіоналізму, в основу якої покладено ідею максимального розширення повноважень регіонів. Таким чином відбувався відхід від жорсткої моделі унітарної держави, де політичні рішення є винятковою прерогативою центру, а регіони лише виконавцями його волі, до моделі децентралізованої держави, в якій регіони стають активними суб'єктами формування державної політики та солідарної участі у державних справах. При цьому центр залишав за собою дієві запобіжники щодо сепаратистських проявів у регіонах.

Т. Вюртенбергер, котрий зробив значний внесок у розробку теорії децентралізованої держави, сформулював важливі політичні висновки щодо функціонування сучасної політико-територіальної моделі, зокрема, такі: «Переконливе розв'язання конфліктів на місцевому та регіональному рівнях гарантує легітимізацію політичної системи більшою мірою, ніж централізоване політичне рішення; Важлива перевага місцевої та регіональної автономії полягає в тому, що вона здійснює розподіл політичної влади між різними політичними інституціями; Регіоналізація не становить загрози державній цілісності, а, навпаки, сприяє ефективній інтеграції держави в цілому; В рамках ЄС майбутнє мають лише ті держави, які у своєму устрої реалізують концепцію регіоналізації» [12, с. 12-14].

Визначальну роль децентралізації у забезпеченні дієвої демократії як основи для миру, стабільності, процвітання та розвитку відзначили міністри держав – членів Ради Європи, відповідальні за місцеве та регіональне самоврядування у Гельсінській декларації регіонального самоврядування: «Підвищення децентралізації і передача влади в Європі за останні десятиліття сприяли зміцненню демократії, як у державах із давніми демократичними традиціями, так і нових демократіях. Процес децентралізації та передачі повноважень відображає загальне переконання у тому, що економічне зростання, стабільне відновлення, якість публічних послуг та повна демократична участь можуть бути більш ефективними, якщо урядові установи не є надто централізованими» [1, с. 32].

Ураховуючи зазначене, саме так розпочинали свій шлях до свободи і демократії країни – вихідці з колишнього «соціалістичного табору», які після падіння Берлінської стіни чітко усвідомлювали, що без дієвого і спроможного місцевого самоврядування, в якому найбільшою мірою реалізуються основні принципи демократії, не може бути успішної держави і реальної перспективи входження до ЄС і НАТО. Їхній досвід адміністративно-територіальних реформ і зміцнення муніципальної влади, у результаті чого вони змогли досягти збалансованого та високого рівня соціально-економічного й культурного

розвитку територій, утвердження громадянського суспільства, повинен був стати своєрідним орієнтиром для України, котра на конституційному рівні задекларувала «незворотність європейського та євроатлантичного курсу України» [6].

Однак, на основі підписаних 5 вересня 2014 р. «Мінських домовленостей», розпочався безпрецедентний тиск Росії з вимогами запровадження в Україні федеративної форми державного устрою. У цьому зв'язку зазначимо, що всі учасники Тристоронньої контактної групи з урегулювання на Донбасі по різному розуміли процес децентралізації, що передбачався цим документом. Зокрема, тогочасне українське керівництво, розуміючи несприйняття ідеї федералізму українським народом та, зважаючи на трагічний досвід автономізації Криму, чітко усвідомлювало справжню мету Кремля – через федералізацію реалізувати сценарій загарбання всієї південно-східної частини України, який не вдалося здійснити силовим варіантом. Федералізація, таким чином, залишала Москві та її агентам в Україні сприятливий плацдарм для подальшого розчленування нашої держави.

У цій складній політичній ситуації єдино правильним державницьким рішенням було проведення реформи місцевого самоврядування та ТОВ на засадах децентралізації, котра стала не лише альтернативою федералізації, а й виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні інститути публічної влади, спроможні забезпечити сталий розвиток територіальних громад і регіонів, надання адміністративних послуг населенню на рівні, який би відповідав європейським стандартам, а відтак на належне врядування на місцевому рівні, концептуальну основу якого становлять 12 принципів: 1) чесне проведення виборів; 2) чутливість; 3) ефективність та результативність; 4) відкритість і прозорість; 5) верховенство права; 6) етична поведінка; 7) компетентність і спроможність; 8) інноваційність та відкритість до змін; 9) сталий розвиток та стратегічна орієнтація; 10) раціональне управління фінансами; 11) права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість; 12) підзвітність [17, с. 42–43].

