

УДК 327.7:352.07:353.9(477)

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

DOI: [http://dx.doi.org/10.18524/2304-1439.2018.2\(31\).144309](http://dx.doi.org/10.18524/2304-1439.2018.2(31).144309)

ЧИННИК КОНЦЕПЦІЇ «ЄВРОПА РЕГІОНІВ» В ПРОЦЕСАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто процес розвитку чергового етапу реформи децентралізації в Україні, розпочатої в 2014 році, з огляду на анонсовані урядом стратегічні цілі та з огляду на очікування європейських організацій, які спрямували свої зусилля на підтримку демократизації та підвищення якості адміністрування в Україні. У статті розглянуто стратегічні цілі уряду, експертні та інституційні оцінки чотирирічного етапу реформування в Україні, представлено цілі реформ децентралізації та досвід реформування в країнах Європи, простежено процес розвитку форм децентралізації: дерегуляції, деконцентрації, деволуції, дівестиції, проаналізовано реалізацію цих форм в адміністративній, бюджетній та політичній сферах.

Ключові слова: Україна, політика, децентралізація, «Європа регіонів».

Постановка проблеми. Децентралізацію як механізм демократизації в Україні обговорюють більше двадцяти років. Після підписання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС, ратифікованої у вересні 2014 р. та чинної з вересня 2017 р., логіка реформування вкотре була визначена в програмних документах центральної влади: в Угоді про коаліцію депутатських фракцій 8-го скликання «Європейська країна» (2014); в Програмах діяльності урядів А. Яценюка (2014) та В. Гройсмана (2016); в «Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» (2015). У документах було анонсовано комплекс реформ, включаючи реформи системи публічного адміністрування та децентралізації. Дорожньою картою децентралізації стала «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (розпорядження Кабінету Міністрів від 1 квітня 2014 р.) та «План заходів» щодо її реалізації (розпорядження Кабінету Міністрів від 18 червня 2014 р.).

У 2019 р. минає п'ятий рік реформування і слід буде підводити підсумки, але вже сьогодні є соціологічні дослідження та експертні оцінки щодо первинних результатів. Нашу увагу привернули дані компанії «Active Group» та аналітичного центру «Інститут Республіки», за якими в 2017 р. 54,2 % опитаних експертів визнали реформу децентралізації найбільш

ефективною в країні [16]. Але ці дані дисонують із даними організацій ЄС та Ради Європи, які теж здійснюють експертний моніторинг реформування.

Так, у Доповіді *Асамблеї європейських регіонів* (2017), в якій надано оцінку регіональній політиці країн Європи та зокрема України, вказується на суперечність проектів конституційної реформи через ситуацію в Донбасі та Криму, яка «змушує уряд сумніватися у необхідності посилення децентралізації та, навпаки, забезпечення централізму». Також зазначається, що «адміністративна структура в Україні залишається високоцентралізованою» та асиметричною і тому «території, що знаходяться на одному рівні, можуть мати різні компетенції та ресурси» [17, с.102]. У доповіді підданно критиці неефективний розподіл державних обов'язків на різних рівнях, внутрішня напруженість та конфлікти інтересів на регіональному та субрегіональному рівнях через неоднозначні та неефективні політичні та адміністративні відносини між рівнями влади [17, с.103].

Критична оцінка ефективності регіональної політики надана і у *«Заключній заяві та рекомендаціях» Сьомої наради Парламентського комітету Асоціації між Україною та ЄС* (квітень, 2018) [30]. У документі оцінено прогрес у процесі укрупнення муніципалітетів, але висловлено занепокоєння у зв'язку з ліквідацією відкритого конкурсного відбору керівників місцевих адміністрацій та відновленням права Президента щодо їх призначення та звільнення, що вказує на централістську тенденцію [30].

У *Спільній заяві після «20 Саміту Україна — ЄС»* (липень, 2018) теж зазначено успіхи процесу оптимізації адміністративно-територіального устрою, але підкреслено, що Україна має виконати зобов'язання забезпечити захист прав осіб, що належать до національних меншин, на основі діалогу, прийняття законодавчих гарантій до 2023 року та повного виконання рекомендацій, викладених у думці Венеціанської комісії № 902/2017 [26].

Експерти *Центру Карнегі* (Балаз та ін. 2018) вказують на серйозне відставання результатів реформ від заявлених амбіцій: «10 з 89 правових положень, або 11 %, були відносно реалізовані у 2017 році... Розрив між амбіціями та реаліями викликає підозру, що більша частина правлячої еліти просто імітує європейську інтеграцію...» [19].

Відповідність реформування в сферах децентралізації та публічного адміністрування в Україні очікуванням європейських організацій та анонсованим стратегічним цілям уряду є питанням для комплексного дослідження, але в межах статті ми визначимо метою огляд цієї відповідності з урахуванням наявності чотирирічних даних щодо динаміки розвитку впроваджуваних форм децентралізації.

Аналіз актуальних теоретичних досліджень. В українській науковій спільноті, як і в суспільстві в цілому, анонсування реформи децентралізації викликало резонанс. На це вказують напрацювання Я. Арабчука, Т. Забейворота, Є. Кравса, О. Найденка, В. Оніценка, О. Попової, А. Пухтецької, М. Трещова, К. Чабанової, Д. Чернікова та Р. Хоропольського [1; 4; 5; 9–15].

