

УДК 323.2:35.072.1(477.7-04)

С. В. Коч

д-р політ. н., доцент
кафедра історії та світової політики ОНУ імені І. І. Мечникова,
к. 37, Французький бульвар, 24/26, м. Одеса, 65058, Україна
тел.: (380482)685160
e-mail: svetlana.v.koch@gmail.com

ORCID: orcid.org/0000-0003-2825-3563

DOI: <http://dx.doi.org/10.18524/2304-439.2020.33.209084>

Ю. В. Узун

к. політ. н., доцент,
кафедра історії та світової політики ОНУ імені І. І. Мечникова,
к. 37, Французький бульвар, 24/26, м. Одеса, 65058, Україна
тел.: (380482)685160
e-mail: uzun.ulia76@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3575-3139>

DOI: <http://dx.doi.org/10.18524/2304-439.2020.33.209084>

ПІВДЕННО-ЗАХІДНЕ ПРИКОРДОННЯ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Представлене дослідження спрямоване на визначення особливостей трансформації системи місцевого самоврядування в регіонах південно-західного прикордоння України в умовах реформи децентралізації 2014–2020 років та на встановлення відповідності утвореної системи цілям реформи децентралізації. Завданнями дослідження є аналіз цілей та стану реформи децентралізації в Україні в контексті відповідності європейським стандартам децентралізованого багаторівневого публічного управління; визначення структурних особливостей реформування системи місцевого самоврядування в прикордонних регіонах України; встановлення збалансованості системи місцевих очікувань та результатів реформування на початок 2020 року. Об'єктом аналізу виступають прикордонні регіони України, поліетнічний склад і особливості розташування яких впливають на дисбаланс системи місцевих очікувань та результатів реформи децентралізації, як переважно оптимізації органів системи самоврядування: Одеська область (межує з Молдовою та Румунією), Чернівецька область (межує з Молдовою та Румунією), Закарпатська область (межує з Румунією, Угорщиною, Словаччиною та Польщею), Вінницька область (межує з Молдовою), Івано-Франківська область (межує з Румунією). Дослідження ґрунтується на застосуванні системного, порівняльного та структурно-функціонального підходів, поєднаних з методами аналізу, аналогії, абстрагування, узагальнення та методом експертної оцінки. Виявлення недоліків реформи створює можливість перегляду механізмів забезпечення збалансованості процесів децентралізації та централізації з метою більшої інтеграції регіонів та меншин у процеси прийняття рішень з метою забезпечення внутрішньої стабільності в Україні.

Ключові слова: децентралізація, самоврядування, багаторівневе управління, субсидіарність, центр-периферійні відносини, прикордоння, регіони.

Постановка проблеми

Реформа децентралізації в Україні, розпочата в 2014 р., в 2019 р. увійшла у свій другий етап. Завершення її передбачається в 2021 р. Зміна урядів, економічна криза в розпал епідемії COVID-19 (2019–2020 р.) випробовують на міцність систему відносин між рівнями влади, погрожуючи ескалацією дестабілізації центр-периферійних відносин. Це обумовлюється станом реформи, відносна плідність результатів якої була продемонстрована в ході її першого етапу: 1) процесом незавершеності встановлення нормативно-правової основи децентралізації влади; 2) виявленням уразливості утворюваної інституційної системи в об'єднаннях територіальних громад; 3) слабкою ефективністю бюджетно-фінансових основ самостійності громад; 4) відсутністю нормативно-правового врегулювання етнонаціонального представництва в органах місцевого самоврядування.

Метою дослідження є визначення особливостей трансформації системи місцевого самоврядування в регіонах південно-західного прикордоння України в умовах реформи децентралізації 2014–2020 років та встановлення відповідності утворюваної системи цілям реформи. *Завданнями дослідження* є: 1) аналіз реформи децентралізації в Україні в контексті відповідності європейським стандартам децентралізованого багаторівневого публічного управління; 2) визначення структурних особливостей реформування системи місцевого самоврядування в п'яти південно-західних прикордонних регіонах; 3) встановлення збалансованості системи очікувань та результатів реформи.

Стаття поділена на три частини: в *першій* частині розглядаються теоретико-методологічні основи дослідження, які впливають на обґрунтування «європейського стандарту» розуміння децентралізації та цінності багаторівневості публічного урядування, яке визнається основою реформування в Україні; в *другій* частині представлено стан реформи децентралізації в Україні відповідно до «європейського стандарту»; в *третьій* частині показані структурні особливості реформування системи місцевого самоврядування в прикордонних південно-західних регіонах України з оцінкою можливих перспектив центр-периферійних зсувів; у висновках надана оцінка збалансованості системи місцевих очікувань та результатів реформування в прикордонних південно-західних регіонах станом на липень 2020 року.

Теоретико-методологічні основи дослідження

Оцінка ефективності реформи має базуватися на визначенні збалансованості багаторівневого публічного управління та незведеності децентралізації до оптимізації адміністративно-територіального поділу. Аналіз збалансованості рівнів публічного управління має враховувати «багатошаровість» децентралізації, яка включає політичну, адміністративну та бюджетну децентралізацію, що отримало деталізацію завдяки розробці індексу децентралізації Асамблеєю Європейських регіонів (AER, 2009).

Аналіз ефективності децентралізації має передбачати встановлення повноти реалізації «чотирьох-Д»: *дерегуляції* (вилучення з переліку повноважень органів державного управління на місцях тих, які можуть вико-

нуватися органами системи місцевого самоврядування); *деконцентрації* (передача певного кола державних справ територіальним органам державного управління на місцях або органам місцевого самоврядування); *дівес-тиції* (закріплення можливості самофінансування); *деволюції* (визнання державою прав територіальних спільнот самостійно вирішувати місцеві питання органами місцевого самоврядування, які формуються та контролюються місцевими жителями та діють на основі «власних повноважень»). Це передбачає невтручання держави у вирішення певного кола місцевих справ та спрощення доступу жителів до політичної участі та управління на місцях).

Як зазначає Хайме Ллух, «'деволюція' — це британський термін, запропонований у XXI столітті, він має схожість з федеральними політичними системами, але має ряд особливостей. Владні та урядові повноваження передані на території та нації, але остаточний суверенітет Вестмінстерського парламенту залишився без змін. Вестмінстер зберігає конституційну владу і навіть може призупинити або скасувати перетворені інститути (як це сталося в Північній Ірландії в 1972, 2000 рр., і 2002 р.)» (Lluch, 2012, р. 8; Keating, 2008). Термін «деволюція» виник в контексті спору навколо проблеми визнання Великобританії «квазіфедерацією» та необхідності обґрунтування британської моделі децентралізованого союзу з деякими федеральними особливостями. В цьому спорі «мова класичного федералізму» визнавалася недостатньою для розуміння деволюційної автономії (Lluch, 2012, р. 9).

В 60-ті роки в Європі деволюцію визнали «ліками проти сепаратизму» (Burrows & Denton, 1980; Burgess, 1995), бо такий процес передбачає забезпечення представництва локальних і регіональних співтовариств, створення інституційної основи вирішення конфліктів між територіальними рівнями реалізації публічної влади, в основі чого лежить визнання обсягу прав місцевих органів влади за принципом «все, що не заборонено, та дозволено» (Agranoff, 2004; Bache, Flinders, 2004; Bennet, 1998; Bogdanor, 1979; De Witte, Vos, 2017; Rhodes, 2003; Smith, 1985).

Значення набувають положення правової компаративістики та муніципального права щодо особливостей «природи» самоврядування в країнах романо-германської правової сім'ї, подібних Україні, де відмова від централізму та принципу «дозволено лише те, що передбачено» у розподілі повноважень між державою та системою самоврядування є історично складним завданням.

Теоретичне підґрунтя аналізу децентралізації утворюють дослідження XIX–XX ст., в яких представлені: 1) моделі державного управління, теорії суверенітетів (Коркунова, 1893; Чичерина, 1899; Яценко, 1912; 2) організація багаторівневого управління при накладенні суверенітетів (Riker, 1964; Elazar, 1995) та вплив концепції «перфорованого суверенітету» на реалізацію децентралізації як основи ефективного урядування (Duchasek, 1990). Значимими залишаються класичні компаративістські дослідження моделей багаторівневого управління: порівняння моделей «держав-установ» та «держав-корпорацій» (Чичерін, 1899), «держав-націй» і «націо-

нальних держав» (Stepan, Linz, Yadav, 2011), а також визнання ефективності «подолання методологічного націоналізму» на користь «методології дослідження рівнів територіально-політичної системи» (Keating, 2001; Banch and Flinders, 2005; Jeffery, Wincott, 2010).

Застосування концепції «балансу політичних відносин в багаторівневій системі» (Туровський, 2006) та системного підходу дозволяє співвідносити процеси макрорегіональної деконструкції в системі «центр — регіони» та процеси внутрішньорегіональні в системі «регіональний центр — муніципальні спільноти». Це набуває значення і при аналізі перспектив протистояння *децентралізації* та *централізму* як, відповідно, логік європейського *постмодерну* другої половини ХХ століття та сучасного *пост-постмодерну* (новітнього *модерну*) в розвитку центр-периферійних відносин в країнах ЄС, в країнах, асоційованих з ЄС та в самому ЄС. Визначення тенденцій розвитку важливе для встановлення відповідності системи регіональних місцевих очікувань щодо втілення «європейських стандартів» результатам реформування.

Що стосується розуміння «європейського стандарту», то зазначимо, що в західних дослідницьких колах децентралізація стала предметом критичного дискурсу у другій половині ХХ ст. через обговорення розвитку Європейського Співтовариства. Домінуючий до того, за визначенням Майкла Кітінга, «дисциплінарний націоналізм в політології» (Keating, 2008) було піддано критиці дослідженнями інтеграції національних держав до ЄС через три століття після їх «містичного», за висловом Джеремі Ларкінсона (Larkins, 2009), народження у Вестфальському регіоні. До другої половини ХХ століття нація-держава протягом трьох століть поглинала політику субнаціональних рівнів та боролася з наднаціональними утвореннями. Весь той час завданням дослідників вважали аналіз політичної системи на «національному» рівні. На думку Шона Мюллера, «одержимість цим рівнем влади була настільки наполегливою, що навіть «федеральні дослідження» (federal studies) щодо субнаціональної автономії та її індивідуальної чи колективної взаємодії з вищим рівнем рідко виходили за межі *низхідної* (зверху до низу) перспективи національних порівнянь» (Mueller, 2012, р. 95).

Висхідну перспективу аналізу, як «погляд зі штатів», запропонував Даніель Дж. Елейзер в 1966 р. в роботі «Американський федералізм: погляд зі штатів» (Elazar, 1966). «Федеральні дослідження», як галузь політології, впроваджували нову методологію та дослідницьку традицію і виявляли свою першість у вивченні центр-периферійних відносин, децентралізації. «Компаративна територіальна політика» визнавалася окремою дисципліною «федеральних досліджень». Їх поєднували: 1) порівняльний метод досліджень (в часі і/або просторі, коли «територіальний чинник» набуває сенсу в контексті «політичного» процесу, чи навпаки «політичний» чинник диктує територіальні процеси), 2) політичний характер об'єкта аналізу, 3) територіальна спрямованість аналізу. Провідною концепцією аналізу стала *концепція «політичної територіальності»*, що походила з *концепції «географії людини»*, але набула розвитку через відкриття перспектив

дослідження територіальної політики, а тому почала, за словами Йохана П. Олсена, виконувати роль «евристичного інструменту» (Olsen, 2002).

На рубежі XX–XXI століть концепт «*компаративної територіальної політики*», який використовує територію як «перемінну величину», став інтегральним для досліджень регіоналізації, децентралізації, деволуції, федералізації, автономізації, місцевого самоврядування, багаторівневого управління (Mueller, 2012, р. 96). Погоджуючись з Шоном Мюллером, визнаємо, що «територіальна політика» — це «генеалогічне дерево», а «федеральні» і «регіональні дослідження» є окремими гілками (Muller, 2012, р. 100). Обидві є частиною «територіальної політики» як дисципліни, яка включає дослідження:

1) *місцевого самоврядування* («*local government studies*»), про що писали Едвард С. Пейдж (Page, 1992), Девід С. Сірокі, Шон Мюллер та Майкл Гехтер (Siroky, Mueller, Hechter, 2016);

2) «*багаторівневого управління*» («*multilevel government studies*»), яке досліджували на рівні національних систем такі автори як Іво Дудачек (Dudachek, 1987), Джон Лофлін (Loughlin, 2007), Джим Булпітт (Vulpitt, 1983), Беніто Джордано (Giordano, 2000); при аналізі наднаціональних систем — Лісбет Хуге та Гарі Маркс (Hooghe, Marks, 2001), а також Майкл Барджес (Burgess, 2006); при формуванні теоретичних узагальнень в «*multilevel government studies*» — Ян Бейч та Метью Фліндерс (Bache, Flinders, 2004), Сімона Піаттоні (Piattoni, 2010), Шон Мюллер (Mueller, 2012). Новий концепт «*багаторівневого управління*» дозволяв заміну вже недіючої дихотомії унітарних та федеративних держав. При цьому дослідження багаторівневого управління спиралося на дослідження *політичних систем* Габрієля Алмонда (Almond, 1956) та Девіда Істона (Easton, 1968), але політична система розглядалася в територіальному контексті як простір дії правил, акторів політики. Такий контекст досліджень охопив і наднаціональні територіально-політичні системи. Так, Мортон А. Каплан зазначав, що політична система характеризується тим, як «її правила визначають сфери юрисдикції для інших приймаючих рішення одиниць і забезпечує методи врегулювання конфліктів юрисдикції. Вона має ієрархічність в характері та територіальність у володінні» (Kaplan, 2005, р. 28).