Основою реформування стала Концепція, метою якої було «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та ТОВ для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [15]. Децентралізація та реформа державного управління також була однією з реформ, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020». У ній метою політики у сфері децентралізації визначено «відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи ТОВ в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування» [14].

Зазначене реформування мало стати не лише важливим політичним кроком, а й відповіддю на реальні очікування громадян після Майдану. Влада мала довести, що вона здатна не лише декларувати реформи, як це неодноразово вже було в новітній історії, але й успішно їх здійснити. При цьому, на відміну від попередніх спроб реформування, зокрема невдалої т. зв. «Реформи Безсмертного» 2005 р., нинішня була складнішою, адже вона проходила у найбільш трагічний період новітньої історії України – окупації Криму та війни на Донбасі. Зазначена обставина вимагала суттєвої корекції попередніх підходів, зважаючи на нові виклики, яких Україна до цього не знала. Це стратегічне завдання вимагало від української політичної еліти пошуку моделі ТОВ з оптимально збалансованими централізованими і децентралізованими формами публічної влади, яка б гарантувала єдність та консолідованість регіонів. У цьому зв'язку зазначимо, що політична децентралізація дає позитивні результати та є безпечною для стабільності держави лише у випадку, коли за останньою залишаються ефективні та збалансовані механізми контролю за діяльністю інститутів муніципальної влади

у частині дотримання ними законності та забезпечення життєдіяльності громад. Перш ніж прийняти визначальні для подальшого розвитку держави рішення, слід було знайти відповідь на ключове запитання: до якої межі можна децентралізувати й деконцентрувати публічну владу, при цьому не лише зберегти територіальну цілісність держави, а й посилити згуртованість українського народу.

Згадана вище Концепція, в основному, заклала правильні параметри реформування, однак цей урядовий нормативно-правовий акт потребував не лише прийняття цілої низки законів, а й внесення змін до Конституції України. На жаль, унаслідок політичного протистояння і несприйняття окремими політичними силами децентралізаційної реформи, чотири спроби внесення змін до Основного Закону (дві за часів президентства П. Порошенка і дві – В. Зеленського) були невдалими, а окремі закони не прийняті ще й досі, зокрема Закон України «Про засади адміністративно-територіального устрою України». Виходячи з такої ситуації, реформатори змушені були здійснювати реформування у форматі діючих норм Конституції. Такий алгоритм отримував постійний спротив і жорстку критику з боку відвертих опонентів реформи на всіх етапах реформування у формі не лише публічних висловлювань у ЗМІ та з парламентської трибуни, а й у судових позовах. Зокрема, у січні 2021 р. Конституційний Суд України за поданням 49 народних депутатів України відкрив конституційне провадження у справі щодо конституційності постанови Верховної Ради України «Про утворення і ліквідацію районів» № 807-IX від 17 липня 2020 року [5]. До зазначених перешкод, у 2020 р. додалася ще й пандемія, викликана гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2.

Долаючи перманентний опір опонентів, децентралізаційна реформа у 2020 р. за основними напрямками усе ж була логічно завершена місцевими виборами 25 жовтня на новій територіальній основі. Надзвичайно важливо, що вдалося досягнути головного завдання реформи – на всій території України сформувати 1469 територіальних громад – основу муніципальної влади