У західному дослідницькому просторі аналіз глибини децентралізації став предметом критичного дискурсу набагато раніше — у другій половині

XX ст., з початку обговорення інституційних та політико-правових основ децентралізації в межах Європейського Співтовариства та його країн. На це вказують розробки Уільяма Райкера (1964) [37], Данієля Елайзера (1973) [28], Вернона Богданора (1979) [21], Бернара Берроуза і Джефрі Дентона (1980) [24], *Брайна Сміта (1985)* [38]. Особливо гострою наукова дискусія виявилася у Великій Британії щодо реформування квазіунітарного устрою або, за визначенням Майкла Берджеса (1995), «британського федералізму», який діє на основі доктрини сепаратного суверенітету (*Separate Sovereign doctrine*) та за принципом «дозволено все, що не заборонено» [23]. Саме на основі вищевказаних досліджень в 1998 р. уряд Тоні Блера запровадив серію реформ, які базувалися на програмі деволуції — передачі влади від центрального уряду до місцевих органів самоврядування, внаслідок чого відбулося часткове врегулювання відносин між Великобританією, Ірландією та Північною Ірландією, закінчилося 27-річне пряме управління з Лондона та влада була передана до Північно-ірландської асамблеї, за участю партії Шін Фейн. Тоді ж свою «регіональну автономію» отримала Шотландія, в якій вперше з 1707 р. з'явився власний парламент, та Уельс, в якому виник свій законодавчий орган — Асамблея. Деволуція розглядалася як крок до демократизації та як «щеплення» від сепаратизму, адже ініціативу місцевих сепаратистів перехопив уряд Блера, який планував ще 9 регіональних асамблей в 9 регіонах Англії, послаблюючи центральну владу і зберігаючи в якості гарантії цілісності конституційне право Вестмінстера на розпуск створюваних органів. Отже, саме тоді термін *деволуція* з'явився в офіційних документах та позначив одну з відомих сьогодні форм децентралізації. Разом із ним у суспільно-політичний дискурс були запроваджені інші терміни, які вказували на можливі форми *децентралізації*: *деконцентрація, делегування, дерегуляція, дивестиція, фіскальний та бюджетний федералізм*. Популяризації цієї термінології сприяли процеси регіоналізації, активовані формуванням наднаціональної європейської цілісності.

Втім проблема децентралізації залишається актуальною у країнах Європи і зараз. «Подвійність суверенітету», «багаторівневе управління», зсув «методологічного націоналізму» у бік «методології дослідження рівнів територіально-політичної системи» досліджуються у роботах Анді Торнлі та Пітера Ньмана [40], Рода А. В. Родса, Пола Кармайкла, Дженіса Макміллана та Ендрю Массі [36], Майкла Кітінга та Лінди Стівенсон [33]; Яна Банча і Метью Фліндерса [20]; Чарлі Джеффри та Данієля Вінкотта [31], Чарлі Джеффри та Гая Лоджа [32], Бруно де Вітте [27]. У більшості робіт регіоналізація розглядається як природна основа демократизації, як децентралізація національних систем, що формується на постмодерністській філософії та концепції створення наднаціонального мережевого суспільства з метою додання національного протекціонізму та централізму. У цьому відношенні важливою є теза Р. 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 уні-

тарної держави, так немає і держави повністю централізованої. *Децентралізація* — це спільна стратегія боротьби за збереження різноманітності, але існують типи та ступені децентралізації: *деконцентрація, делегація та децентралізація*» [36, с.4].

Таке розуміння децентралізації відповідає баченню таких європейських організацій як Організація економічного співробітництва та розвитку, Європейський Союз, Асамблея європейських регіонів, Рада європейських муніципалітетів та регіонів. Документи цих організацій представляють «регіональну різноманітність для спільної мети: розумного зростання» та вказують, що децентралізація продиктована економічною кризою, і глобальний розвиток є можливим завдяки розвитку конкурентоспроможності національних економік. Конкурентоспроможність розглядається в залежності від переосмислення 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 остаточних бенефіціарів реформ» (ЕС 2010 [29]; OECD 2012, 2013 [34; 35]; CCRE-CEMR 2013 [25]; AER 2017 [17; 18]).

Втім, відомо, що реструктуризація та регіоналізація пов'язані не лише з процесами економічної реструктуризації, але і з впливом концептуальних ідей щодо регіонального та глобального розвитку (ідеї Р. Шумана та Ж. Моне, Ш. де Голля, «нових правих», та навіть Р. Н. Куденхове-Калергі). Найзначущою ідеєю післявоєнного розвитку Європи стала ідея одного з батьків-засновників ЄС Жана Моне, який у 1950-х роках висунув концепцію «Європи автономних регіонів» та принцип «субсидіарності». Посилення регіонів в умовах створення загальноєвропейських структур управління означало б послаблення значущості національних держав, національних кордонів в межах єдиного європейського співтовариства. У відповідь на концепцію «Європи регіонів» Ш. де Голль виступив з ідеєю «Європи вітчизн», яка передбачала об'єднання на базі сильних національних держав. Ця концепція визначила процес євроінтеграції, хоча ідея «Європи регіонів» продовжила розвиток в ідеології регіонального, адміністративно-територіального та політичного реформування і після утворення в 1992 р. ЄС як в країнах, що входять в ЄС, так і тих, які прагнуть увійти до його складу.

Ще в 1951 р. було створено *Раду європейських муніципалітетів та регіонів* (The Council of European Municipalities and Regions, CEMR), що об'єднала (дані на 2018 р.) 150 тисяч місцевих та регіональних органів влади країн Європи. Генасамблея організації в 1953 р. закріпила принципи «свободи муніципалітетів», прийнявши «Європейську хартію муніципальної свободи», в якій закликала розвивати «муніципальні політичні права та фінансову незалежність від центральних органів влади у державі» [25].

З 1969 р., децентралізація стала предметом обговорення в країнах Європейського Співтовариства. Тоді Комісія Європейського Співтовариства прийняла документ «Регіональна політика Співтовариства», в якому обґрунтувала необхідність «вирівнювання регіонів» за допомогою «Фонду

регіонального розвитку» в умовах розширення ЄЕС. В 1984 р. в межах Співтовариства пройшла перша конференція з проблем «співвідношення Європарламенту та регіонів», що розробила рекомендації зі створення автономних регіональних органів та по встановленню прямих контактів між ними та євроінститутами. У 1985 р. Рада Європи прийняла «Європейську хартію про місцеве самоврядування», ратифіковану сьогодні усіма 47 її державами-членами [25]; в 1989 р. — «Європейську конвенцію про транс-кордонне співробітництво територіальних утворень та їх владних органів». У 1985 р. було утворено *Асамблею європейських регіонів*, що об'єднала 300 регіонів Європи. У 1988 та 1991 рр. Європарламент прийняв «Хартію Співтовариства з проблем регіоналізації» та «Хартію регіонів співтовариства», що закликали до регіоналізації країн Європи. У 1990 р. при Раді Європи було створено *Конгрес місцевих та регіональних органів влади Європи*, який провів першу конференцію представників регіонів. В 1991 р. у Маастрихті в межах ЄС було створено *Комітет регіонів* як консультативний орган з представників регіональних та місцевих автономій. Ця структура отримала право політичної ініціативи.