3) «*електоральної географії*», яка розвивалася в першій половині XX століття в роботах Едварда Кребхайла, Фредеріка Тернера, Джона Райта, Андре Зігфріда, Річарда Гартшорна, Джона Роберта Прескотта, проте вже застосування методів електоральної географії при дослідженні перспектив розвитку етнонаціонального представництва, перспектив децентралізації та стабілізації політичних систем, а також при аналізі значення партійних систем для розвитку систем багаторівневого управління — знаходимо в розробках Вільяма Рікера (Riker, 1964), Стейна Роккана та Сеймура М. Ліпсета (Lipset, Rokkan, 1967); Кріса Дешоувера (Deschouwer, 2003); Клауса Деттербега та Єви Хепберн (Detterbeck, Hepburn, 2010); Бенджаміна Фореста (Forest, 2017). Такий розвиток досліджень *електоральної географії та партології* в *компаративістських територіальних дослідженнях* сучасні дослідники пов'язують з партійно-політичним підходом Вільяма Рі-

кера до аналізу центр-периферійних відносин, децентралізації політичних систем, вперше застосованим в роботі «Федералізм: походження, функціонування, значення» (Riker, 1964). Рікер визнав структуру партійної системи єдиним надійним показником стану децентралізації держави: «відносно централізовані у відповідності зі ступенем, в якому партії, організовані для управління центральним (національним) урядом, контролюють партії, організовані для управління регіональними урядами. [...] Безпосередньою причиною відмінностей в ступені централізації або («периферізації») в конституційній структурі... є відмінність в партійній централізації» (Riker, 1964, p. 129).

4) четвертим напрямом «компаративної територіальної політики» є напрям досліджень «проблем меншин» («*minority issues*») в контексті захисту їх прав на політичне представництво, забезпечення політичної участі, про що йдеться в роботах Роберта Д. Патнема (Putnem, 1993); Анни Філіпс (Phillips, 1995); Каріни Ентоні (Anthony, 2006); Паоло Дарданеллі (Dardanelli, 2009); Мартіна Кришпіна Віммра (Vimmr, 2015); Ірени Блумраад (Bloemraad, 2013).

5) п'ятим напрямом є *урбаністичні дослідження* («*sociological urban development studies*»), на що вказував Ніл Бреннер в роботі «Глобальні міста, глобальні держави: глобальне місто та стан територіальної реструктуризації в порівняльній Європі» (Brenner, 1998).

Отже, в межах «компаративної територіальної політики» як інтегральної дисципліни досліджуються *територіальні атрибути політики*, або *політичні атрибути території*. За визначенням Майкла Кітінга, яке він надав в роботі «Тридцять років територіальної політики» (Keating, 2008), будь-яке «політичне «явище» пов'язане з територією і належить до категорії територіальної політики як «дескриптор здорового глузду», а «територіальна політика» визначається як «галузь політології», яка вивчає ці процеси. Поняття «територіально-політичне утворення» визнається універсальним для аналізу, оскільки має атрибутивні ознаки політичної територіальності і перебуває на стадії політичного самовизначення згідно з теорією Яна Пенроуза щодо 4 етапів цього процесу: 1) територіального розмежування та окупації, 2) пристосування, 3) артикуляції інклюзивної («ми») та ексклюзивної («їх») сторони самовизначення, 4) міфологізації та сакралізації території (Penrose, 2002).

Виступаючи як прихильник долання «методологічного націоналізму», Хайме Ллух в роботі «Автономізм та федералізм» пояснює доцільність використання концепту «політичної територіальності» тим, що цей концепт дозволяє пов'язати територію як «змінну» в процесі побудови нації з ідеями «нового регіоналізму» та «регіональної держави», а це дозволяє уявити не лише «регіональний націоналізм» як «регіоналізм», але й «локальний націоналізм» як «локалізм», чи «автономізм», чи «парохіалізм», тобто «провінціалізм» (Lluch, 2012). Так, автономізм, як територіальний, так і позатериторіальний, визначається більш широкою формою самовизначення, ніж федералізм, який занадто уніфікує політичну систему. Автономізм постає інструментом втілення консоціативної демократії та її принципів:

великої коаліції, сегментарної автономії, співрозмірності та вето меншості, а також правило, що доповнює принцип великої коаліції: «правління меншості над самою меншістю у питаннях, які є виключною турботою меншості» (Lluch, 2012, р. 13, 20).

При застосуванні «методології дослідження рівнів територіально-політичної системи» та при використанні системного підходу до децентралізації держава розглядається як територіально-політична система, де центр і регіони діалектично пов'язані, а баланс відносин залежить від взаємного визнання політичної суб'єктності учасників, від організації систем представництва. Така система заснована на принципі «все, що не заборонено, дозволено». Визнання територіального суб'єкта як суб'єкта політики забезпечує на національному рівні ефект системної інтеграції і гнучкість механізму вирішення регіональних конфліктів. Усунення проблеми політичного визнання є способом вирішення міжрівневих конфліктів, мінімізує фактор маніпулювання емоціями, які ведуть до конфронтації.

Оскільки в дослідженні порівнюються структурні особливості реформи децентралізації в декількох прикордонних областях України, то з методологічної точки зору це дослідження містить компаративістський аналіз, який дозволяє здійснити певний рівень узагальнення. Отже, представлене дослідження ґрунтується на застосуванні системного, порівняльного та структурно-функціонального підходів, поєднаних з методами аналізу, аналогії, абстрагування, узагальнення та методом індивідуальної експертної оцінки.

«Європейський стандарт» децентралізованого багаторівневого публічного управління

Сучасне розуміння *європейського стандарту* багаторівневого публічного управління, як і відповідності *«методології дослідження рівнів територіально-політичної системи»* для його аналізу демонструє цитата британського дослідника та віце-президента Британської Асоціації політичних досліджень Рода Родса: «термін 'унітарна держава' — це чорна діра в політології... яка існує як залишкова категорія, що використовується лише для того, щоб порівнювати унітарність з федеративними державами, щоб виділити їх характерні риси... Адже як немає цілком унітарної держави, так немає і держави повністю централізованої. *Децентралізація* — це стратегія боротьби за збереження різноманітності, але існують її типи та ступені: *дерегуляція, деконцентрація, деволуція*» (Rhodes, 2003, р. 4).

З другої половини ХХ ст. уряди країн Європи розділяли такий підхід, орієнтуючись на ідеї батьків-засновників ЄС Р. Шумана та Ж. Моне щодо побудови «Європи регіонів». Це було пов'язано не стільки з завданням побудови наднаціонального утворення — ЄС, скільки з завданням економічної реструктуризації, регіонального розвитку Європи «різних швидкостей».

Для сприяння співробітництву, транскордонній взаємодії в межах розділених національними кордонами буферних просторів в 1950–1990-х рр. виник рух з розвитку міжнародних форм співробітництва муніципалітетів

та регіонів. В 1951 р. створено *Раду Європейських муніципалітетів та регіонів* (The Council of European Municipalities and Regions, CEMR), що об'єднала 150 тисяч місцевих та регіональних органів влади країн Європи. Генасамблея організації в 1953 р. закріпила принцип «свободи муніципалітетів», прийнявши «Європейську хартію муніципальні свободи», в якій закликала розвивати «муніципальні політичні права та фінансову незалежність від центральних органів влади» (Коч, 2019, с. 220).

З 1969 р. децентралізація стала предметом обговорення в країнах Європейського Співтовариства. Комісія Європейського Співтовариства прийняла документ «Регіональна політика Співтовариства», в якому обґрунтувала необхідність «вирівнювання регіонів». В 1971 р. Альфред Мозес — фундатор Асоціації Європейських прикордонних регіонів (АЕВР) — вказував, що метою Європи є долання національних кордонів для ефективного співробітництва. Того ж року було утворено перший єврорегіон «Анхольт», а до кінця 90-х рр. ХХ ст. в межах розділених національними кордонами буферних просторів були створені єврорегіони з відповідними назвами, як-то «Сілезія» (території Польщі, Чехії), «Західна Паннонія» (території Австрії та Угорщини), «Нижній Дунай» (території Молдови, Румунії, України), «Адріатика» (території Албанії, Боснії та Герцеговини, Італії, Хорватії, Чорногорії та Словенії) та ін.

У 50–90-ті роки ХХ ст. утворені парасолькові організації, які ставили за мету сприяння розитку регіоналізму, автономізму, децентралізації: Рада Європейських муніципалітетів та регіонів (CEMR, 1951), Європейська конференція міністрів, відповідальних за просторовий (регіональний) розвиток (планування) (СЕМАТ, 1970), Асамблея Європейських регіонів (АЕР, 1985), яка об'єднала 300 регіонів Європи; Конгрес місцевих та регіональних органів влади Європи при Раді Європи (CCRE, 1990); Комітет регіонів, як консультативний орган при Європейській комісії ЄС з представників регіональних та місцевих автономій (1991); Європейський центр дослідження меншин (ЕСМІ, European Centre for Minority Issues), що є частиною Європейської мережі нетериторіальних автономій (ENTAN) та ін. Пройшло чимало конференцій Ради Європи та ЄС з проблем «співвідношення Європарламенту та регіонів», були прийняті документи Європарламенту («Хартія Співтовариства з проблем регіоналізації», «Хартію регіонів Співтовариства»), документи європейських організацій, таких як «Організація економічного співробітництва та розвитку», «Європейський Союз», «Асамблея європейських регіонів», «Рада європейських муніципалітетів та регіонів» щодо стратегій регіонального розвитку на принципах «розумної спеціалізації», «міжрегіональної співпраці», «підтримки інноваційного потенціалу регіонів» з метою «розвитку без дублювання при виборі пріоритетів», «розвитку інновацій, стимулювання соціальної активності місцевих жителів як остаточного бенефіціарів реформ» (АЕР, 1996, 2017, 2017, 2018; ЄС, 2009, 2010; CEMR, 2013; OECD, 2012, 2013, 2018).

Тенденція другої половини ХХ ст. демонструвала урядову підтримку процесів деконцентрації та деволуції. Це знаходило відгук в розвитку

регіоналізму та автономізму в країнах Європи, іноді погрожуючи сецесіями, сепаратизмом, а здебільшого виражаючись у реформуванні систем місцевого самоврядування, скороченні форм державного контролю на місцях, в посиленні фінансової та бюджетної спроможності локальних громад, в розвитку бюджетів участі та дівестиції, у створенні різноманітних форм транскордонного та транснаціонального співробітництва (Коч, 2019, с. 232–250).

Неурядовий міжнародний контроль за виконанням рекомендацій Ради Європи, Єврокомісії, розвитком децентралізації як основи демократизації та розвитку здійснюють ряд вищезгаданих парасолькових організацій, найактивнішими з яких є Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD) та Асамблея Європейських регіонів (АЕР). Остання не лише приймає рекомендації та декларації, як наприклад «Декларацію регіоналізму» (1996) чи «Статут Асамблеї...», оновлений в 2018 р., де висуває цілі сприяння політичному розвитку та самовизначенню регіонів (АЕР, 1996, 2018) в тому числі, але і доповіді щодо розвитку регіоналізму в країнах Європи та аналітичні документи. На увагу заслуговує документ організації «Від субсидіарності до успіху: вплив децентралізації на економічне зростання» (АЕР, 2009), в якому представлено методику визначення індексу децентралізації для оцінювання процесу в країнах Європи. Індекс, вищий показник якого береться за 100 балів, базується на сумі підіндексів адміністративної, функціональної, фінансової, політичної децентралізації і застосовується Асамблеєю для врахування національних індексів децентралізації. Таблиця 1 демонструє дані країн-лідерів Європи в процесах децентралізації (Швейцарія, Німеччина, Австрія) та країн-челенджерів з регіону Східної Європи (Польща, Румунія, Угорщина, Словаччина), а також середні показники в Європі по кожному з індексів (АЕР, 2009, р. 26).

Таблиця 1

**Децентралізація в країнах Європи:
порівняльний аналіз підіндексів та індексів децентралізації**

<i>Підіндекси децентралізації</i>	<i>Швейцарія</i>	<i>Німеччина</i>	<i>Австрія</i>	<i>Словаччина</i>	<i>Польща</i>	<i>Угорщина</i>	<i>Румунія</i>	<i>Середній в Європі</i>
Адміністративний	72	75	76	29	37	37	48	47
Вертикальний	67	36	54	55	36	36	36	43
Функціональний (загальний), складається з:	58	58	35	13	45	43	38	39
<i>рівень прийняття рішень</i>	<i>55</i>	<i>52</i>	<i>33</i>	<i>6</i>	<i>41</i>	<i>30</i>	<i>22</i>	<i>33</i>
<i>рівень імплементації рішень</i>	<i>73</i>	<i>79</i>	<i>36</i>	<i>36</i>	<i>74</i>	<i>90</i>	<i>79</i>	<i>66</i>
Політичний	75	75	77	47	62	43	38	49
Фінансовий	75	66	47	51	48	40	48	47
Індекс децентралізації	72	66	54	36	48	43	44	45

Таблицю складено на основі даних Асамблеї Європейських регіонів (АЕР, 2009).

Лідерами децентралізації відповідно до індексу названі Швейцарія, Німеччина, Бельгія, Іспанія, а серед пострадянських країн — Польща. Досвід цих країн демонструє різні моделі багаторівневого управління і практику ефективного «розподілу» суверенітету. З 4 країн «нової» Європи в таблиці (Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), Словаччина (ранг 21 серед країн Європи) має показник децентралізації 36, що нижче середньоєвропейського. Колишні соціалістичні Болгарія (25), Естонія (31), Латвія (33) та Литва (34) розташовані в нижній частині рейтингу разом з Грецією (31) (Коч, 2019, с. 226). На жаль, звіт АЕР 2009 р. не містив даних щодо України.

Втім, інший документ АЕР — Доповідь про стан регіоналізації у 41 країні Європи 2017 р. дані про Україну включив (АЕР, 2017). В преамбулі доповіді вказується, що АЕР є «найкрупнішою політичною мережею регіонів у широкій Європі», що «відстоює позиції децентралізації країн з метою розширення, в тому числі і політичних прав та самостійності регіонів на місцевому та регіональному рівнях ЄС» (АЕР, 2017, р. 5–6). У доповіді зазначається, що тенденцією регіонального розвитку Європи після 1946 р. є децентралізація і підтвердженням цьому є зростання частоти регіональних виборів: в період з 1946 до 2000 р. в 13 країнах ЄС було проведено 272 регіональних виборчих кампаній, а в період з 2001 до 2016 р. — 2599 кампаній в тих самих країнах (АЕР, 2017, р. 124). В доповіді зазначається, що зараз ЄС «опинився перед викликом через... зростання євроскептицизму, націоналізму» (АЕР, 2017, с. 8).