базового рівня і головних надавачів громадянам якісних публічних послуг, до сфери компетенції яких віднесено всі питання місцевого значення. Ще однією великою перемогою стала просторова трансформація субрегіонального рівня – ліквідовано 490 районів, сформованих ще у радянський період, та утворено 136 нових районів, котрі відповідають вимогам NUTS-3\*[16]. При цьому, формування нового районного рівня здійснювалося в контексті кардинальної зміни функціональної парадигми органів публічної влади, котра передбачає перехід від самоврядної до адміністративної моделі, за якої основною місією новоствореного району має стати реалізація державної політики на відповідній території субрегіону. З цією метою в адміністративному центрі новоствореного району мають функціонувати відповідні територіальні органи центральних ОВВ, а також судові, військові, правоохоронні та безпекові державні органи [8, с. 214]. Натомість, відповідно до принципу субсидіарності, увесь муніципальний функціонал перемістився на базовий рівень – територіальну громаду. У такий спосіб було досягнуто відразу декілька політичних цілей, ключовими з яких стали такі: по-перше, нарешті, демонтовано радянську систему територіального устрою, що була основною перешкодою для формування оптимальної моделі ТОВ; по-друге, децентралізовано владу на рівень територіальних громад і таким чином мінімізовано середовище зародження сепаратизму. Адже, коли громадяни проживають в упорядкованих населених пунктах з розвиненою інфраструктурою, задоволені своїм рівнем життя, якісним наданням послуг, то їх неможливо спровокувати на політичні дії, спрямовані на розчленування держави. Заможне життя людей унеможливорює відцентрові тренди на великих територіях, навпаки – воно є об'єднуючим началом консолідації нації. У контексті нинішніх подій слід наголосити, що децентралізовану демократичну державу неможливо втягнути у нове імперське утворення, чого так настійливо домагається Кремль.

У цьому зв'язку доцільно звернутися до думок французького мислителя Алексіса де Токвіля. Досліджуючи засади стабільності політичного устрою

---

\*NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) – класифікація АТО, яку було узаконено рішенням Єврокомісії у 2001 році

США, він наголосив на фундаментальному принципі – *народовладдя*, що реалізований на рівні громади, де кожен громадянин бере активну участь у місцевих справах. Саме на цьому базовому рівні вирує політичне життя, а всі інші вищі рівні – округи, штати, союз мають своє коло повноважень і не втручаються у місцеві справи. З цього приводу А. Токвіль зробив надзвичайно важливий висновок для демократії: «Я цілком переконаний, що об'єднана сила громадян завжди виявиться більш здатною забезпечувати суспільний добробут народу, ніж урядова влада» [18, с. 82]. У США була запроваджена модель децентралізованої держави із сильним і дієвим місцевим самоврядуванням, де люди на свій розсуд упорядковують свої справи, вирішуючи поточні та перспективні питання своєї життєдіяльності. Людям надане право обирати не лише керівників ОМС, а й прокурора, шерифа, фіскала, суддів та інших високопосадовців, від яких значною мірою залежить їх життя. У результаті, у цій країні народ став джерелом влади не лише на сторінках конституції, а й у повсякденній практиці.

Зазначимо, що реформаційні процеси в Україні здійснюються у контексті досягнення стратегічної мети – побудови держави нового типу – *сервісної*, що служить своїм громадянам, спираючись на самоврядні інституції і громадянське суспільство. Саме такий підхід зафіксований у Державній стратегії регіонального розвитку до 2027 р. в якій стратегічною метою державної регіональної політики є «розвиток та єдність, орієнтовані на людину – гідне життя в згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні, забезпечення ефективного використання внутрішнього потенціалу територій та їх спеціалізації для досягнення сталого розвитку країни, що створює умови для підвищення рівня добробуту та доходів громадян під час досягнення згуртованості в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному та просторовому вимірах» [2, с. 9]. Така держава має зберегти за собою на місцях лише ті функції, які за своєю суттю є державними, все інше має стати прерогативою муніципальної влади. У свою чергу, громадяни повинні перебрати максимум відповідальності за вирішення локальних питань і

налагодити ефективний контроль за діями місцевої влади. Патерналістський підхід, глибоко вкорінений радянською системою, має назавжди відійти у минуле.

У нових політичних та економічних умовах, у зв'язку з новими викликами, у першу чергу безпекового характеру, пов'язаних з «державою-агресором Російською Федерацією – джерелом довгострокових системних загроз національній безпеці України» [13], функціонал публічної адміністрації регіонального і субрегіонального рівня потребує суттєвої корекції. Зважаючи на ці загрози та виклики, зазначимо, що в умовах децентралізованої унітарної республіки, держава в особі відповідних інститутів має залишити за собою ефективні механізми щодо забезпечення контролю за законністю рішень інститутів муніципальної влади та забезпечення життєдіяльності територіальних громад. Таким інструментом в європейських країнах став інститут префекта з повноваженнями оперативного та дієвого реагування на будь-які прояви сепаратизму, загроз суверенітету і територіальній цілісності. На нашу думку, для України найбільш прийнятним повинен стати досвід функціонування інституту префектів у Французькій Республіці, що показує свою високу ефективність уже більш як 220 років.