Процес регіоналізації Європи призвів до створення значної кількості єврорегіонів, форм транскордонного співробітництва, підтримки регіональних асоціацій ЄС. В межах руху до «Європи регіонів» в 1992 р. Маастрихтська Угода зафіксувала перетворення Європейського співтовариства як економічного утворення у Європейський Союз як політичне утворення, врегульовувала питання єдиного валютного ринку, єдиного ринку товарів, послуг та робочої сили, ввела інститут наднаціонального громадянства ЄС.

Отже з 1969 р. Європейське Співтовариство ставило за мету створення «Європи регіонів», підтримку «політичної активності регіонів», «децентралізації євронацій», запровадження «субсидіарності». Ця політика роками сприяла підтримці регіональної ідентичності, що проявилось навіть в формуванні інституту регіонального громадянства, що існує паралельно національному (як, наприклад, у Фінляндії з 1996 р.).

Доповіді Асамблеї європейських регіонів (АЕР) демонструють динаміку децентралізації країн Європи. Відповідно до звіту (АЕР), за рівнем децентралізації (аналіз вміщує критерії фіскальної, адміністративної і політичної децентралізації) серед країн Європи за рейтингом лідирує Швейцарія. Її індексний показник становить 70 зі 100 можливих одиниць. За нею йдуть: Німеччина (66), два бельгійські регіони (64, 62) та Іспанія (58). Вище середньої вибірки — Австрія (54), автономний регіон Італії Фріулі — Венеція — Джулія (54), Нідерланди (51), Чехія (50), неавтономні регіони Італії, представлені Ломбардією (50), Великобританія (49), Польща (48) та автономний конгломерат Швеції (Skene — Västra — Götaland) з індексом 46 балів. Колишні соціалістичні країни — Болгарія (25), Естонія (31), Латвія (33) та Литва (34) розташовані в нижній частині рейтингу разом з Грецією (31) [18, с. 26]. Нажаль, наведений звіт 2009 р. не містив дані щодо України. Втім інший документ організації — Доповідь 2017 р. «Report on the State of 2017 regionalisation in Europe» про стан регіоналізації у 41 країні Європи містить дані і про Україну [17]. В преамбулі вказується, що

АЄР є «найкрупнішою політичною мережею регіонів у широкій Європі», що «вірить у сильні європейські регіони для сильної Європи», що «відстоює позиції децентралізації країн ЄС з метою розширення, в тому числі і політичних прав та самостійності регіонів на місцевому та регіональному рівнях ЄС» [17, с. 5–6]. Дані, наведені у Доповіді, доводять, що тенденцією регіонального розвитку Європи після 1946 р. є децентралізація. На це вказує тенденція зростання частоти регіональних виборів по всій Європі. Так, якщо в період з 1946 р. до 2000 р. в 13 країнах ЄС було проведено 272 регіональних виборчих кампанії, то в період з 2001 до 2016 р. — 2599 виборчих кампаній в тих самих країнах [17, с.124].

В доповіді зазначається, що в той час як «ЄС визначає 60 років все більш тісної співпраці та прагнення до консолідації», він «опинився перед викликом через розуміння солідарності, зростання євроскептицизму, націоналізму» [17, с. 8] (на це також вказували в 2011 р. і Хуан Лінц та Альфред Степан, аналізуючи боротьбу двох тенденцій розбудови державності: State-Nations and National-State [39]). Єврокомісар з регіональної політики ЄС Корина Крету зазначає, що «сильна Європа не буде досягнута без реалізації субсидіарності», бо економіка стає більш регіональною, а регіональні актори більш дієвими через наближеність до бенефіціарів, які мають здійснювати демократичний контроль [17, с.10–11]. АЄР і сьогодні ставить за мету регіоналізацію Європи, виявлення політичного голосу регіонів Європи, міжрегіональне співробітництво, підтримку принципів субсидіарності та комплементаризму між місцевими, регіональними і національними та наднаціональними рівнями. А відтак вплив АЄР на процеси децентралізації є очевидним, як і те, що організація активно втілює концепцію Жана Моне.

Отже всі країни Європи були залучені до процесів децентралізації. Втім, за даними *Ради європейських муніципалітетів та регіонів (CCRE-CEMR)*, обсяги та види децентралізації були різними [25, с. 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, скороченням 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 % [22, с. 145; 25].

Адміністративно-територіальну оптимізацію в Україні було анонсовано урядом Яценюка у програмі «П'ять кроків реформ» 2014 р. Тоді міністр регіонального розвитку зазначив, що 95 % громад отримують субсидії, що з них 70 % є глибоко субсидованими і що 5 % державного майна робить мету децентралізації очевидною — делегування повноважень громадам та їх органам місцевого самоврядування [6; 7]. Так було заявлено мету впровадження децентралізації-деволюції. Адміністративно-територіальна опти-

мізація передбачає збереження трьох рівнів поділу: громада — район — регіон. Але кількість громад має бути зменшеною з 11,5 тисячі до 1,5–1,8 тисяч, а відтак кількість муніципалітетів має скоротитися майже на 87 %. Консолідація громад повинна охопити 7855 слабких громад (75,7 % території країни).