До процесів децентралізації були залучені всі країни Європи. Втім, за даними Ради Європейських муніципалітетів та регіонів, обсяги децентралізації були різними (CEMR, 2013, р. 7). Найбільш помітними з часів фінансової кризи 2008 р. виявилися адміністративно-територіальні зміни, пов'язані з оптимізацією та укрупненням регіонів, злиттям муніципалітетів, скороченням обсягів державних видатків та кількості державних та муніципальних службовців. Наприклад, в Греції 54 префектури були зведені в 13 регіонів, у Словаччині 40 регіонів — у 8, в Польщі 49 регіонів — в 16, у Франції 22 регіони — в 13. Але не завжди регіональне укрупнення призводило до скорочення муніципалітетів. Наприклад, в Греції число муніципальних громад скоротилося на 34%, в Угорщині — майже на 49%, в Ірландії на 27% але в Польщі тільки на 3,9%, а в Словаччині тільки на 0,4% (Bratic, p.145; CEMR, 2013).

Неурядові організації, подібні до АЕР, ССРЕ-CEMR, OECD, ЕСМІ, ENTAN, вказують на недостатні зусилля урядів щодо сприяння децентралізації та самодостатності регіонів та муніципалітетів. Наприклад, ЕСМІ (European Centre for Minority Issues), як частина Європейської мережі нетериторіальних автономій (ENTAN), що вивчає втілення концепції нетериторіальної автономії (НТА), зокрема угод НТА, спрямованих на зниження міжетнічної напруженості в державі, як і Асамлея Європейських регіонів, визначає наявність прихованого спротиву урядів держав поглибленню автономізму, незважаючи на рекомендації Венеціанської комісії та резолюції ПАРЕ (ENTAN, 2020, р. 49–53). Венеціанська комісія розуміє автономізм

як форму внутрішнього самовизначення, що захищає від сепаратизму зовнішнього і сприяє розвитку. Резолюція ПАРЕ №1832 (СоЕ. РА, 2011) вказує, що самовизначення має орієнтуватися на захист меншин, як це передбачено Рамковою конвенцією Ради Європи про захист прав меншин (1995) та Резолюцією ПАРЕ №1334 «Про позитивний досвід автономних регіонів як джерело натхнення для врегулювання конфліктів в Європі» (СоЕ. РА, 2003).

На неповноті децентралізації акцентує увагу Європейська Комісія проти расизму та нетерпимості при Раді Європи, що здійснює моніторинг політики країн Європи в цій сфері. Вона вказує на певні успіхи в практиці етнополітичного представництва таких пострадянських країн як Хорватія, Румунія, Польща, яким рекомендують поглиблювати заходи в цій сфері шляхом зниження виборчого порогу на місцевих виборах для партій меншин, введенням квот для представників меншин в системі кадрового забезпечення державної та муніципальної служб, гарантування функціонування міноритарних мов чи мов меншин (Коч, 2019, с. 190; СоЕ. ECRI, 2010).

Отже, «європейський стандарт», який активно підтримується Радою Європи, Європейським Союзом та рядом парасолькових організацій, що діють під егідою цих організацій, передбачає реалізацію децентралізації (в процесах деконцентрації, дерегуляції, дівестиції, деволуції) та забезпечення існування її адміністративної, бюджетної та політичної форм (див. табл. 2).

Таблиця 2

Форми та процеси реалізації децентралізації

Форми децентралізації	Процеси, що забезпечують реалізацію децентралізації
адміністративна	деконцентрація
бюджетна	дерегуляція, дівестиція
політична	деволюція

Таблиця складена авторами.

Реалізація децентралізації передбачає надання більших можливостей для участі місцевих спільнот у вирішенні питань місцевого самоврядування та державного управління, долучає громадян до *участі* в реалізації публічної влади на національному та субнаціональних рівнях, знижує рівень конфліктності через чинник *визнання* периферії «політично значимою», сприяє етнонаціональному представництву та *примиренню* на рівні органів місцевого та регіонального самоврядування, сприяє горизонтальному прикордонному, транскордонному *співробітництву* місцевих громад, мінімізує можливості політичних маніпуляцій етнолінгвістичними чинниками. Так, в «європейському стандарті» децентралізації локальне територіальне самоврядування разом із позатериторіальною автономією, як втіленням ідеї розділеного суверенітету між етнонаціональними спільнотами, розглядаються в якості превентивних інструментів долання конфліктних ситуацій та «модель, що запобігає сецесії незадоволених національних спільнот» (ENTAN, 2020, р. 14; Walsh, 2018).

Децентралізація в Україні: попередні результати реформи

Наприкінці першого етапу реформи децентралізації в Україні міжнародні неурядові організації здійснили оцінювання реформування та його результатів. Асамблея європейських регіонів зазначала, що уряд України коливається між необхідністю посилення децентралізації та забезпеченням централізму (AER, 2017) і через це в Україні не розроблено стратегію організації системи представництва етнічних і національних меншин. Схожий висновок робила моніторингова комісія Ради Європи щодо імплементації «Рамкової Конвенції про захист прав національних меншин» 2017 року (CoE ECRI, 2017), вказуючи на відсутність спеціальної політики інтеграції для національних меншин в Україні. Консультативний комітет з Рамкової Конвенції про захист національних меншин закликав владу України забезпечити механізм участі осіб в реалізації влади, що належать до національних меншин, і не допустити використання технологій джеррімендерінга (CoE ACFC, 2017, р. 52). У відповідь в «Коментарях Уряду України до четвертої доповіді Консультативного Комітету з реалізації Рамкової Конвенції про захист національних меншин в Україні» 2018 року зазначалося, що Міністерство культури України готує новий Закон «Про національні меншини в Україні», проекти Законів «Про концепцію етнічної політики України», «Про статус кримськотатарського народу» і «Про корінні народи України» (CoE ACFC, 2017, р. 52). Але і до початку 2020 року ці нормативні акти не прийняті і ніяк не згадуються в процесі децентралізації.

Також міжнародні неурядові організації звертали увагу на незавершеність стратегічного визначення уряду країни щодо децентралізації. Організації звернули увагу, що незважаючи на те, що в Україні поділ повноважень на власні і делеговані існує з 1997 року, але в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» відмінність цих повноважень не має чіткості (OECD, 2018, р. 211). Відсутність критеріїв виконання делегованих повноважень і встановленої відповідальності за порушення виконання зберігає можливість для політичних і економічних маніпуляцій.

У Звіті Асамблеї Європейських регіонів 2017 р. зазначалося, що «адміністративна структура України залишається високоцентралізованою» (AER 2017, с. 102). Неefективний розподіл відповідальності держави на різних рівнях і неоднозначні політичні та адміністративні відносини між рівнями влади визнані причинами конфліктів інтересів на регіональному та субрегіональному рівнях (AER 2017, р. 103).

Організація економічного співробітництва та розвитку звертала увагу, що в Україні зберігається управління в традиціях політичної, адміністративної та бюджетної «моделі матрешки» (OECD, 2018, р. 213). І незважаючи на те, що бюджетна децентралізація закріплена в Конституції 1996 р., в Законі «Про місцеве самоврядування» 1997 р., в податковому та бюджетному кодексах, головне правило міжбюджетних відносин залишається таким: «*один податок — три бюджети*». Податкові доходи субнаціонального рівня формуються за рахунок «розщеплених податків». Моніторинг OECD встановив, що, дійсно, з 2014 р. для стимулювання об'єднання громад були введені податкові пільги для об'єднаних територіальних громад

(ОТГ) і відбулося зростання долі місцевих податків та зборів у доходах місцевого бюджету. На це вказують і урядові дані: доля місцевих податків та зборів в доходах місцевих бюджетів зросла з 0,7% в 2014 до 27,5% в 2019 (Мінрегіон. Моніторинг, 2020). Але це не забезпечило бюджетну самодостатність місцевих громад: органи влад субнаціонального рівня контролюють лише 30% власних ресурсів, тоді як в країнах ЄС-28 на них надає 40%, а в країнах ОЕСД — 44% (ОЕСД, 2018, р. 29). Головними в системі фінансування субнаціонального рівня є трансферти з центру — це 60% ресурсів субнаціонального рівня. Це більше, ніж в країнах ОЕСД (38%) та ЄС-28 (45%). Моніторингова комісія ОЕСР вказала, що «основні фіскальні показники на папері створюють враження, що країна є відносно децентралізованою» (ОЕСД, 2018, р. 211), але реальну ситуацію маскує те, що: 1) обласні та районні рахунки «децентралізовані» не в повному обсязі і бюджетні показники переоцінюють частку субнаціонального рівня, органи влади якого виступають в ролі платіжних агентів центральних органів влади; 2) більшість муніципальних бюджетів не індивідуалізовані в системі національних розрахунків і управління ними здійснюється за «моделлю матрешки» (ОЕСД, 2018, р. 210, 213). Відтак, за висновком моніторингу ОЕСД результатом децентралізації став перерозподіл обов'язків щодо здійснення видатків між субнаціональними рівнями (передача з районного рівня на рівень міст і ОТГ), а не перерозподіл надходжень між центром (міністерським) і субнаціональними рівнями» (ОЕСД, 2018, р. 217). У підсумку, прогрес в децентралізації незначний, Україна залишається централізованою державою (ОЕСД, 2018, р. 29, 31, 212).

Всі вищезазначені зауваження знайшли відклик в українських урядовців лише в липні 2020 року: 17 липня заступник міністра розвитку громад та територій В'ячеслав Негода визнав, що для продовження децентралізації парламент має прийняти урядові законопроекти «Про внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування» та проект Закону «Про внесення змін до Закону «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади»; проект Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо приведення у відповідність положень податкового законодавства у зв'язку із реформуванням адміністративно-територіального устрою»; проект Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування» (Негода, 2020). За два дні до цього, 15 липня 2020 р. Верховна Рада України в першому читанні прийняла проект закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи» №3614, який передбачає, що сільські, селищні, міські бюджети більше не залежатимуть від району, доходи і видатки між бюджетами районів та територіальних громад розмежують, а районні бюджети виклю-

чать з системи горизонтального вирівнювання. Тобто районні бюджети не отримуватимуть базову дотацію і не будуть в прямих міжбюджетних відносинах з Державним бюджетом. 1470 територіальних громад, території яких уже затвердив Уряд, перейдуть на прямі міжбюджетні відносини з Держбюджетом з 1 січня 2021 р. Але це поки що проект.

Шостий — 2020 — рік реформи є вирішальним з огляду на заплановані у жовтні 2020 р. місцеві вибори, що мають сформувати органи місцевого самоврядування на новій територіальній основі та на основі нової виборчої системи, передбаченої виборчим кодексом 2019 року. Значущість процесів 2020–2021 рр. стає вирішальною й для стабільності всієї системи багаторівневого управління в державі тому, що заплановані зміни мають привести до остаточного вирішення долі:

- системи місцевого представництва через зменшення числа місцевих рад;
- багатотисячного українського «старостату» через виявлення недосконалості врегулювання інституту старост та виникнення урядових пропозицій щодо ліквідації чи реорганізації статусу старост (Врублевський, 2020; Про внесення змін, 2020в);
- місцевих державних адміністрацій та форми присутності «держави на місцях»;
- форм етнонаціонального представництва в органах місцевого самоврядування;
- ефективності системи центр-периферійних відносин як збалансованості розподілу повноважень, фінансів, ресурсів та можливостей.

Завершальний етап реформи не обійдеться без прийняття законів «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про внесення змін до Конституції щодо децентралізації», які викликають найгарячіші політичні дебати. У «Державній Стратегії регіонального розвитку на 2015–2020 роки» планувалися також: посилення деконцентрації управління; зведення функцій місцевих державних адміністрацій до нагляду і контролю як забезпечення дерегуляції; заміна обласних державних адміністрацій префектурами; введення конкурсу для керівників місцевих державних адміністрацій, що призначаються Президентом.

Дійсно, Закон «Про державну службу» 2016 р. передбачив конкурсний відбір кандидатів на посаду глави адміністрації, в але в 2017 р. це положення було скасовано і глави адміністрацій, як і раніше, призначаються Президентом без конкурсу. Процес деконцентрації був зупинений, на чому наголосив Парламентський комітет Асоціації між Україною та ЄС (EU-Ukraine, 2017).

Реформа територіальної організації влади в 2014 р. передбачила ліквідацію районних державних адміністрацій та створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які «покривали» б межі колишніх районів та брали на себе функції управління районами. Передбачалося скорочення кількості районів з 490 до 120–150 за принципом: «один район — одна об'єднана територіальна громада (ОТГ)». Станом на 15 липня 2020 р. з 490 районів лише в 76 районах відбулося таке «покриття» однією ОТГ всього району;

у 27 районах на більшості території утворено одну громаду, а залишки територій будуть в громадах інших районів. У цих 103 (76+27) районах відбудеться ліквідація районів як основи для діяльності районної ради та районної державної адміністрації (РДА), а ще у 116 районах буде лише по дві територіальні громади, тому також втрачається сенс зберігати такий район та відповідно районні органи влади. В 219 районах (103+116), а це 44% від 490 районів в цілому, після місцевих виборів в жовтні 2020 р. не існуватиме предмету діяльності. Тому рішенням ВРУ від 17 липня 2020 р. було прийнято Постанову «Про утворення та ліквідацію районів» №3650, якою передбачено створення в областях та Автономній Республіці Крим 136 районів замість існуючих 490 районів (хоча за тиждень до цього, 12 липня, Кабмін пропонував утворення 129 районів) (Мінрегіон, 2020; Про утворення... №3650, 2020).