Разом з тим наголосимо, що вивчаючи досвід європейських країн, не варто його ідеалізувати та бездумно калькувати, беззастережно виконувати поради та рекомендації зарубіжних політиків та експертів (особливо в частині регіоналізації). Адже зазначені реформи більшість країн ЄС проводили в умовах, котрі суттєво відрізнялися від нинішніх українських. Необхідно також ураховувати національну специфіку та ментальність, що суттєво відрізняються від європейської, а також географічну наявність сусідньої країни-агресора, котра провокує і підтримує сепаратистські рухи не лише в Україні, а й біля її кордонів.

**Висновки.** Підсумовуючи слід зазначити, що незважаючи на всі перешкоди і труднощі, децентралізаційна реформа, котра успішно реалізується з 2015 р., не лише створила нові можливості для розвитку територіальних

громад, а й запровадила європейську модель муніципальної влади, адаптовану до національних умов, і таким чином наблизила Україну до стандартів ЄС. Однак, досягнення децентралізації – суттєве посилення ролі муніципальної влади в системі публічної влади повинне отримати відповідне врівноваження в особі потужних та ефективних державних інститутів не лише на центральному рівні, а й у всіх регіональних і субрегіональних АТО. На думку автора, це має бути державний інститут префекторального типу з повноваженнями ефективного і своєчасного реагування на прояви сепаратизму, загроз суверенітету і територіальній цілісності України.

Моделюючи національну структуру публічної влади слід наголосити, що забезпечення суверенітету і територіальної цілісності держави мають ґрунтуватися на таких ключових параметрах: унітарність державного устрою та парламентсько-президентська республіка. При цьому зауважимо, що на нинішньому етапі державотворення західноєвропейський досвід регіоналізму, що тяжіє до федералізації, не відповідає сучасній суспільно-політичній ситуації та національним інтересам України. Адже в умовах небезпечних загроз, про які йшлося вище, відчутної політичної роз'єднаності регіонів, поляризації інтересів регіональних еліт – такий напрям розвитку може активізувати відцентрові тренди, спрямовані на послаблення цілісності держави з ймовірним сценарієм переходу до «нового феодалізму», за якого в кожному місті та регіоні буде правити свій «князьок» з необмеженою владою, для котрого консолідація нації та єдність держави – абсолютно чужі поняття. Потенційно у нього може виникнути бажання відокремитися або стати васалом зовнішнього сюзерена. Тому, питання федералізму, що останнім часом настійливо нав'язується зовнішніми та внутрішніми антиукраїнськими силами, має бути однозначно зняте з порядку денного. Натомість, завершення побудови децентралізованої унітарної держави має стати справою всіх українців, своєрідним об'єднуючим началом на шляху до успішної України.

#### **Список використаних джерел та літератури**

1. Гельсінська декларація регіонального самоврядування: прийнята на Конференції міністрів держав – членів ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне самоврядування 28 червня 2002 року. *Досвід децентралізації у країнах Європи*: зб. док.; пер з іноз. мов / за заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-тут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 31–39.
2. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки: затв. постановою Каб. Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. *Урядовий кур'єр*. 2020. 14 сера. С. 7–15.
3. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док.; пер з іноз. мов / за заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-тут законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.
4. Карташов Є. Г. Децентралізаційна реформа в Україні у контексті європейської інтеграції: монографія. Київ: Освіта України, 2018. 250 с.
5. Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради «Про утворення і ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-IX. URL: [http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/\\_506-2020\\_k.p.\\_red\\_.pdf](http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/_506-2020_k.p._red_.pdf) (дата звернення: 22.01.2021).
6. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.01.2021).
7. Малиновський В. Я. Децентралізація влади в Україні: концептуальні підходи і застереження. *Розумовські зустрічі*: зб. наук. пр. / Ін-т законодавства Верхов. ради України, Дніпропетров. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Сіверський центр післядиплом. освіти, Сіверський ін-т регіон. дослідж. Чернігів, 2016. Вип. 3. С. 114–124.
8. Малиновський В. Я. Дизайн публічної влади на субрегіональному рівні в контексті нових викликів. *Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії*. 2020. № 2. С. 209–223.
9. Малиновський В. Я. Об'єднання територіальних громад: добровільність чи примусовість? *Наук. вісн. Східноєвроп. нац. ун-ту ім. Лесі Українки*. 2018. № 1. Серія: Міжнародні відносини. С. 169–174.
10. Малиновський В. Я. Регіональне самоврядування в Україні: підходи до запровадження. *Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України*. 2010. № 4. С. 157–165.
11. Матвієнко А.С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.
12. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу. Київ: Укр. консалтингова група, 2005. 130 с.
13. Про Стратегію національної безпеки України: затв. рішенням Ради нац. безпеки і оборони України від 14.09.2020 р. № 392/2020. *Урядовий кур'єр*. 2020. 16 верес. С. 14.

14. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: затв. Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Урядовий кур'єр*. 2015. 15 січ. С. 8.

15. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. 11 квіт. С. 13–14.

16. Про утворення та ліквідацію районів: затв. постановою Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807. *Голос України*. 2020. 18 лип. С. 8–10.

17. Стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: затв. Валенсійською декларацією, прийнятою на Конференції міністрів держав – членів ради Європи, відповідальних за місцеве та регіональне самоврядування 15–16.10.2007 р. *Досвід децентралізації у країнах Європи*: зб. док.; пер з іноз. мов / за заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-тут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 40–48.

18. Токвіль А. Про демократію в Америці: у 2 т.; пер. з франц. Г. Філіпчука та М. Москаленка. Київ: Всесвіт, 1999. Т. 1. 590 с.

**Valentyn Malynovskyi**

Doctor of political sciences, Professor,  
Academician of the APSU

### **Decentralization reform: prerequisites, realization, results, perspectives**

**Abstract.** The reform of local self-government and territorial organization of power on the basis of decentralization, which has been successfully implemented since 2015, has come to a logical conclusion with the formation of new territorial communities and districts and the election of representative bodies in local elections on October 25, 2020. It not only created new opportunities for the development of territorial communities, but also introduced a European model of municipal power, adapted to national conditions and thus brought Ukraine closer to EU standards. This reform is without exaggeration a reform № 1 in Ukraine and, according to the author, is an alternative to federalization, which in recent years has been persistently imposed by external and internal anti-Ukrainian forces.

The purpose of decentralization is to form a capable territorial community – the basis for the organization of public authority at the basic level and the main element of local democracy. Given the importance of the results of this reform for the further development not only of communities but also of Ukraine's European perspective in general, the socio-political preconditions of the reform are analyzed, positive results have already been achieved and the main problems faced by the decentralization process. In particular, in five years we managed to achieve the main task of decentralization reform – to form 1469 territorial communities throughout Ukraine – the basis of local government at the basic level and the main providers of quality public services, which fall into the competence of all local issues, as well as 136 new

districts that meet EU standards. Thus, an extremely important political task was solved: to decentralize power to the community level means to minimize the manifestations of separatism.

Emphasis is placed on the fact that decentralization can yield positive results and is safe for the stability of the state only if the latter remains effective and balanced mechanisms for monitoring the activities of municipal authorities in terms of their legality and livelihoods. In the context of European experience, as well as national conditions, the author's vision of the final stage of decentralization reform is proposed, in particular, the need to introduce effective state bodies not only at the central level but also in all regional and subregional administrative-territorial units, which threaten sovereignty, territorial integrity and national security. According to the author, this should be a state institution of the prefectural type with the authority to respond effectively and timely to these challenges and threats. Modeling of the national structure of public power at the local and regional levels should be carried out taking into account the following basic parameters: the unitary state system and the parliamentary-presidential republic. This approach is most consistent with the modern paradigm of state development and national interests of Ukraine in the context of the ability to ensure the sovereignty, territorial integrity and balance of socio-economic development of territorial communities and regions.

**Key words:** decentralization, local self-government, territorial organization of power, territorial community, region, self-government body, regionalization