Дані урядового веб-сайту «Децентралізація дає можливості» від травня 2018 р. вказує, що з 2015 р. створено 730 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які включають 3,399 територіальних громад. Найбільш інтенсивно процес створення громад відбувається на заході. Наприклад, у Житомирській області 358 громад утворили 46 ОТГ. Середньостатистична ОТГ складається з 5 колишніх місцевих рад та 13 населених пунктів (але деякі ОТГ включили більше 40 сіл. Так, Шишацька ОТГ у Полтавській області включила 63 населених пункти), інтереси яких представляє на рівні ОТГ новоутворений інститут «старости»; кількість населення в середньостатистичній ОТГ становить 8702 чоловіка.

Щодо оптимізації на другому субнаціональному рівні — рівні районів, то уряд планує їх зменшення з 490 до 120–150. Реформатори, спираючись на досвід Польщі, встановили завдання: «один район — одна міська (навколо місця районного значення) ОТГ», і через це обговорюється план ліквідації районних державних адміністрацій, а відтак — це є план реалізації державної дерегуляції на рівні району та план децентралізації-деволюції — передачі повноважень від державної районної адміністрації новоутворюваній міській ОТГ та її органам місцевого самоврядування. Але до травня 2018 р. лише в 16 районах 100 % території покрили ОТГ, а в 130 районах не було створено жодної ОТГ.

Щодо оптимізації на третьому субнаціональному рівні — рівні області, то на думку політиків, наприклад, С. Гриневецького, за умов конституційної реформи замість 24 регіонів обласного рівня має залишитися 8, що має призвести до «консолідації фінансових ресурсів, зменшення бюрократії, розвитку міжрегіональних відносин, зменшення кількості депресивних територій» [3]. У 2015 р. офіційно обговорювалося лише питання заміни обласних державних адміністрацій префектурами, функції яких мали б бути зведені до функцій контролю та нагляду — це було розглянуто у Законопроекті «Про префектури», але друге читання закону не відбулося. По суті це була пропозиція реалізації *префекторіальної* децентралізації-деконцентрації (на відміну від її альтернативи — *функціональної* децентралізації-деконцентрації).

В теорії *децентралізація-деконцентрація* зводиться до адміністративної *реструктуризації*, яка передбачає перерозподіл адміністративної відповідальності в межах системи центральної влади або передачу повноважень «на низи» в рамках тієї ж системи управління (наприклад, міністерство передає повноваження територіальному органу міністерства, державній адміністрації). «Деконцентровані» повноваження можна в будь-який час відмінити (на відміну від делегування повноважень в процесі *деволюції* від державного органу влади до органу влади місцевого самоврядування на основі закону). Відповідальність за їх виконання залишається в рамках

того ж центру, який тільки для ефективності передає їх підпорядкованій одиниці. *Деконцентрація префекторіальна* передбачає, що префект, який репрезентує центральну владу на місцях, втілює в собі повноваження всіх міністрів, а також уряду в цілому і є основним каналом комунікації між державними службовцями, що діють на місцях, зі столицею. Наприклад — французький префект, окружні комісари в Індії, голови МДА в Україні. Інший тип *деконцентрації* — *функціональний* — характерний для Великобританії. Тут відсутні загальний, регіональний координатор, і контролюючі державні посадові особи належать до різних функціональних ієрархій. У цьому випадку делегування державних повноважень щодо прийняття рішень та управління особливими функціями передається організаціям, які не перебувають під безпосереднім контролем міністерств центрального уряду і такі організації називаються неурядовими державними організаціями чи кванго — *quangos* (квазі-автономні неурядові організації — *quasi-autonomous non-governmental organizations*). Вони включають державні корпорації, агентства регіонального розвитку, можуть залучати представників приватного сектора чи добровільні органи шляхом маркетування, приватизації або контрактування. Таке делегування державних функцій називають маркетизацією «публічних» послуг з використанням ринків або квазіринків.

Чинником *децентралізації* мав також стати конкурсний відбір для кандидатів на посаду голів районної та обласної місцевої адміністрації, що і було закріплено у Законі України «Про державну службу» 2016 р. Втім у 2018 р. цю норму змінили, відновивши президентське право призначати голів місцевих адміністрацій поза конкурсом. Так, було відновлено недоторканність президентської вертикалі та забезпечено механізм адміністративного впливу на виборчий процес у 2019 році як на місцевому, так і на регіональному рівнях.

Реформа з оптимізації адміністративно-територіального поділу, до якої сьогодні фактично зведено децентралізацію і яку оцінюють як «успішну» у просуванні планів адміністрацій щодо збільшення територіальних громад, є очевидною. Скорочення майже 87 % муніципалітетів — це системна муніципальна реформа, адже йдеться про обмеження кількості представницьких органів місцевого самоврядування і про централістські тенденції. Адже під час укрупнення територіальних громад консолідація адміністративних одиниць відбуватиметься навколо міст районного значення, в яких вибори до місцевих рад відбуватимуться за пропорційною (з відкритими списками) системою. Відкриті списки мають боронити від політичного централізму, але це є слабкою надією в умовах, коли зберігаються традиції патронажно-клієнтельних відносин у всій політичній системі і коли партія Президента лідує на всіх регіональних та міських виборах.

Привертає увагу організований урядом процес добровільно-примусового виконання урядових планів щодо адміністративно-територіальної та муніципальної оптимізації, адже держава мотивує об'єднання громад шляхом надання субвенцій з державного бюджету та інших фінансових важелів. Дослідники зазначають: «Орієнтація на суворе дотримання схва-

лених урядом довгострокових планів на основі економічного розрахунку, як правило, виглядає безальтернативною» [11]. Урядові плани щодо «добробільної» консолідації громад часто зустрічаються з протестами на місцях, де фінансово спроможні громади не бажають приєднувати депресивні громади, або де етнічно-консолідовані громади побоюються об'єднуватися з іноетнічними.