В Мінрегіоні звертають увагу на те, що районне ділення буде існувати як штучне для організації діяльності територіальних органів державної виконавчої влади і новий територіальний поділ просто «наздоганяє» і підлаштовується до адміністративної реформи, що вже відбулася в форматі скорочення територіальних органів виконавчої влади. Послуги, які раніше громадяни отримували в райцентрах, надаватимуться на рівні об'єднаних громад у Центрах надання адміністративних послуг. 5 червня 2020 р. Мінрегіон представив карти-проекти майбутніх районів, виходячи з «Методичних рекомендацій щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня» і з урахуванням чисельності населення в 150 тис. жителів, як критерія, що використовує ЄС при формуванні «Номенклатури територіальних одиниць NUTS-3» (Мінрегіон, 2020). Використання демографічного критерію, як основи для визначення потенційної податкової та фінансової спроможності, спрямоване на ліквідацію диспропорцій у соціально-економічному розвитку територій.

Взагалі оптимізація адміністративно-територіального устрою є європейською тенденцією, однак регіональна оптимізація в Європі, зокрема в ЄС, не завжди передбачала ліквідацію муніципалітетів (Bratic, 2008, р. 145–147). Проте в Україні скорочення числа громад, а відтак і муніципалітетів, заплановано на 85,7%: замість 10075 територіальних громад планується існування 1441 об'єднаної територіальної громади (ОТГ). Але, незважаючи на те, що реформа триває шостий рік, добровільно об'єдналися лише 42,9% від загального числа запланованих ОТГ (Мінрегіон. Моніторинг, 2020). Непопулярність процесу пов'язана з: а) невизначеністю обсягів коштів територіальної одиниці, яка стала частиною ОТГ; б) ліквідацією місцевих представницьких структур і заміною їх індивідуалізованим представництвом — інститутом «старост», що стало формою обмеженої компенсації за втрату статусу територіальної громади; в) небажанням замінювати постійні органи місцевого самоврядування органами самоорганізації; д) ігноруванням етнокультурних чинників у процесах створення ОТГ; е) проведенням аналогії між укрупненням громад і створенням радянських колгоспів. Утворені ОТГ в два-шість разів перевищують оптимальну чисельність — 5 тисяч осіб. Це ускладнює громадянам доступ до центру при-

йняття рішень. До того ж адміністративно-територіальна оптимізація веде до скорочення числа органів самоврядування. Тобто система представництва локального рівня скорочується, що:

а) збільшує дистанцію між органом влади та виборцем та навантаження на депутатів місцевої ради з представництва більшого числа жителів;

б) посилює тенденцію дублювання парламентського представництва в представницьких органах субнаціонального рівня у зв'язку зі скороченням використання мажоритарної системи на користь пропорційної в умовах збільшення ОТГ. На небезпеку партизації місцевих виборів звернули увагу Правління Всеукраїнської асоціації громад, Асоціація об'єднаних територіальних громад та ГО «Асоціація малих міст» та інші організації у Відкритому зверненні до Президента України, Голови Верховної Ради та народних депутатів від 4 липня 2020 р. У зверненні йдеться про неприпустимість запровадження партійної виборчої системи на рівні сільських, селищних рад та рад малих міст з кількістю виборців менше 50 тис. осіб та визнано вимогу встановити межу для партійної виборчої системи в місцеві органи представницької влади в 50 тис. виборців (Відкрите звернення, 2020; Партизація, 2020). Проте прийнятий Верховною Радою 16 липня 2020 р. Закон «Пронесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» №805-IX закріпив партизацію до рівня населених пунктів із кількістю виборців 10 тисяч і більше осіб (Про внесення змін... №805-IX, 2020а);

в) сприяє посиленню партійних груп в місцевих радах, які отримали право двома третинами голосів припиняти повноваження обраного глави громади;

с) призводить до імітації індивідуалізованого представництва громад, які приєднані до ОТГ, інститутом «старост». Формально в чинній редакції закону «Про місцеве самоврядування» 280/97 староста визнається виборною посадовою особою, яка є членом виконавчого комітету ОТГ (ст. 14-1), першим з повноважень якої визначено представлення інтересів жителів відповідного села, селища у виконавчих органах ради (п. 1 ч. 1 ст. 54-1). Проблема ж полягає в тому, що в ряді випадків загальна кількість членів виконавчого комітету ради ОТГ виявляється більшою за склад депутатського корпусу відповідної ради. І на практиці цей інститут функціонально обмежений узгодженням, інформуванням, наглядом. Це є причиною виникнення законопроектів щодо ліквідації представництва старост у виконавчих комітетах рад (Врублевський, 2020; Про внесення змін... № 3651, 2020в).

Прийняті інновації сприятимуть партійно-політичному централізму замість політичної децентралізації. Вади утвореної системи представництва забезпечують політичний контроль і нагляд за діяльністю місцевих рад із центру. І така вертикаль нерідко підтримується знизу, як механізм «зв'язку» з центром, і як механізм лобювання власних інтересів в «центрі».

Визначення структурних особливостей реформування системи місцевого самоврядування в південно-західних прикордонних регіонах України

Південно-західні прикордонні регіони України, обрані нами в якості спеціального об'єкта дослідження як такі, що мають стратегічне значення для стабільності центр-периферійних відносин та для розвитку безпечних

транскордонних відносин, мають складний поліетнічний склад, зазнають зовнішнього геоекономічного та геополітичного впливу, що обумовлює підвищений дисбаланс між очікуваннями місцевих громад та результатами децентралізації, яка в 2014–2019 роках відбувалася переважно в формі оптимізації системи органів системи самоврядування.

Південно-західне прикордоння України утворюють такі області: Одеська (межує з Молдовою та Румунією), Вінницька (межує з Молдовою), Чернівецька (межує з Молдовою та Румунією), Івано-Франківська (межує з Румунією) та Закарпатська (межує з Румунією, Угорщиною, Словаччиною та Польщею). Ці області, як прикордонні регіони Карпато-Придністров'я, останнє десятиліття є об'єктами ряду геополітичних стратегій реструктуризації просторів. З одного боку, ці регіони охоплені стратегією, сформованою в логіці постмодерну: деконструкції, децентралізації унітарних національних утворень, а з іншого боку, саме в цих областях активно проявляє себе протилежна — модерна — логіка реструктуризації просторів, пов'язана з прагненнями сусідніх держав перетворити свій геополітичний статус шляхом «відродження» особливої ролі в регіональному контексті. Ця логіка виявляє дедалі більшу популярність, особливо в Румунії, Угорщині та Польщі. Прикордонні регіони України розглядаються як об'єкти геополітичних стратегій, реалізація яких обумовлюватиметься недоліками реформи децентралізації, поглибленням кризи центр-периферійних відносин, зростанням відцентрових настроїв.


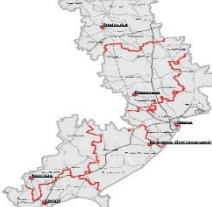













Спируючись на карти-проекти майбутніх районів, представлені Міністерством України, зазначимо пропонувані зміни, використовуючи таблицю (табл. 3):

За п'ять днів липня плани щодо районування змінювалися і це відображає наступна зведена таблиця (див. табл. 4):

Зазначеним у таблиці двом останнім редакціям районування передували чисельні проекти. Це вказує на важкість переділу сфер контролю та впливу. В планах 2015 р. поділ *Вінницької області* передбачався на 3–4 райони, в останніх редакціях з Вінницького району виділили Хмільницький, Тульчинський, а в останній момент з Вінницького та Могилів-Подільського виокремили Жмеринський район; в *Івано-Франківській області* в останній момент залишили важкодоступний прикордонний з Румунією Верховинський район, не об'єднуючи з Косівським; в *Чернівецькій області* замість Сторожинецького району утворили маленький Вижицький, а замість Хотинського — Дністровський через розширення меж Чернівецького району; в *Одеській області* в останній тиждень виділили Березівський район з частин Одеського та Роздільнянського, відстояв право на існування Болградський район з великою часткою болгарського населення, який в проектах розділявся між Ізмаїльським та Білгород-Дністровським районами; в *Закарпатській області* вирішили не об'єднувати Тячівський та Рахівський райони, а розширити межі Берегівського району де 76,1% населення належить до угорської меншості, і який в початкових проектах був розділений між Мукачівським та Хустським районами (табл. 5) (Після реформи, 2019).

Таблиця 3

**Карти-проекти зміни районного поділу в південно-західних
прикордонних регіонах України**

Область	Станом на 1.07.2020	За планом Мінрегіо- ну на 12.07.2020	За Постановою ВРУ від 17.07.2020
Одесьька			
	26 районів	6 районів	7 районів
Чернівецька			
	11 районів	3 района	3 района
Закарпатська			
	13 районів	5 районів	6 районів
Вінницьька			
	27 районів	5 районів	6 районів
Івано- Франківська			
	14 районів	5 районів	6 районів

Таблиця складена авторами за даними прес-центру ініціативи «Децентралізація» (Мінрегіон, 2020; Нові райони, 2020; Про утворення... №3650, 2020).

Таблиця 4

Районоутворення в період 12.07.2020–17.07.2020

Область	За планом Мінрегіону на 12.07.2020	Кількість населення, тис	Згідно з Постановою ВРУ від 17.07.2020	Кількість населення, тис.
Одеська	1. Болградський	154,5	1. Болградський	154,5
	2. Ізмаїльський	206,2	2. Ізмаїльський	206,2
	3. Білгород-Дністровський	201,4	3. Білгород-Дністровський	201,4
	4. Одеський	1413	4. Одеський	1375,9
	5. Подільський	229,2	5. Подільський	229,9
	6. Роздільнянський	175,4	6. Роздільнянський	104,2
Чернівецька	7. Березівський	109,4	7. Березівський	109,4
	1. Хотинський	157,8	1. Дністровський	157,8
	2. Сторожинецький	253,8	2. Вижницький	91
Закарпаття	3. Чернівецький	492,8	3. Чернівецький	655,6
	1. Ужгородський	255,8	1. Ужгородський	255,8
	2. Мукачівський	254,6	2. Мукачівський	254,6
	3. Берегівський	199,8	3. Берегівський	209,2
	4. Хустський	278,6	4. Хустський	269,1
Вінницька	5. Тячівський	268,1	5. Тячівський	185,3
	1. Хмільницький	188,3	6. Рахівський	82,8
	2. Гайсинський	243,3	1. Хмільницький	188,3
	3. Тульчинський	157,2	2. Гайсинський	243,3
	4. Могилів-Подільський	206,2	3. Тульчинський	157,2
	5. Вінницький	766,4	4. Могилів-Подільський	146,9
Івано-Франківська	1. Коломийський	278,2	5. Вінницький	657,6
	2. Калуський	286,6	6. Жмеринський	165,8
	3. Надвірнянський	200	1. Коломийський	278,2
	4. Івано-Франківський	490,7	2. Калуський	286,6
	5. Косівський	117,8	3. Надвірнянський	130,6
	6. Верховинський		4. Івано-Франківський	560,1
			5. Косівський	85,7
			6. Верховинський	30,5





Таблицю складено авторами на основі джерел (Мінрегіон, 2020; Нові райони, 2020; Про утворення... №3650, 2020).

Виокремлення районів з компактним проживанням етнічних меншин вказує на політичний успіх регіольних лобі, офіційно підтриманих з боку болгарського парламенту і з боку угорського уряду, на відмову уряду України застосувати технологію джеррімендерінгу та розділити моноетнічні спільноти адміністративними кордонами. Це вказує і на розвиток територіальних форм етнічного самоврядування в умовах непередбаченої законодавством системи позатериторіального етнічного представництва, що є стратегічною вадою в організації багаторівневого урядування в Україні, адже позатериторіальна автономія та застосування етнічних квот не лише забезпечує інститут етнополітичного представництва, вирішуючи питання

демократичної участі, але унеможлиблює створення територіальних спокус для країн-сусідів.

Таблиця 5

**Проекти районування Одеської та Закарпатської областей
щодо виокремлення районів з компактним проживанням етнічних груп**

Область	Запропоновані проекти районування (2019)	Утворені (згідно з Постановою ВРУ від 17.07.2020)
Одеська		
Закарпатська		

Таблицю складено авторами на основі джерел (Ексголова, 2020; Новий, 2019; Про утворення... №3650, 2020).

З числа районів досліджуваних областей з Румунією будуть мати кордони: Верховинський район Івано-Франківської області, Ізмаїльський район Одеської області, всі райони Чернівецької області та Закарпаття, окрім Мукачівського; з Угорщиною будуть мати кордони 2 райони Закарпаття — Берегівський та Ужгородський, при цьому Ужгородський буде мати кордони зі Словаччиною та Польщею; з Молдовою будуть мати кордони всі райони Одеської області, Могилів-Подільський район Вінницької області та Дністровський район Чернівецької області. В цих районах територіальні громади, їх представницькі органи та місцеві органи виконавчої влади України зможуть, згідно з Законом «Про транскордонне співробітництво» (в 2018 р. внесені суттєві зміни), брати участь у формах транскордонного співробітництва (Про транскордонне, 2018).

Сьогодні, з 5 програм транскордонної співпраці, які реалізуються в 11 прикордонних областях, 4 — реалізуються в досліджуваних регіонах: 1) «Програма співробітництва EaPТС Молдова — Україна» включає Одеську, Вінницьку, Чернівецьку області; 2) «Програма транскордонного співробітництва Польща — Білорусь — Україна 2014–2020» включає з України, Волинську, Львівську та Закарпатську області; 3) «Спільна операційна програма «Румунія — Україна» включає Івано-Франківську, Закарпатську, Чернівецьку, Одеську області; 4) «Спільна операційна програма «Угорщина — Словаччина — Румунія — Україна 2014–2020» включає Закарпатську та Івано-Франківську області.

В 2017 р. між Урядами України, Угорщини та Європейською Комісією підписано «Угоду про фінансування Дунайської транснаціональної програми» (Interreg V-B Danube — CCI 2014TC16M6TN001), що передбачила інструмент для фінансування проєктів обсягом до 5 млн євро. Програма є частиною «Стратегії ЄС для Дунайського регіону» від 2011 року і її учасниками є 9 країн-членів ЄС (Німеччина, Австрія, Угорщина, Чехія, Словаччина, Болгарія, Румунія, Словенія, Хорватія) і 5 країн, що не входять до його складу (Боснія і Герцеговина, Сербія, Чорногорія, Молдова, Україна). В адміністративному плані Україна представлена в програмі 4 областями: Одеською, Чернівецькою, Івано-Франківською, Закарпатською (Danube Transnational Program, 2017).