Але державні фінансові стимули теж працюють — ОТГ отримує 60 % податку на доходи фізичних осіб, 100 % плати за надання адмінпослуг, 100 % державного мита, 10 % податку на прибуток підприємств, збори з роздрібного продажу підакцизних товарів за ставкою 5 % вартості товару; 100 % податку на нерухомість, яким відтепер оподатковується і комерційне майно, податку на автомобілі з великим об'ємом двигуна; 80 % екологічного податку (замість 35 %) та 25 % плати за надра [8]. ОТГ отримує базову дотацію, освітню, медичну, інфраструктурну субвенції. Але експерти вказують, що це є дофінансуванням для реалізації делегованих державою повноважень з бюджету, а правила фінансування повноважень змінюють щороку, тобто якою буде субвенція в наступному році і чи зможе вона покрити потреби, — невідомо [5; 10; 13].

Бюджети муніципальних громад структурно відділені від державного бюджету ще з 1990-х років. Місцеві бюджети не відповідають за борги державного бюджету і навпаки. Податки та збори поділяються на: державні та місцеві. Але головне правило залишається: «один податок — три бюджети». Кілька державних податків із процентними ставками поділяються між місцевими та державними бюджетами. Фактично виключно на державному рівні встановлювати ставки цієї частини податків, зборів та інших обов'язкових платежів, які мобілізуються у дохідній частині бюджетів. Бюджети пов'язані між собою за рахунок єдиного бюджетного процесу, який передбачає перерахування коштів з державного бюджету до місцевого і навпаки у разі делегування повноважень. Єдність бюджетного процесу підтримується державою для забезпечення системи міжрегіонального вирівнювання.

Здійснивши податкове та бюджетне реформування, уряд вказує на збільшення частки місцевих податків і зборів у власних доходах місцевого бюджету з 0,7 % у 2014 році до 27,3 % в 2017 р. [8]. Але величина делегованих бюджетних повноважень залишається замалою для гарантування бюджетної децентралізації. Принцип перекидання грошей згори донизу не змінився, а це перетворює реформу бюджетної децентралізації на фікцію. До того ж при утворенні єдиного бюджету ОТГ механізму гарантування частки коштів для кожної спільноти, яка входить до об'єднаної спільноти, не передбачено, і це є основою внутрішньодержавних конфліктів через можливу концентрацію коштів у адміністративному центрі нової спільноти.

Економіст А. Новак децентралізацію в Україні називає віртуальним обманом, під яким влада створює ілюзію активної реформаторської діяльності. Насправді ж на місцях відбулася лише зміна адміністративно-територіального устрою, а централізація фінансів навіть посилилася. «Справжньої децентралізації, яка має полягати в децентралізації дохідної частини бю-

джету, тобто податків — немає. Згідно з державним бюджетом на 2017 рік, 81 % податків йде напряму в державний бюджет і, відповідно, лише 19 % податків залишається місцевим бюджетам, а потім уже з центрального бюджету... міністр роздає в регіони кошти фактично в ручному режимі. Це те саме, що було» [5]. Таку ж оцінку надають М. Трещов та В. Оніщенко [10; 13]. Центральний уряд зберігає функцію міжрегіонального вирівнювання, хоча в 2016 р. різниця між максимальним та мінімальним ВРП на душу населення склала понад 13 разів, що вказує на зростання регіональної нерівності відносно минулих років [2].

З метою реалізації децентралізації-девістиції (присвоєння державних функцій в економічній сфері інституціям системи місцевого самоврядування або громадянського суспільства), яка має супроводжувати процес бюджетної децентралізації та деволуції з 2014 р., в Україні реалізовано новий інструмент міжмуніципальної співпраці — спільне фінансування програм розвитку, передбачених Законом «Співробітництво територіальних громад» 2014 р. Втім на сьогодні ним скористалися лише 753 громади, які підписали 180 контрактів, як правило на 1–2 роки. Динаміка міжмуніципальної співпраці є слабкою через бідність громад.

На занадто малі фінансові можливості територіальних громад України вказує фінансування громадських проектів у міських територіальних громадах України, яке почалося в 2015 р. в межах запровадженого процесу «бюджету участі» («participation budgets») — виділення коштів з місцевого бюджету під громадські проекти. У 2017 р. такі бюджети створено у 45 містах України і їх обсяг складає від 9 до 38 тисяч доларів. В той же час «бюджети участі» міст Європи складають від 8 до 100 мільйонів євро.

Бюджетна децентралізація є необхідністю в умовах економічної кризи, високої державної заборгованості та низької фінансової спроможності держави щодо підтримки місцевого та регіонального розвитку. Неолібералізм змусив «державу спати» і не створив альтернативної системи «спільної відповідальності». Але в умовах злиття влади, бізнесу та профспілок та високого рівня бідності непросто організувати реальну бюджетну самодостатність громад. Тому особливого значення набуває порада американського економіста Ч. Тібута (1956) про те, що муніципальну економічну модель не можна порівнювати з конкурентоспроможною приватною моделлю через небезпеку монополізації та недопустимість її утворення [41, с. 420]. Якщо б ця порада була врахованою в Україні, то монополія приватного заводу «Дніпроазот», який в 2018 р. припинив розподіл рідкого хлору, що використовується в країні для очищення питної води, не загрожувала б здоров'ю мільйонів українців.

Аналізуючи децентралізацію, слід визначити не лише її форми (деконцентрація, дерегуляція, деволуція, дівестиція), але і сфери прояву: адміністративну, бюджетну та політичну. Якщо в адміністративно-територіальній сфері децентралізація виявилася найбільш помітною (*на жаль, не можна стверджувати, що «ефективною»*), в бюджетній сфері найбільш очікуваною та обговорюваною (але *малоефективною*), в політичній сфері децентралізація стала темою «non grata» через події на

Донбасі і в Криму, та ставку уряду на побудову «Nation-State», що передбачає етнополітичну та етнонаціональну консолідацію та унітаризм. Це демонструє зростання етнополітичних та етнолінгвістичних конфліктів з країнами-сусідами (зокрема Польщею та Угорщиною). Питання щодо впровадження позитивної дискримінації етнонаціональних та лінгвістичних меншин, етнополітичного квотування, політичного представництва регіонів на національному рівні (питання бікамералізму, яке ставилося президентами Кучмою та Ющенком) залишаються поза соціально-політичним дискурсом, як і питання реформування гібридної моделі місцевого самоврядування, що продовжує діяти за принципом «дозволено лише те, що передбачено у Законі».

Між тим, саме політична децентралізація межує з процесами демократизації, впровадження форм прямої участі громадян, а саме виборів, референдумів, відклику депутата місцевої ради, громадських слухань, громадських експертиз, громадських рад, місцевих ініціатив, місцевих зборів, громадських зібрань, колективних звернень, петицій. Відомо, що з усіх вищеперелічених форм передбачені законом процедури організації сьогодні мають лише вибори та відклик депутата місцевої ради, в той час як інші регулюються або статутами територіальних громад (якщо такі статuti в них є), або постановами уряду, або взагалі не регулюються, як, наприклад, інститути «всеукраїнського» та «місцевого» референдумів, адже Закон «Про Всеукраїнський референдум» в 2018 р. прийнято неконституційним, а закону про місцевий референдум немає з 2012 р.

Висновки. Вищепроаналізовані дані дозволяють вважати, що реформа децентралізації в Україні, яка має проявитися у формах дерегуляції, деконцентрації, деволуції та дівестиції й у адміністративній, бюджетній та політичній сферах, поки що залишається малоефективною. Анонсована дерегуляція залишається декларативною і в адміністративній, і в політичній, й у бюджетній сферах. Центральний уряд країни зберігає домінуючі регуляторні позиції, не розглядаючи субнаціональні уряди областей, районів та базових громад як партнерські, а відтак імітує впровадження європейського принципу субсидіарності.

Анонсована урядом деконцентрація залишається в тих самих обсягах, в яких існувала до 2013 р. До того ж субнаціональні рівні ділення областей та районів залишаються під прямим контролем Президента, а закон про інститут префектури не прийнято. Анонсована деволуція замість закріплення принципу дії органів місцевого самоврядування «дозволено все, що не заборонено» на практиці представлена процесом адміністративно-територіальної оптимізації — укрупнення (скорочення кількості) територіальних громад, які отримують повноваження та фінансові стимули для покриття розходів на інфраструктурне облаштування нових центрів організації місцевої влади. Замість наближення органів місцевого самоврядування до жителів громад відбувається скорочення кількості громад та муніципалітетів майже на 87 %. Принцип бюджетної децентралізації «один податок — один бюджет» не реалізований. Процедурне впровадження форм прямої демократії теж є незакінченим.

Відтак залишається сподіватися, що очікування європейських організацій та аносовані стратегічні цілі уряду щодо впровадження цінностей європейської інтеграції, а відтак і ідей Жана Моне щодо розвитку «Європи регіонів», будуть реалізовані незважаючи на впливові тенденції уніфікації, унітаризації та централізму. Але для цього в Україні слід розвивати ідеї самодостатніх конкурентоспроможних регіонів, взаємодіючих на основі горизонтальної та вертикальної солідарності, розумної спеціалізації та орієнтації на всебічну соціально-політичну реалізацію інтересів місцевих жителів як остаточних бенефіціарів реформ.

Список використаної літератури

1. Арабчук Я. І. Фінансова децентралізація — основна складова спроможної громади. *Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування*. 2016. № 1. URL: file:///C:/Users/admuin/Downloads/Ttpdu_2016_1_20.pdf (in Ukrainian) (дата звернення 9.07.2018).
2. Валовий регіональний продукт у 2016 р.: статистичний збірник. Київ: Державна служба статистики, 2018.
3. Гринецький С. Р. В Украине вместо 24 областей может появиться 8 округов. *Сегодня*. 2013. 25 мая. URL: <https://www.segodnya.ua/ukraine/V-Ukraine-vmesto-24-oblastey-mozhet-poyavitsya-8-okrugov-438100.html> (дата звернення 9.07.2018).
4. Забейворота Т. В. Децентралізація влади як спосіб імплементації принципів належного врядування (Good Governance). *Державне будівництво*: зб. наук. праць. Харків: Магістр, 2016. № 1. С. 1–13.
5. Кравс Є. Фінансова децентралізація ОТГ: бюджетна революція чи бутафорія? *ЗИК-Новини*. 2017. 22 серпня. URL: https://zik.ua/news/2017/08/22/finansova_detsentralizatsiya_otg_byudzhetsna_revolyutsiya_chy_butaforiya_1154625 (дата звернення: 9.07.2018).
6. Міністерство регіонального розвитку України. Децентралізація влади і реформа місцевого самоврядування: відеороз'яснення. Київ, 2014. URL: <http://www.minregion.gov.ua/news/announces/decentralizaciya-vladi-i-reforma-miscevogo-samovryaduvannya--ch-i-437806/> (дата звернення: 9.07.2018).
7. Міністерство регіонального розвитку України. Програмні документи щодо децентралізації та реформування місцевого самоврядування. Київ, 2014. URL: <http://www.minregion.gov.ua> (дата звернення: 9.07.2018).
8. Міністерство регіонального розвитку України. Децентралізація дає можливості. Моніторинг процесу децентралізації. Київ, 2018. URL: http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/260/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_10.05.2018.pdf (дата звернення: 9.07.2018).
9. Найденко О. Є. Розвиток податкової децентралізації в Україні. *Економіка і суспільство*. 2017. № 3. С. 882–886.
10. Оніщенко В. В. Особливості бюджетної децентралізації в Україні: теоретичний аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Міжнародні економічні відносини. 2017. № 12(2). С. 45–50.
11. Попова О. Реформування громад: «добровільність» без альтернативи. *Дзеркало тижня*. 2016. 9 липня.
12. Пухтецька А. Характеристика принципу деконцентрації та його значення для організації публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес*. Київ: Київський університет, 2015. № 3(13). С. 55–61.
13. Трещов М. Перспективи впровадження бюджетного федералізму в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 159–167. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/2/12.pdf> (дата звернення 9.07.2018).
14. Чабанова К. І. Поняття деволуції в процесі розподілу повноважень між рівнями публічної влади. *державна та регіони*. Серія: Державне управління. 2017. № 1. С. 154–158.