Автономність у праві приймати рішення, укладати угоди з транскордонного співробітництва вимагає соціально-економічної спроможності від учасників та покладає міжнародну відповідальність на органи місцевого самоврядування громад, охоплених адміністративними кордонами прикордонних районів, а з іншого боку, посилює відповідальність Уряду, який має контролювати непрямі форми геополітичного впливу. Про активність таких намагань свідчать новини: 10 липня 2020 р. контррозвідка в Закарпатській області затримала організатора збору підписів за скасування Тріанонського мирного договору від 1920 р., за яким Угорщина втратила частину території, включаючи землі Закарпатської області. Інша новина, виникла за два дні до парламентського голосування щодо адміністративного поділу України: «Національна рада румунів в Україні» 15 липня 2020 р. звернулася до парламентських комітетів, урядових інституцій, які опікуються румунами за кордоном, до румунського парламенту, прем'єра та президента Румунії щодо порушення прав румунської етнічної громади на освіту рідною мовою та участь у проектуванні адміністративної реформи (Româniî din Ucraina, 2020). Отже, питання етнонаціонального представництва буде актуальним, доки не буде вирішене конвенційним шляхом на основі європейських рекомендацій.

Аналізуючи плани Мінрегіону щодо районного поділу, слід визнати, що запропонований районний поділ зберігає асиметрію, адже норму в 150 тис. осіб, як демографічної основи району, перевищено у більшості випадків: у Вінницькому районі (в 4,3 рази), в Одеському районі (в 9 разів). Зберігається демографічна асиметрія між районами, що демонструє приклад: Верховинський район Івано-Франківської області має чисельність 30 тис. населення, в той час як Івано-Франківський район однойменної області має чисельність 560 тис. осіб.

Досліджувані регіони в *Рейтингу формування ОТГ*, який представлено в Моніторингах Міністерства регіонального розвитку до січня 2020 року, не потрапили до першого рівня активності (Мінрегіон. Моніторинг, 2020, с. 10). До другого рівня активності віднесено Чернівецьку (8 місце), Івано-Франківську (13 місце), Одеську (19 місце), а до третього рівня активності віднесено Вінницьку (22 місце) та Закарпатську (24 місце). Процес формування ОТГ та результат урядових рішень щодо скорочення числа громад демонструє табл. 6:

Таблиця 6

Південно-західні регіони в рейтингу формування ОТГ

Кількість громад до реформи	Кількість ОТГ за перспективними планами	Кількість громад, що об'єдналися	Кількість утворених ОТГ	Площа ОТГ у % до загальної площі в області	Кількість населення, охопленого ОТГ	% громад, що не об'єдналися добровільно	Кількість громад в області, за Постановою ВРУ 17.07.2020 р.
Одеська область							
490	44	166	37	34,69 %	15 %	66,12 %	91
Чернівецька область							
271	42	134	37	47,92 %	39 %	50,6 %	52
Закарпатська область							
337	57	95	26	20 %	28,34 %	79,8 %	64
Вінницька область							
707	66	184	46	21,01 %	48 %	74 %	63
Івано-Франківська область							
516	61	174	39	29 %	52 %	66,28 %	62
Всього в досліджуваних областях							
2341							332

Таблицю складено авторами на основі джерел (Довідка, 2020; Статистичні дані, 2020; Мінрегіон. Моніторинг, 2020, с. 10; Про утворення... №3650, 2020).

Наприклад, в Закарпатській області, де число районів скоротилося з 13 до 6 (табл. 3), в утворених 6 районах кількість територіальних громад скоротилася з 337 до 64 (табл. 6). При цьому з загальної кількості 337 громад добровільно об'єдналися 95, які утворили 26 ОТГ, а 79,8% громад не прийняли рішень щодо об'єднання з 2015 до січня 2020 р. і тому їх доля вирішувалася за планами Уряду, який згідно з прийнятим 16 квітня 2020 року Законом №562-Х «Про внесення змін до деяких законів України щодо визнання територій та адміністративних центрів територіальних громад» (Про внесення змін... №562-Х, 2020б), отримав право «визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад» до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України. Так само скорочено число громад в Одеській області: з 490 до 91, у Чернівецькій — з 271 до 52, у Вінницькій — з 707 до 63, в Івано-Франківській — з 516 до 62.

Число новоутворених громад в районах варіюється від 4, як у Рахівському районі Закарпатської області, до 33, як у Чернівецькому районі Чернівецької області. Число громад в районах в середньому складає 11–12 громад. Новоутворені громади (ОТГ) складаються в середньому з 5 колишніх місцевих рад та 13 населених пунктів. Середня чисельність ОТГ — 10,7 тис. осіб. Але асиметрію не викорінено, оскільки є ОТГ чисельністю менше 2 тисяч осіб, як, наприклад, Чогодарівська сільська ОТГ в Одеській області, а є і такі ОТГ, що перевищують 25 тис. осіб, як наприклад, Куяльницька сільська ОТГ в Одеській області. Найвну асиметрію демонструє табл. 7.

Таблиця 7

Приклади структурної асиметрії серед утворених ОТГ

Область	Міські ОТГ (чисельність населення)	Кількість громад	Селищні ОТГ (чисельність населення)	Кількість громад	Сільські ОТГ	Кількість громад
Одеська	Березівська ОТГ (11154 особи)	2	Цебриківська (5023)	3	Чогодарівська (1423)	2
	Балтська ОТГ (32598 осіб)	18	Окнянська (15844)	11	Куяльницька (25799)	18
Чернівецька	Герцаївська (6324)	3	Кострижівська (4359)	3	Усть-Путильська (2231)	2
	Сторожинецька (38664)	11	Глибоцька (14557)	4	Великокучурівська (13908)	3
Закарпатська	Іршавська (11318)	2	Великоберезнянська (8409)	2	Оноківська (4186)	2
	Берегівська (35017)	8	В Закарпатській області лише 1 селищна ОТГ		Холмківська (12214)	3
Вінницька	Гніванська (14811)	2	Ситковецька (2749)	2	Мельниківська (1442)	2
	Іллінецька (19000)	10	Томашпільська (14531)	13	Іванівська (7610)	3
Ів.-Франківська	Тлумацька (18810)	13	Букачівська (3346)	4	Білоберізька (2757)	3
	Калуська (242102)	7	Печеніжинська (17229)	8	Пасічнянська (16856)	3

Таблицю складено авторами на основі джерел (Мінрегіон, 2020).

Дані табл. 7 демонструють, що чисельність нових ОТГ в ряді випадків менша за оптимальну, яку визначили в 5 тисяч осіб, а в деяких випадках в 2–6 разів перевищує оптимальну. До того ж серед ОТГ одного типу, наприклад, міського, різниця в чисельності населення досягає 40 разів: Герцаївська міська ОТГ в 40 разів менша за кількістю населення, ніж Калуська міська ОТГ. В той же час, структурна різниця, тобто різниця за кількістю громад, що увійшли до складу ОТГ, в них більша ніж в 2 рази, хоча є інші приклади, де різниця досягає 6 разів, як у випадку різниці між Гніванською ОТГ, яку утворили 2 громади, та Балтською ОТГ, до якої увійшли 18 громад.

Зазначена демографічна та структурна асиметрія позначатиметься в подальшому на асиметрії бюджетних можливостей громад (кількість платників податків варіюється); на асиметрії в кількісному складі старостату у різних ОТГ (старости обираються від кожної громади, що увійшли до складу ОТГ); на особливостях у навантаженні на депутатський корпус місцевих рад (кількість населення, яке має «обслуговувати» один представник в раді) та на зростанні дистанції між органом влади та виборцем. Як скорочення числа громад вже вплинуло на скорочення кількості депутатського корпусу в місцевих радах, демонструє наступна таблиця 8.

Таблиця 8

Кількість місцевих рад і кількість депутатів місцевих рад, 2015–2020 роки

Загальна кількість місцевих рад, склад яких обирається на відповідних місцевих виборах	10562
– з них кількість ліквідованих станом на 11.06.2020 місцевих рад (у зв'язку з об'єднанням територіальних громад)	3478
Загальна кількість депутатських мандатів у місцевих радах, склад яких обирається на відповідних місцевих виборах	158399
– з них у ліквідованих станом на 11.06.2020 місцевих радах (у зв'язку з об'єднанням територіальних громад)	47884
Загальна кількість обраних депутатів місцевих рад, повноваження яких не припинено	108945

Джерело (ЦВК. Обрані депутати, 2020).

Висновки

«Турбо-режим», аносований владою в 2019 р., в 2020 р. призвів до прискореного нормативного закріплення скорочення адміністративно-територіальної структури та системи місцевого самоврядування. Скорочення числа районів в 3,6 раза та скорочення числа місцевих рад на 85,7% забезпечуватиме оптимізацію систем державного територіального управління та місцевого самоврядування. Саме оптимізація системи територіального управління стає головним здобутком реформи 2014–2020 років.

В досліджуваних п'яти прикордонних областях 91 район трансформовано в 28 районів, що зменшує кількість територіальних органів виконавчої влади на місцях, зменшує кількість координуючих їх районних адміністрацій, а також зменшує районні органи місцевого самоврядування — районні ради. При цьому очікуваний стандарт демографічної збалансованості розвитку не досягнутий, адже демографічна міжрайонна асиметрія сягає 2–6 раз, а відхилення від норми (150 тис. населення району) досягає 4–9 раз.

Оптимізація системи місцевого самоврядування в п'яти прикордонних областях обумовила скорочення числа місцевих громад з 2341 до 332, тобто в 7 разів. Це призведе до скорочення кількості органів демократичного місцевого представництва — місцевих рад і, відповідно, депутатського корпусу, що в свою чергу обумовить підвищення навантаження на депутатів місцевих новоутворених рад з питань представництва інтересів більшого числа жителів, а це збільшить дистанцію між органом місцевої влади та виборцем.

Очікуваний стандарт дотримання демографічної та соціально-економічної збалансованості системи громад залишається не досягнутим. Чисельність нових ОТГ в ряді випадків менша за оптимальну, яку визначили в 5 тисяч осіб, а в деяких випадках в 2–6 разів перевищує оптимальну. Демографічна асиметрія між громадами навіть одного типу (наприклад, міського) іноді досягає 40 разів. Структурна асиметрія, тобто різниця за кількістю громад, що увійшли до складу ОТГ в досліджуваних областях, досягає 2–6 разів. Зрозуміло, що демографічна та структурна асиметрія позначатиметься в подальшому на асиметрії бюджетних можливостей гро-

мад, через різницю в кількості платників податків, та на асиметрії в кількісному складі старостату у різних ОТГ. Асиметрія в чисельності старостату в органах місцевого самоврядування, при збереженні самого інституту, що зараз ставиться під сумнів, буде досягати відповідно теж 2–6 разів, а іноді досягати половини чисельності місцевих рад, як, наприклад, в Кульняницькій ОТГ Одеської області, де буде діяти місцева рада чисельністю 34 депутати та старостат з 18 осіб. В ряді випадків старостат буде перевищувати кількість членів виконавчого комітету місцевої ради, хоча на практиці цей інститут, функціонально обмежений узгодженням, інформуванням та наглядом, буде лише імітувати індивідуалізоване представництво громад, приєднаних до ОТГ.

Легалізована, не дивлячись на протести та відкрите звернення асоціації місцевих громад до центральних органів влади в липні 2020 року, партизація системи представництва, проникає на рівень населених пунктів з населенням понад 10 тис. осіб. В умовах відсутності системи місцевих партій та фактичного дублювання на місцях загальнонаціональної партійної структури це загрожує формуванням партійно-політичного централізму та «модерною радянізацією» України, адже структура партійної системи є надійнішим показником стану децентралізації держави, що довів ще Вільям Рікер в 1964 році.

Проведення аналогії між процесом укрупнення громад та створенням радянських колгоспів знаходить обґрунтування при аналізі процесу «добровільного» об'єднання громад, особливо в досліджуваних прикордонних регіонах, які в 2014–2020 роках залишалися аутсайдерами процесу, займаючи нижчі позиції в рейтингу областей і блокуючи ініціативи з центру, в тому числі спрямовані на недопущення утворення адміністративних районів компактного проживання меншин шляхом використання технологій джеррімендерінгу.

Чисельні редакції районоутворення продемонстрували п'ятирічну битву щодо переділу сфер контролю та впливу, до якої долучалися і сусідні держави. Протистояння центру та регіонів досягло такого рівня, що навіть екс-президент Л. Кравчук, виступаючи на урочистому засіданні Верховної Ради 16 липня 2020 р. з нагоди 30-ї річниці прийняття Декларації про державний суверенітет, вимовив «велике прохання зупинити розхитування маховика ворожнечі в суспільстві... де назріває протистояння центру та регіонів», а для того провести референдум з вибору народом України форми державного федеративного чи унітарного устрою, внести зміни до Конституції, оскільки в «унітарній державі таке [розхитування] неприпустимо», як неприпустимо і «зовнішнє управління», під яким знаходиться країна (Урочисте засідання, 2020).

Підготовка до місцевих та регіональних виборів в жовтні 2020 р. та поступки центру щодо виокремлення районів з компактним проживанням етнічних меншин вказують на подолання місцевими лобі, офіційно підтриманими ззовні, намагань Уряду України розділити моноетнічні спільноти адміністративними межами районів та послабити регіональну політичну опозицію до центру. Це було вказано на Урочистому засіданні 16 липня,

але вже діючим шостим президентом В. Зеленським, який зазначив на меті «перестати ділитися... перестати бути опозицією... перестати бути політиками, адже час стати державними діячами, що мають мрію про єдину Україну» (Урочисте засідання, 2020).

Отже протистояння центру та регіонів проявляється в бажанні центру ліквідувати опозицію та в бажанні опозиції, в даному випадку регіональної, зберегти свій статус суб'єкта політичних субнаціональних відносин, тобто визнання та системне представництво.