15. Черніков Д., Хоропольський Р., Синьоокий О. Регіональна політика та угода про асоціацію між Україною та ЄС: за ред. ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». Київ: Парламентське видавництво, 2014. 34 с. URL: <http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/3.pdf> (дата звернення 9.07.2018).
16. Шедловський В. Децентралізація — найбільш ефективна реформа в Україні / Дослідницька компанія «Activ Group». 2017. 6 листопада. URL: <http://new.activegroup.com.ua> (accessed 09.07.2018).
17. AER. The Assembly of European Regions. Report on the State of 2017 regionalisation in Europe. Strasbourg, France: The AER, 2017. URL: <file:///C:/Users/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C/Downloads/RoR2017.pdf> (accessed July 09, 2018).
18. AER. «From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth. Part 1: Creating a Decentralisation Index. Strasbourg, France: The Assembly of European Regions, May, 2009. URL: http://aer-www.ameos.net/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/GB-FINAL_cover.pdf (accessed July 09, 2018)
19. Balazs J. et al. The EU and Ukraine: Taking a Breath. *Carnegie Endowment for International Peace*. February 27, 2018. URL: <https://carnegieendowment.org/2018/02/27/eu-and-ukraine-taking-breath-pub-75648> (accessed July 09, 2018).
20. Banch I., Flinders M. Multi-level governance. Oxford: Oxford University Press, 2005. 252 p.
21. Bogdanor V. Devolution. Oxford: Oxford University Press, 1979. 342 p.
22. 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. № 32(2). С. 139–257.
23. Burgess M. The British tradition of Federalism. London: University Press, 1995. 197 p.
24. Burrows B., Geoffrey D. Devolution or Federalism. Basingstoke: Macmillan, 1980. 94 p.
25. CEMR. Council of European Municipalities and Regions. Decentralisation at a crossroads: Territorial reforms in Europe in times of crisis. *Local and Regional Europe*. October, 2013: http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf
26. Council of the EU. Joint statement following the 20th EU-Ukraine Summit, July, 9, 2018. Brussels, Belgium: European Council, European Commission. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/36086/joint-statement-eu-ua-summit-2018.pdf> (accessed July 09, 2018)
27. DeWitte B., Ott A., Vos E. Between Flexibility and Disintegration: The Trajectory of Differentiation in EU Law. Cheltenham: Edward Elgar, 2017. 448 p.
28. Elazar D. J. Federalism in theory and practice: some French, American, and Nigerian examples. *Publius. The Journal of Federalism*. 1973. № 1. С. 1–3.
29. European Commission. Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe 2020. Brussels, Belgium: European Commission, 2010. URL: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/smart_growth/comm2010_553_en.pdf.
30. 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, 2018. 8 p.
31. Jeffery Ch., Wincott D. The challenge of territorial politics: beyond methodological nationalism. *New directions in political science: Responding to the challenges of an interdependent world* / Edited by C. Hay. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. P. 167–188.
32. Jeffery Ch., Lodge G., Schmuecker K. The devolution paradox. *Devolution in Practice 2010: Public policy differences in the UK* / Edited by Guy Lodge and Katie Schmuecker with Adam Coutts. London: Institute for Public Policy Research, 2010. URL: https://www.ippr.org/files/images/media/files/publication/2011/10/devolution-in-practice_introduction_1775.pdf (accessed 09.07.2018).
33. Keating M., Stevenson L., Ca Irney P., Ine Taylor K. Does Devolution Make a Difference? Legislative Output and Policy Divergence in Scotland. *The Journal of Legislative Studies*. 2003. № 9 (3). P. 110–139.
34. OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). 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 (accessed 09.07.2018).

35. OECD. 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 (accessed 09.07.2018).
36. 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.
37. Riker, W. H. **Federalism: Origin, Operation, Significance**. Boston: Little, Brown, 1964. 169 p.
38. Smith B. C. Decentralization: The Territorial Dimension of the State. London: G. Allen & Unwin, June 27, 1985. 227 p.
39. Stepan A., Linz J. J., Yadav Y. *Crafting State-Nations: India and Other Multinational Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 2011. 336 p.
40. Thornley A., Newman P. Globalisation, world cities, and urban planning: developing a conceptual framework. *Planning in a Global Era. Urban and regional planning and development*. Edited by A. Thornley and Y. Rydin. New-York: Routledge, 2016. P. 13–26.
41. Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*. 1956. № 64 (5). P. 416–424.