Проте в умовах не передбаченої законодавством системи позатериторіального етнічного представництва в 2020 р. перемогла тенденція до територіальних форм етнічного самоврядування. І хоча територіальні форми самоврядування та автономізація теж вітаються та заохочуються організаціями Європейського Союзу та Ради Європи як такі, що сприяють вирішенню конфліктів, вони визнаються менш стратегічно вірними, ніж запровадження форм позатериторіальної автономії та етнополітичного представництва в організації багаторівневого урядування, адже воно не лише вирішує питання визнання та демократичної участі, але й унеможливорює мотивацію територіальних спокус для країн-сусідів.

До того ж очевидно, що в умовах реалізації європейського стандарту регіональної політики та широкого впровадження форм транснаціонального та транскордонного співробітництва прикордонні райони та регіони України, що мають складний поліетнічний склад та в сучасних умовах виступають периферією одночасно декількох центрів: економічних в країнах ЄС, до яких їх жителі їздять на роботу, та політичного — в Україні, відчувають дисбаланс в системах громадських «прав та обов'язків», «очікувань та результатів» децентралізації, яка має збалансувати соціально-економічні та політичні чинники лояльності в системі «центр-периферійних відносин».

Очевидно, що головний конфлікт, на якому наголошувала Асамблея Європейських регіонів в 2017 р., характеризуючи ситуацію в Україні, залишається не вирішеним. Це конфлікт стратегічного вибору між неомодерним централізованим національно-уніфікованим розвитком та децентралізацією, коли деволюцію визнають «ліками від сепаратизму», висхідну перспективу аналізу (від регіонів до центру) первинною щодо низхідної (з центру до регіонів), де дотримано політичний баланс між субнаціональними рівнями системи і де «методологія дослідження рівнів територіально-політичної системи або рівнів субнаціонального урядування» долає архаїку «методологічного націоналізму».

Вади утвореної системи представництва, як і вади в системі забезпечення фінансової та бюджетної спроможності новоутворюваних громад, залишаються не вирішеними на даному етапі і постають завданням подальшої децентралізації, яка має знизити рівень конфліктності через *визнання* периферії «політично значимою», сприяння етнонаціональному представництву та *примиренню*, як і горизонтальному прикордонному, транскордонному *співробітництву* місцевих громад. Все це має бути визнано превентивним інструментом щодо політичних маніпуляцій етнічними, лінгвістичними, геоісторичними чинниками.

Список використаної літератури

- Врублевський О. Про законодавчі новели щодо членства старост у виконавчому комітеті. Експертна думка. *Урядовий портал «Децентралізація дає можливості»*. 3.07.2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12594> (дата звернення: 12.07.2020).
- Відкрите звернення до Президента України В. О. Зеленського Голови Верховної Ради України Д. О. Разумкова, народних депутатів України. Форма для приєднання до відкритого звернення сільських, селищних, міських голів, старост, депутатів місцевих рад та громадських активістів щодо недопустимості запровадження партійної виборчої системи на рівні сільських/селищних рад та рад малих міст з кількістю виборців менше 50000. URL: <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdnozgVNH45M9n71kL437M4HdgqzYMcRCuVyRCbvlsBMT9mg/viewform?> (дата звернення: 11.07.2020).
- Довідка щодо формування адміністративно-територіального устрою Закарпатської області станом на 20.05.2020. Планування базового рівня, формування територій громад у Закарпатській області. URL: <http://zakarpatoblarch.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Dovidka-po-OTG-stanom-na-20.05.2020-roku.pdf> (дата звернення: 08.06.2020).
- Експолова Закарпатської ОДА про перспективи та ризики Березівського району. *Закарпатська правда*. 04.07.2020. URL: <https://zp247.com.ua/eksgolovi-zakarpatisko%D1%97-oda-pro-perspektivi-ta-riziki-stvorenyya-beregivskogo-rajonu/> (дата звернення: 11.07.2020).
- Коч С. В. Транскордоння — простір соціального порядку і політичної дії: монографія. Одеса: Фенікс, 2019. 357 с.
- Коркунов Н. Введение в общую часть. Том I. *Коркунов Н. Российское государственное право*, Санкт-Петербург: Кн. магазин А. Ф. Цинзерлинга, 1892. 404 с.
- Мінрегіон оприлюднив проекти кордонів майбутніх районів України. *Урядовий портал «Децентралізація дає можливості»*. 05.06.2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12513>.
- Мінрегіон. Моніторинг процесу децентралізації. Січень, 2020. *Урядовий портал «Децентралізація дає можливості»*. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf> (дата звернення: 18.07.2020).
- Негода В. Все тільки починається: які закони потрібні для продовження децентралізації. *Урядовий портал «Децентралізація дає можливості»*. 17.07.2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12640> (дата звернення: 18.07.2020).
- Нові райони: карти + склад. *Урядовий портал «Децентралізація дає можливості»*. 17.07.2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12639> (дата звернення: 18.07.2020).
- Новий поділ Одеської області: пропонують створити 4 райони. *Новини 7News* (відео). 22.10.2019. URL: <http://7kanal.com.ua/2019/10/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B9> (дата звернення: 19.07.2020).
- Партизація місцевих виборів: голови та депутати громад звернулися до керівництва країни. Експертна думка. *Урядовий портал «Децентралізація дає можливості»*. 6.07.2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12597> (дата звернення: 7.07.2020).
- Після реформи на Закарпатті залишиться 4 райони. *Сайт міста Ужгорода. 0312.ua*. URL: <https://www.0312.ua/news/2729841/pisla-reformi-na-zakarpatii-zalisitsa-4-rajoni> (дата звернення: 7.05.2020).
- Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення виборчого законодавства: Закон України №805-IX від 16.07.2020а. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-IX#Text> (дата звернення: 17.07.2020).
- Про внесення змін до деяких законів України щодо визнання територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України №562-IX від 16.04.2020б. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-IX#Text> (дата звернення: 17.07.2020).
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів: Проект Закону №3651 від 15.06.2020в. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69133ny (дата звернення: 17.07.2020).
- Про транскордонне співробітництво: Закон України №1861-IV, 2004, з редакцією від 11.10.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text> (дата звернення: 11.07.2020).

- Про утворення та ліквідацію районів: Постанова ВРУ №3650 від 17.07.2020. URL: <https://www.rada.gov.ua/news/Novy/196122.html> (дата звернення: 17.07.2020).
- Статистичні дані щодо адміністративних районів та громад. *Урядовий портал «Децентралізація дає можливості»*. URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada> (дата звернення: 18.07.2020).
- Туровский Р. Центр и регионы: проблемы политических отношений. М.: Высшая школа экономики, 2006. 400 с.
- Урочисте засідання Верховної Ради України з нагоди 30-ї річниці прийняття Декларації про державний суверенітет України (відео). 16.07.2020. URL: <https://www.rada.gov.ua/documents/DeclarationDS/> (дата звернення: 17.07.2020).
- ЦВК. Обрані депутати. Кількість місцевих рад і кількість депутатів місцевих рад. 2015–2020 років. Дані на 11.06.2020. URL: https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/vvm002pt001f01=100pt00_t001f01=100.html (дата звернення: 17.07.2020).
- Чичерин Б. Н. О народном представительстве. М.: Типография И. Сытина, 1899. 838 с.
- Яценко А. С. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. Юрьев: Типография К. Матисена, 1912. 841 с.
- AER. *Declaration on Regionalism*, 30.08.1996. URL: <https://aer.eu/aer-declaration-regionalism/> (дата звернення: 07.10.2019).
- AER. From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth. Part 1: Creating a Decentralisation Index. 2009. URL: <https://aer.eu/subsidiarity-success-impact-decentralisation-economic-growth/> (дата звернення: 07.10.2019).
- AER. Report on the State of regionalisation in Europe, Strasbourg, France. 2017. URL: https://drive.google.com/file/d/0BwZcrVDoCnn_dGdVZWIPdmNkZGM/view (дата звернення: 07.10.2019).
- AER. Statute as adopted by the AER General Assembly in Oppland. 23.05.2018. URL: <https://aer.eu/aer-statute/> (дата звернення: 09.10.2019).
- Agranoff R. Autonomy, Devolution and Intergovernmental Relations. *Regional & Federal Studies*. 2004. Vol. 14, No 1. P. 23–52. DOI: 10.1080/1359756042000245160.
- Almond G. Comparative Political Systems. *The Journal of Politics*. 1956. Vol. 18, No3. P. 391–409.
- Anthony K. The Political Representation of Ethnic and Racial Minorities. (Briefing Paper). NSW Parliamentary Library Research Service, 2006. 95 p.
- Bache I., Flinders M. Multi-level governance and the Study of the British State. *Public Policy and Administration*. 2004. Vol. 19, Is. 1. P. 31–51. <https://doi.org/10.1177/2F095207670401900103>
- Bennet R. J. Local Government in post-socialist cities. *Enyedi G. Social Change and Urban Restructuring in Central Europe*. Budapest: Akademiai Kiado, 1998. P. 35–54.
- Bloemraad I. Accessing the Corridors of Power: Puzzles and Pathways to Understanding Minority Representation. *West European Politics*. 2013. Vol. 36, No3. P. 652–670. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2013.773733> (дата звернення: 12.11.2019).
- Bogdanor V. Devolution in the United Kingdom. Oxford: Oxford University Press. 1979. 342 p.
- Bratic V. Local Self-Government in central and Eastern Europe — A strong and independent local-level management tool or just a paper tiger? *Financial Theory and Practice*. 2008. Vol. 32, No2. P. 139–157.
- Brenner N. Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. *Review of International Political Economy*. 1998. Vol. 5, No1. P. 1–37.
- Bulpitt J. Territory and Power in the United Kingdom: An interpretation. Manchester: Manchester University Press, 1983. 250 p.
- Burgess M. The British Tradition of Federalism: Studies in Federalism. London: Leicester University Press, 1995. 197 p.
- Burgess M. Territoriality and Federalism in the Governance of the European Union. in *State Territoriality and European Integration: Territoriality and Federalism in EU Governance* / ed. Michael Burgess, Hans Vollaard. London: Routledge, 2006. P. 100–119.
- Burrows B., Denton G. Devolution or Federalism. Basingstoke: Macmillan, 1980. 94 p.
- Carothers T. The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*. 2002. Vol.13, No 1. P. 5–21.

- CEMR. Decentralisation at a crossroads Territorial reforms in Europe in times of crisis. Local and Regional Europe. October. CCRE-CEMR. Brussels, 2013. URL: http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf (дата звернення: 07.10.2019).
- CoE. Framework Convention for the Protection of National Minorities dd. 01.02.1995. European Treaty Series. Strasbourg: Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157> (дата звернення: 12.11.2019).
- CoE ACFC. Fourth Opinion on Ukraine — adopted on 10/03/2017. Published on 5 March 2017. ACFC/OP/IV(2017)002. News of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. URL: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-ukraine-adopted-on-10-march-2017-published-on-5-marc/16807930cf> (дата звернення: 07.10.2019).
- CoE ACFC. Comments of the Government of Ukraine on the Fourth Opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Ukraine. GVT/COM/IV (2018)002. 2018. URL: <https://rm.coe.int/comments-of-the-government-of-ukraine-on-the-fourth-opinion-of-the-adv/1680792f87> (дата звернення: 07.10.2019).
- CoE VC. Self-Determination and Secession in Constitutional Law. Report adopted by the Commission at its 41th meeting. 10-11 December. Venice, 1999. 14 p.
- CoE PA. Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe. Resolution 1334. Assembly debate on 24 June 2003. URL: <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17120&lang=en> (дата звернення: 07.10.2019).
- CoE PA. National Sovereignty and Statehood in Contemporary International Law: the Need for Clarification: Resolution No1832. 04.10.2011. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18024&lang=EN> (дата звернення: 07.10.2019).
- CoE ECRI. Country Monitoring in Ukraine. 2017. URL: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/Ukraine> (дата звернення: 07.10.2019).
- CoE ECRI. Joint statement following the 20th EU-Ukraine Summit. 9.07.2018. Brussels, Belgium: European Council, European Commission. 4 p.
- Danube Transnational Program. European Danube Stratage. Interreg. 2017. URL: <https://danube-region.eu/> (дата звернення: 07.10.2019).
- Dardanelli P. Europeanization as Heresthetics: Party Competition over Self-Government for Scotland, 1974–97. *Party Politics*. 2009. Vol.15, No 1. P. 49–68.
- De Witte B., Ott A., Vos E. Between Flexibility and Disintegration: The Trajectory of Differentiation in EU Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2017. 448 p.
- Deschouwer K. Political Parties in Multi-Layered Systems. *European Urban and Regional Studies*. 2003. No10. P. 213–226.
- Detterbeck K., Hepburn E. Party Politics in Multi-level Systems: party responses to new challenges in European democracies. *New Directions in Federalism Studies* / ed. Jan Erk, Wilfried Swenden. London: Routledge, 2010. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/b7887f5f-ad36-4a62-b0e7-813393cfef4b.pdf>(дата звернення: 11.06.2020).
- Duchacek I. D. Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics. Lanham. MD: University Press of America, 1987. 370 p.
- Duchacek I. D. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* / Eds. H. Michelmann, S. Panayotis, Oxford: Clarendon Press, 1990. P. 1–33.
- Easton D. The Political System, an Inquiry into the State of Political Science. New York: Alfred A. Knopf Inc, 9th edition, 1953. 320 p.
- EC. European Regional Policy: a Source of Inspiration for non-EU Countries. European Commission, Brussels, 2009. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_ru.pdf (дата звернення: 07.10.2019).
- EC. Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe 2020. European Commission, Brussels, Belgium, 2010. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/smart_growth/comm2010_553_en.pdf (дата звернення: 07.10.2019).
- Elazar D. American Federalism: A view from the States. New York: Crowell, 1966. 228 p.
- Elazar D. International and Comparative Federalism. *PS: Political Science & Politics*. 1993. Vol.26, Is.2. P.190–195.

- ENTAN. European Non-Territorial Autonomy Network. 2019. URL: <http://www.world-autonomies.info/Pages/default.aspx> (дата звернення: 07.10.2019).
- ENTAN. Non-Territorial Autonomy in Theory and Practice: A 2020 Report. URL: https://entan.org/wp-content/uploads/2020/05/NTA-in-Theory-and-Practice-A-2020-Report_final.pdf (дата звернення: 07.10.2019).
- EU-Ukraine Parliamentary Association Committee. *Final Statement and Recommendations pursuant to Article 467(3) of the Association Agreement EU-Ukraine PAC*. Strasbourg, France: EU-Ukraine PAC. 2017. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/news/55730-eu-ukraine-parliamentary-association-committee-fifth-meeting> (дата звернення: 07.10.2019).
- Forest B. Electoral geography: From mapping votes to representing power. Wiley online library. 03 November, 2017. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/gec3.12352> (дата звернення: 07.10.2019).
- Giordano B. Italian Regionalism or Padanian Nationalism — the Political Project of the Lega Nord in Italian Politics. *Political Geography*. 2000. No19. P. 445–471.
- Hooghe L., Marks G. Multi-level Governance and European Integration. Lanham, MD; Oxford: Rowman & Littlefield, 2001. 251 p.
- Jeffery C., Wincott D. The challenge of territorial politics: beyond methodological nationalism. *New directions in political science: Responding to the challenges of an interdependent world /* (eds) H. Colin, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
- Keating M. Prurinational democracy: Stateless nations in a post-sovereignty era. Oxford: Oxford University Press, 2001. 212 p.
- Keating M. Thirty Years of Territorial Politics. *West European Politics*. 2008. Vol.31, Is.1. P. 60–81.
- Larkins J. From hierarchy to anarchy: territory and politics before Westphalia. New York: Palgrave Macmillan, 2009. 269 p.
- Lipset S. M., Rokkan S. Cleavage structures, party systems and voter alignments: An introduction / *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Lipset, Seymour M. and Rokkan Stein (eds.). New York: Free Press, 1967. P.1–64.
- Loughlin J. Subnational Government: The French Experience. Houndmills; Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan, 2007. 239 p.
- Kaplan M. A. System and Process in International Politics. UK: ECPR Press, University of Essex in Colchester, 2005. 253 p.
- Mueller S. Federalism and the Concept of Political Territoriality Towards an Analytical Framework for Comparative Territorial Politics. *Dans L'Europe en Formation*. 2012. Vol. 1, No363. P. 95–120. URL: <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2012-1-page-95.htm#> (дата звернення: 07.10.2019).
- OECD. 2012. Promoting growth in all regions. 2012. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/promoting-growth-in-all-regions_9789264174634-en#page1 (дата звернення: 07.10.2019).
- OECD. 2013. Reviews of Regional Innovation. Regions and Innovation: Collaborating across Borders. 2013. URL: http://www.programmed.eu/fileadmin/PROG_MED/capitalisation/OECD_Regions_Collaborating_Across_Borders.pdf (дата звернення: 07.10.2019).
- OECD. 2018. Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine, OECD. Multi-level Governance Studies. Paris. URL: <https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/9789264301481-uk#page1>.
- Olsen J. P. The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*. 2002. No40, Is.5. P. 921–952.
- Page E. C. Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government. Oxford: Oxford University Press, 1992. 200 p.
- Piattoni S. The Theory of Multilevel Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges. Oxford: Oxford University Press, 2010. 320 p.
- Penrose J. Nations, states and homelands: territory and territoriality in nationalist thought. *Nations and Nationalism*. 2002. Vol.8, No3. P. 280–281.
- Phillips A. The Politics of Presence. Oxford: Clarendon Press, 1995. 209 p.
- Prescott J. R.V. The Function and Methods of Electoral Geography. *Annals of the Association of American Geographers*. 1959. Vol.49, Is.3. P. 296–304. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-8306.1959.tb01615.x> (дата звернення: 07.10.2019).

- Putnam R. D., Leonardi R., Nanetti R. Y. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993. 280 p.
- Riker W. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Company, 1964. 169 p.
- Rhodes R. A. W., Carmichael P., McMillan J., Massey A. *Decentralizing the Civil Service from Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom*. Buckingham: Open University Press, 2003. 208 p.
- Românii din Ucraina reclamă oncălcarea dreptului la educație on limba maternă și acuză «un genocid cultural-lingvistic»: Acțiunile statului român on această perioadă au fost și sunt mai mult decât modeste. *News.ro*. 16.07.2020. URL: <https://www.news.ro/politic-extern/romanii-ucraina-actiunile-statului-roman-aceasta-perioada-au-mult-modeste-1922400816552020070819422263> (data звернення: 17.07.2020).
- Siroky D. S., Mueller S., Hechter M. Center-Periphery Bargaining in the Age of Democracy. *Swiss Political Science Review*. 2016. Vol. 22, Is.4. P. 439–453.
- Smith B. C. *Decentralisation: The Territorial Dimension of the State*. London: G. Allen and Unwin, 1985. 225 p.
- Stepan A., Linz J., Yadav Y. *Crafting State-Nations: India and Other Multinational Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 2011. 336 p.
- Vimr M. K. Political Representation of Ethnic Minorities at Local Level: Factors, Context and Empirical Examples. *Slovak Journal of Political Sciences*. 2015. Vol.15, Is. 4. P. 352–373.
- Walsh D. *Territorial Self-Government as a Conflict Management Tool*. London: Palgrave Macmillan, 2018. 245 p. DOI: 10.1007/978-3-319-77234-9.

References

- Vrublevsky O. (2020, July 03). Pro Zakonodavchi Novely Shchodo Chlenstva Starost U Vykonavchomu Komiteti. Ekspertna Dumka. (On Legislative Novelty Concerning the Membership of Elders in the Executive Committee. Expert opinion). *Government portal «Decentralization provides opportunities»*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/12594> [in Ukrainian].
- Vidkryte Zvernennia Do Prezydenta Ukrainy, Holovy Verkhovnoi Rady Ukrainy, Narodnykh Deputativ Ukrainy. (Open appeal to the President of Ukraine, the Chairman of the Verkhovna Rada, Deputies of Ukraine). (2020). Retrieved from [https:// docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdnozvNn45M9n71kL437M4HdgqzYMgcRCuVyRCbvlsBMt9mg/viewform?](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdnozvNn45M9n71kL437M4HdgqzYMgcRCuVyRCbvlsBMt9mg/viewform?) [in Ukrainian].
- Dovidka Shhodo Formuvannya Administraty`vno-Tery`torialnogo Ustroyu Zakarpats`koyi Oblasti. (Information about administrative-territorial structure of the Transcarpathian region). (2020, May 20). Retrieved from <http://zakarpatooblarch.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Dovidka-po-OTG-stanov-na-20.05.2020-roku.pdf> [in Ukrainian].
- Eks-golova. Eks-golova Zakarpats`koyi ODA pro perspekty`vy` ta ry`zy`ky` Beregiv`s`kogo rajonu. (Ex-head of the Transcarpathian Regional State Administration on the prospects and risks of the Beregiv district). (2020, July 04). *Transcarpathian Truth*. Retrieved from <https://zp247.com.ua/eksgolovi-zakarpatsko%D1%97-oda-pro-perspektivi-ta-riziki-stvorenniya-beregivskogo-rajonu/> [in Ukrainian].
- Koch, S. V. (2019). *Transkordonnya prostir social`nogo porjadku i polity`chnoyi diyi: monografiya. (Transboundary Space of Social Order and Political Action: monograph)*. Odessa: Phoenix. [in Ukrainian].
- Korkunov, N. (1892). Vvedeny`e v obshhuyu chast`. (Introduction to the General Part). In: N. Korkunov (Ed.), *Rossy`jskoe gosudarstvennoe pravo (Russian State Law)*, 3–19. St. Petersburg: A. F. Zinzerling's book shop. [in Russian].
- Minregion opry`lyudniv proekty` kordoniv majbutnix rajoniv Ukrayiny`. (Ministry of Regional Development has published projects for the borders of future districts of Ukraine).(2020, June, 05). *Government portal «Decentralization provides opportunities»*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/12513> [in Ukrainian].
- Minregion. Monitory`ng procesu decentralizaciyi. (Ministry of Regional Development. Monitoring the decentralization process.). (2020, January). *Government portal «Decentralization*

- provides opportunities*». Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf> [in Ukrainian].
- Negoda, V. (2020, July 17). Vse til'ky` pochy`nayet`sia: yaki zakony` potribni dlya prodovzhen-nya decentralizaciyi, (It's just Beginning: What Laws are Needed to Continue Decentraliza- tion). *Government portal «Decentralization provides opportunities*». Retrieved from [https:// decentralization.gov.ua/news/12640](https://decentralization.gov.ua/news/12640) [in Ukrainian].
- Novi rajony`: karty` + sklad. (New Areas: Maps + Composition). (2020, July 17). *Government por- tal «Decentralization provides opportunities*». Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/12639> [in Ukrainian].
- Novy`j podil Odes`koyi oblasti: proponuyut` stvory`ty` 4 rajony`. (New Division of Odessa Region: 4 Districts are Proposed to be Created). (2019, October 22). *7News News (video)*. Retrieved from <http://7kanal.com.ua/2019/10/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B9> [in Ukrainian].
- Party zaciya miscevy`x vy`boriv: golovy` ta deputaty` gromad zvernuly`sya do kerivny`cztva krayiny` (Partization of Local Elections: Community Leaders and Deputies Appealed to the Country's Leadership). (2020, July 06). *Government portal «Decentralization provides oppor- tunities*». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12597> [in Ukrainian].
- Pislya reformy` na Zakarpatti zaly`shy`t`sya 4 rajony`. (After the reform, 4 districts will remain in Zakarpattia). (2019). *Uzhhorod city website. 0312.ua*. Retrieved from [https://www.0312. ua/news/2729841/pisla-reformi-na-zakarpatti-zalisitsa-4-rajoni](https://www.0312.ua/news/2729841/pisla-reformi-na-zakarpatti-zalisitsa-4-rajoni) [in Ukrainian].
- Pro vnesennya zmin do deyaky`x zakoniv Ukrainy` shhodo vdoskonalennya vy`borchogo zako- nodavstva. (On Amendments to Certain Laws of Ukraine Concerning the Improvement of Electoral Legislation): Law of Ukraine №805-IX. (2020a, July 16). Retrieved from [https:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-IX#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-IX#Text) [in Ukrainian].
- Pro vnesennya zmin do deyaky`x zakoniv Ukrainy` shhodo vy`znannya tery`torij ta administraty`vny`x centriv tery`torial`ny`x gromad. (On Amendments to Certain Laws of Ukraine Concerning the Recognition of Territories and Administrative Centers of Territorial Communities): Law of Ukraine № 562-IX. (2020b, April 16). Retrieved from [https://zakon. rada.gov.ua/laws/show/562-IX#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-IX#Text) [in Ukrainian].
- Pro vnesennya zmin do deyaky`x zakonodavchy`x aktiv Ukrainy` shhodo vporyadkuvannya okremy`x py`tan` diyal`nosti ta organizaciyi organiv derzhavnoyi vlady`, organiv misceвого samovy`raduvannya u zv`yazku z utvorenyam (likvidaciyeyu) rajoniv. (On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Regulation of Certain Issues of Activity and Organization of Public Authorities and Local Self-Government Bodies in Connection with the Formation (Liquidation) of Districts): Draft Law №3651 (2020b, June 15). Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69133ny [in Ukrai- nian].
- Pro transkordonne spivrobotny`cztvo: Zakon Ukrainy`. (On cross-border cooperation): Law of Ukraine №1861-IV. (2018, October 11). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/1861-15#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-15#Text) [in Ukrainian].
- Pro utvorennya ta likvidaciyu rajoniv. (On the Formation and Liquidation of Districts): Resolu- tion of the Verkhovna Rada №3650. (2020, July 17). Retrieved from [https://www.rada.gov. ua/news/Novy/196122.html](https://www.rada.gov.ua/news/Novy/196122.html) [in Ukrainian].
- Stasty`sty`chni dani shhodo administraty`vny`x rajoniv ta gromad. (Statistics on administrative districts and communities). (2020, July 17). *Government portal «Decentralization provides opportunities*». Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/gromada> [in Ukrainian].
- Turovsky, R. (2006). *Centr i regiony: problemy politicheskikh otnoshenij. (Center and Regions: Problems of Political Relations)*. Moscow: Higher School of Economics. [in Russian].
- Urochy`ste zasidannya Verhovnoyi Rady` Ukrainy` z nagody` 30-yi richny`ci pry`jnyattya Deklaraciyi pro derzhavny`j suverenitet Ukrainy`. (Solemn sitting of the Verkhovna Rada of Ukraine on the occasion of the 30th anniversary of the adoption of the Declaration of State Sovereignty of Ukraine) (video). (2020, July 16). Retrieved from [https://www.rada.gov.ua/ documents/DeclarationDS/](https://www.rada.gov.ua/documents/DeclarationDS/) [in Ukrainian].
- CzVK. Obrani deputaty`. Kil`kist` miscevy`x rad i kil`kist` deputativ miscevy`x rad. 2015–2020 rokiv. (Elected deputies. Number of local councils and number of deputies of local councils. 2015–2020). (2020, June 11). Retrieved from [https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/ vm002pt001f01=100pt00_t001f01=100.html](https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/vm002pt001f01=100pt00_t001f01=100.html) [in Ukrainian].

- Chicherin, B. N. (1899). *O narodnom predstavitel'stve. (About National Representation)*. Moscow: I. Sytina Printing House. [in Russian].
- Yashchenko, A. S. (1912). *Teoriya federalizma: opyt sinteticheskoy teorii prava i gosudarstva. (Theory of Federalism: the Experience of the Synthetic Theory of Law and the State)*. Yuryev: K. Mattisen Printing House. [in Russian].
- AER. Declaration on Regionalism. (1996, August 30). Retrieved from <https://aer.eu/aer-declaration-regionalism/>
- AER. From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth. Part 1: Creating a Decentralisation Index. (2009). Retrieved from <https://aer.eu/subsidiarity-success-impact-decentralisation-economic-growth/>
- AER. Report on the State of regionalisation in Europe, Strasburg, France. (2017). Retrieved from https://drive.google.com/file/d/0BwZcrVDoCnn_dGdVZWlPdmNkZGM/view
- AER. Statute as adopted by the AER General Assembly in Oppland. (2018, May 23). Retrieved from <https://aer.eu/aer-statute/>
- Agranoff, R. (2004). Autonomy, Devolution and Intergovernmental Relations. *Regional & Federal Studies*, 14(1), 23–52. doi: 10.1080/1359756042000245160
- Almond, G. (1956). Comparative Political Systems. *The Journal of Politics*, 18(3), 391–409.
- Anthony, K. (2006). *The Political Representation of Ethnic and Racial Minorities*. (Briefing Paper). NSW Parliamentary Library Research Service.
- Bache, I. & Flinders, M. (2004). Multi-level governance and the Study of the British State. *Public Policy and Administration*, 19(1), 31–51. Retrieved from <https://doi.org/10.1177/2F095207670401900103>
- Bennet, R. J. (1998). Local Government in post-socialist cities, in: Enyedi G. *Social Change and Urban Restructuring in Central Europe*, 35–54. Budapest: Akademiai Kiado.
- Bloemraad, I. (2013). Accessing the Corridors of Power: Puzzles and Pathways to Understanding Minority Representation. *West European Politics*, 36(3), 652–670. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1080/01402382.2013.773733>.
- Bogdanor, V. (1979). *Devolution in the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press.
- Bratich, V. (2008). Local Self-Government in central and Eastern Europe — A strong and independent local-level management tool or just a paper tiger? *Financial Theory and Practice*, 32(2), 139–157.
- Brenner, N. (1998). Global cities, glocal states: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe. *Review of International Political Economy*, 5(1), 1–37.
- Bulpitt, J. (1983). *Territory and Power in the United Kingdom: An interpretation*. Manchester: Manchester University Press.
- Burgess, M. (1995). *The British Tradition of Federalism: Studies in Federalism*. London: Leicester University Press.
- Burgess, M. (2006) Territoriality and Federalism in the Governance of the European Union. In M. Burgess and H. Vollaard (Ed.), *State Territoriality and European Integration: Territoriality and Federalism in EU Governance*, 100–119. London: Routledge.
- Burrows, B. & Denton, G. (1980). *Devolution or Federalism*. Basingstoke: Macmillan.
- Carothers, T. (2002). The End of the Transition Paradigm. *Journal of Democracy*, 13(1), 5–21.
- CEMR. Decentralisation at a crossroads Territorial reforms in Europe in times of crisis. Local and Regional Europe. (2013, October). CCRE-CEMR, Brussels. Retrieved from http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf
- CoE. *Framework Convention for the Protection of National Minorities*. (1995, February 01). European Treaty Series. Strasbourg: Council of Europe. Retrieved from <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157>
- CoE ACFC. Fourth Opinion on Ukraine. ACFC/OP/IV(2017)002. (2017, March 5). News of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Retrieved from <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-ukraine-adopted-on-10-march-2017-published-on-5-marc/16807930cf>
- CoE ACFC. Comments of the Government of Ukraine on the Fourth Opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Ukraine. GVT/COM/IV(2018)002. (2018). Retrieved from

- <https://rm.coe.int/comments-of-the-government-of-ukraine-on-the-fourth-opinion-of-the-adv/1680792f87>.
- CoE VC. Self-Determination and Secession in Constitutional Law. Report adopted by the Commission at its 41-th meeting. (1999, December 10–11). Venice.
- CoE PA. Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe: Resolution No1334. Assembly debate. (2003, June 24). Retrieved from <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17120&lang=en>
- CoE PA. National Sovereignty and Statehood in Contemporary International Law: the Need for Clarification: Resolution No1832. (2011, October 04). Retrieved from <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=18024&lang=EN>.
- CoE ECRI. Country Monitoring in Ukraine. (2017). Retrieved from <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/Ukraine>.
- CoE ECRI. Joint statement following the 20th EU-Ukraine Summit. (2018, July 09). Brussels, Belgium: European Council, European Commission. 4 p.
- Danube Transnational Program. European Danube Stratage. Interreg. 2017. Retrieved from <https://danube-region.eu/>.
- Dardanelli, P. (2009). Europeanization as Heresthetics: Party Competition over Self-Government for Scotland, 1974–97. *Party Politics*, 15 (1), 49–68.
- De Witte, B., Ott, A. & Vos, E. (2017). *Between Flexibility and Disintegration: The Trajectory of Differentiation in EU Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Deschouwer, K. (2003). Political Parties in Multi-Layered Systems. *European Urban and Regional Studies*, 10, 213–226.
- Detterbeck, K. & Hepburn, E. (2010). Party Politics in Multi-level Systems: party responses to new challenges in European democracies. In J. Erk & S. Wilfried (Ed.), *New Directions in Federalism Studies*. London: Routledge. Retrieved from <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/b7887f5f-ad36-4a62-b0e7-813393cfef4b.pdf>.
- Duchacek, I. D. (1987). *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. Lanham, MD: University Press of America.
- Duchacek, I. D. (1990). Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. In H. Michelmann, S. Panayotis (Ed.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. (pp. 1–33). Oxford: Clarendon Press.
- Easton, D. (1953). *The Political System, an Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf Inc, 9th edition.
- EC. European Regional Policy: a Source of Inspiration for non-EU Countries. (2009). European Commission, Brussels, Retrieved from http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/international/external_ru.pdf.
- EC. Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe 2020. (2010). European Commission, Brussels, Belgium. Retrieved from http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docofic/official/communic/smart_growth/comm2010_553_en.pdf
- Elazar, D. (1966). *American Federalism: A view from the States*. New York: Crowell.
- Elazar, D. (1993). International and Comparative Federalism. *PS: Political Science & Politics*, 26 (2), 190–195.
- ENTAN. European Non-Territorial Autonomy Network. (2019). Retrieved from <http://www.world-autonomies.info/Pages/default.aspx>
- ENTAN. Non-Territorial Autonomy in Theory and Practice: A 2020 Report. (2020). Retrieved from https://entan.org/wp-content/uploads/2020/05/NTA-in-Theory-and-Practice-A-2020-Report_final.pdf.
- EU-Ukraine Parliamentary Association Committee. Final Statement and Recommendations pursuant to Article 467(3) of the Association Agreement EU-Ukraine PAC. (2017). Strasbourg, France: EU-Ukraine PAC. Retrieved from <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/news/55730-ukraine-parliamentary-association-committee-fifth-meeting>
- Forest, B. (2017, November 03). *Electoral geography: From mapping votes to representing power*. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/gec3.12352>
- Giordano, B. (2000). Italian Regionalism or Padanian Nationalism — the Political Project of the Lega Nord in Italian Politics. *Political Geography*, 19, 445–471.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD, and Oxford: Rowman & Littlefield.

- Jeffery, C. & Wincott, D. (2010). *The challenge of territorial politics: beyond methodological nationalism*, in: *New directions in political science: Responding to the challenges of an interdependent world*, (eds) H. Colin, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Keating, M. (2001). *Pruritional democracy: Stateless nations in a post-sovereignty era*. Oxford: Oxford University Press.
- Keating, M. (2008). Thirty Years of Territorial Politics. *West European Politics*, 31(1), 60–81.
- Larkins, J. (2009). *From hierarchy to anarchy: territory and politics before Westphalia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lipset, S. M. & Rokkan, S. (1967). Cleavage structures, party systems and voter alignments: An introduction. In S. M. Lipset & S. Rokkan (Ed.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. (pp. 1–64). New York: Free Press.
- Loughlin, J. (2007). *Subnational Government: The French Experience*. Houndmills, Basingstoke, and New York: Palgrave Macmillan.
- Kaplan, M. A. (2005). *System and Process in International Politics*. UK: ECPR Press, University of Essex in Colchester.
- Mueller, S. (2012). Federalism and the Concept of Political Territoriality Towards an Analytical Framework for Comparative Territorial Politics. *Dans L'Europe en Formation*, 1(363), 95–120. Retrieved from <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2012-1-page-95.htm#>
- OECD. Promoting growth in all regions. (2012). Retrieved from https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/promoting-growth-in-all-regions_9789264174634-en#page1
- OECD. Reviews of Regional Innovation. *Regions and Innovation: Collaborating across Borders*. (2013). Retrieved from http://www.programmed.eu/fileadmin/PROG_MED/capitalisation/OECD_Regions_Collaborating_Across_Borders.pdf.
- OECD. Maintaining the Momentum of Decentralisation in Ukraine. *Multi-level Governance Studies*. (2018). Paris. Retrieved from <https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/9789264301481-uk#page1>.
- Olsen, J. P. (2002). The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921–952.
- Page, E. C. (1992). *Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Piattoni, S. (2010). *The Theory of Multilevel Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Penrose, J. (2002). Nations, states and homelands: territory and territoriality in nationalist thought. *Nations and Nationalism*, 8(3), 280–281.
- Phillips, A. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Prescott, J. R. V. (1959). The Function and Methods of Electoral Geography. *Annals of the Association of American Geographers*, 49(3), 296–304. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-8306.1959.tb01615.x>
- Putnam, R. D., Leonardi, R. & Nanetti, R. Y. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Riker, W. (1964). *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Company.
- Rhodes, R. A. W., Carmichael P., McMillan J. & Massey A. (2003). *Decentralizing the Civil Service from Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom*. Buckingham: Open University Press.
- România din Ucraina reclamă oncălcarea dreptului la educație on limba maternă și acuză »un genocid cultural-lingvistic»: Acțiunile statului român on această perioadă au fost și sunt mai mult decât modeste. (2020, July 16). *News.ro*. Retrieved from <https://www.news.ro/politic-extern/romania-ucraina-actiunile-statului-roman-aceasta-perioada-au-mult-modes-te-1922400816552020070819422263>
- Siroky, D. S., Mueller S. & Michael Hechter. (2016). Center-Periphery Bargaining in the Age of Democracy. *Swiss Political Science Review*, 22(4), 439–453.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralisation: The Territorial Dimension of the State*. London: G. Allen and Unwin.
- Stepan, A., Linz J. & Yadav Y. (2011). *Crafting State-Nations: India and Other Multinational Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

- Vimr, M. K. (2015, October). Political Representation of Ethnic Minorities at Local Level: Factors, Context and Empirical Examples. *Slovak Journal of Political Sciences*, 15(4), 352–373.
- Walsh, D. (2018). *Territorial Self-Government as a Conflict Management Tool*. London: Palgrave Macmillan. DOI 10.1007/978-3-319-77234-9

Стаття надійшла до редакції 25.07.2020

Коч С. В.

кафедра истории и мировой политики ОНУ имени И. И. Мечникова
к. 37, Французский бул., 24/26, Одесса, 65058, Украина

Узун Ю. В.

кафедра истории и мировой политики ОНУ имени И. И. Мечникова
к. 37, Французский бул., 24/26, Одесса, 65058, Украина

**ЮГО-ЗАПАДНОЕ ПОГРАНИЧЬЕ УКРАИНЫ В ПРОЦЕССЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

Резюме

Представленное исследование направлено на установление особенностей трансформации системы местного самоуправления в регионах юго-западного пограничья Украины в условиях реформы децентрализации 2014–2020 годов и на установление соответствия создаваемой системы целям реформы децентрализации. Задачами исследования является анализ целей и состояния реформы децентрализации в Украине в контексте соответствия европейским стандартам децентрализованного многоуровневого публичного управления; определение структурных особенностей реформирования системы местного самоуправления в приграничных регионах Украины; установление сбалансированности системы местных ожиданий и результатов реформирования ко второму полугодю 2020 года. Объектом анализа выступают приграничные регионы Украины, полиэтничный состав и особенности расположения которых влияют на дисбаланс системы местных ожиданий и результатов реформы децентрализации, как преимущественно оптимизации органов системы самоуправления. Среди них: Одесская область (граница с Молдовой и Румынией), Черновицкая область (граница с Молдовой и Румынией), Закарпатская область (граница с Румынией, Венгрией, Словакией и Польшей), Винницкая область (граница с Молдовой), Ивано-Франковская область (граница с Румынией). Исследование основывается на применении системного, сравнительного и структурно-функционального подхода в сочетании с методами анализа, аналогии, абстрагирования, обобщения и методом индивидуальной экспертной оценки. Выявление недостатков реформы создает возможность пересмотра механизмов обеспечения сбалансированности процессов децентрализации и централизации с целью большей интеграции регионов и меньшинств в процессы принятия решений с целью обеспечения внутренней стабильности в Украине.

Ключевые слова: политика децентрализации, самоуправление, многоуровневое управление, субсидиарность, центр-периферийные отношения, пограничье, регионы.

Koch S. V.

Department of History and World Politics
Odessa I. I. Mechnikov National University
room 37, French blv., 24/26, Odesa, 65058, Ukraine

Uzun Y. V.

Department of History and World Politics
Odessa I. I. Mechnikov National University
room 37, French blv., 24/26, Odesa, 65058, Ukraine

SOUTH-WESTERN BORDERLAND OF UKRAINE IN THE PROCESS OF STATE DECENTRALIZATION

Summary

The presented study is aimed at establishing the features of the transformation of the local self-government system in the regions of the south-western border of Ukraine in the context of the decentralization reform of 2014-2020 and at establishing the correspondence of the system being created to the goals of the decentralization reform. The objectives of the study are to analyze the goals and state of the decentralization reform in Ukraine in the context of compliance with European standards of decentralized multilevel public administration; determination of the structural features of reforming the system of local self-government in the border regions of Ukraine; balancing the system of local expectations and the results of reforms by the second half of 2020. The object of the analysis is the border regions of Ukraine, the multiethnic composition and peculiarities of the location of which affect the imbalance of the system of local expectations and the results of the decentralization reform, as mainly the optimization of self-government bodies. Among them: Odessa region (bordering Moldova and Romania), Chernivtsi region (bordering Moldova and Romania), Transcarpathian region (bordering Romania, Hungary, Slovakia and Poland), Vinnytsia region (bordering Moldova), Ivano-Frankivsk region (bordering Romania). The study is based on the use of a systemic, comparative and structural-functional approach, combined with methods of analysis, analogy, abstraction, generalization and the method of individual expert assessment. Identifying the shortcomings of the reform creates an opportunity to revise the mechanisms to ensure a balance between the processes of decentralization and centralization in order to better integrate regions and minorities into decision-making processes in order to ensure internal stability in Ukraine.

Key words: policy of decentralization; self management; multilevel management; subsidiarity; center-periphery relationship; border; regions.