References

1. Arabchuk, Ya.I. «Finansova detsentralizatsiya — osnovna skladova spromozhnoji gromady.» In *Teorija ta praktyka derzhavnogo upravlinnja ta mistseвого samovryaduvannja*. 1 (2016). Accessed July 09, 2018. file:///C:/Users/admuin/Downloads/Ttpdu_2016_1_20.pdf (in Ukrainian)).
2. Valovy'j regional'ny'j produkt u 2016 r. *Staty'sty'chny'j zbirny'k. Ky'yiv. Derzhavna sluzhba staty'sty'ky'*, 2018.
3. Grinevetskiy, Sergey. «V Ukraine vmesto 24 oblastey mozhет poyavit'sya vosem' okrugov.» *Segodnya*. May 25, 2013. Accessed July 09, 2018. <https://www.segodnya.ua/ukraine/V-Ukraine-vmesto-24-oblastey-mozhet-poyavitsya-8-okrugov-438100.html>
4. Zabejvorota, Tetiana. «Decentralizaciya vlady' yak sposib implementaciyi pry'ncy'piv nalezhnogo vryaduvannya (Good Governance).» V: *Derzhavne budivny'ctvo. Zbirny'k Naukovy'x pracz'*. Xarkiv: Vy'dvo XarRI NADU «Magistr». 1(2016): 1–13.
5. Kravs, Ye. «Finansova decentralizaciya OTG: byudzhetna revolyuciya chy' butaforiya?» *ZIK-novy'ny'*. Serpen' 22, 2017. Accessed July 09, 2018. <https://zik.ua/news/2017/08/22/finansova-detsentralizatsiya-otg-byudzhetna-revoljutsiya-chy-butaforiya-1154625>
6. Ministerstvo Regional'nogo rozvytku Ukrainy'. «Detsentralizatsiya vlady' i reforma mistseвого samovryaduvannya.» Videoroz'yasnennya. Ky'yiv, Ukrayina: Ministerstvo Ukrainy'. 2014 a. Accessed July 09, 2018. <http://www.minregion.gov.ua/news/announces/decentralizaciya-vladi-i-reforma-misceвого-samovryaduvannya-ch-i-437806/>
7. Ministerstvo Regional'noho rozvytku Ukrainy'. «Programni dokumenty shhodo detsentralizatsiyi ta reformuvannya mistseвого samovryaduvannya.» Ky'yiv, Ukrayina: Ministerstvo Ukrainy'. 2014 b. Accessed July 09, 2018. <http://www.minregion.gov.ua>
8. Ministerstvo Regional'noho rozvytku Ukrainy'. «Detsentralizatsiya daye mozhlyvosti. Monitorynh protsesu detsentralizatsiyi.» Ky'yiv, Ukrayina: Ministerstvo Ukrainy', 2018. Accessed July 09, 2018. http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/260/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_10.05.2018.pdf
9. Najdenko, O. Ye. «Rozvy'tok podatkovoyi decentralizaciyi v Ukraini.» *Ekonomika i suspil'stvo*. 3(2017): 882–886.
10. Onishhenko, V. V. «Osobly'vosti byudzhetnoyi decentralizaciyi v Ukraini: teorety'chny'j aspekt.» *Naukovy'j Visny'k Uzhgorods'kogo nacional'nogo universy'tetu. Seriya: Mizhnarodni ekonomichni vidnosy'ny'*. 12(2) (2017): 45–50.
11. Popova, Ol'ga. «Reformuvannya gromad: 'dobrovil'nist' bez al'ternaty'vy'.» *Dzerkalo ty'zhnya*. Ly'pen'9, 2016.
12. Puxtecz'ka, A. A. «Xaraktery'sty'ka pry'ncy'pu dekoncentraciyi ta jogo znachennya dlya organizaciyi publichnoyi administraciyi.» *Administraty'vne pravo i proces*. Ky'yiv: Ky'yivs'ky'j universy'tet. 3(13) (2015): 55–61.

13. Tryeshhov, M. M. «Perspekty'vy' vprovadzhennya byudzhetnogo federalizmu v Ukraini.» *Aktual'ni problemy' derzhavnogo upravlinnya*. 1 (2015): 159–167. <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-1/doc/2/12.pdf>
14. Chabanova, K. I. «Ponyattya devolyuciyi v procesi rozpodilu povnovazhen' mizh rivnyamy' publichnoyi vlady'.» *Derzhava ta regiony'. Ceriya: derzhavne upravlinnya*. 1 (2017): 154–158.
15. Chernikov, Denis, R. Xoropol's'ky'j ta O. Sy'n'ooky'j. Regional'na polity'ka ta ugoda pro asociaciyu mizh Ukrainoyu ta YeS. Za red. GO «Laboratoriya zakonodavchy'yi iniciaty'v». Ky'yiv: Parlaments'ke vy'davny'cztvo. 2014. <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/03/3.pdf>
16. Shedlovs'yy, Vitaliy. «Detsentralizatsiya — naybil'sh efektyvna reforma v Ukraini.» *Doslidnyts'ka kompaniya «Active Group»*. November 6, 2017. Accessed July 7, 2018. <http://new.activegroup.com.ua>
17. AER. The Assembly of European Regions. «Report on the State of 2017 regionalisation in Europe.» Strasburg, France: The Assembly of European Regions, 2017. Accessed July 09, 2018. <file:///C:/Users/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C/Downloads/RoR2017.pdf>
18. AER. «From Subsidiarity to Success: The Impact of Decentralisation on Economic Growth.» Part 1: Creating a Decentralisation Index. Strasburg, France: The Assembly of European Regions, May, 2009. Accessed July 09, 2018. http://aer-www.ameos.net/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/AER_Study_on_decentralisation/Studies/GB-FINAL_cover.pdf
19. Balazs, Jarabik et al., «The EU and Ukraine: Taking a Breath.» Carnegie Endowment for International Peace, February 27, 2018. Accessed July 09, 2018. <https://carnegieendowment.org/2018/02/27/eu-and-ukraine-taking-breath-pub-75648>
20. Banch, Ian and *Matthew Flinders*. Multi-level governance. Oxford: University Press, 2005.
21. Bogdanor, Vernen. Devolution. Oxford: Oxford University Press, 1979.
22. Bratic, Vjekoslav. «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) (2008): 139–257.
23. Burgess, Michael. The British tradition of Federalism. London: University Press, 1995.
24. *Burrows, Bernard and Denton, Geoffrey*. Devolution or Federalism. Basingstoke: Macmillan, 1980.
25. CEMR. Council of European Municipalities and Regions. «Decentralisation at a crossroads Territorial reforms in Europe in times of crisis. Local and Regional Europe,» October, 2013. Accessed July 09, 2018. http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf
26. Council of the EU. «Joint statement following the 20th EU-Ukraine Summit,» July, 9, 2018. Brussels, Belgium: European Council, European Commission. Accessed July 09, 2018. <https://www.consilium.europa.eu/media/36086/joint-statement-eu-ua-summit-2018.pdf>
27. De Witte Bruno, Andrea Ott and Ellen Vos. Between Flexibility and Disintegration: The Trajectory of Differentiation in EU Law. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2017.
28. Elazar, Daniel J. «Federalism in theory and practice: some French, American, and Nigerian examples.» *Publius. The Journal of Federalism* 3(1) (1973) :1–3.
29. EC. European Commission. «Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe 2020,» Brussels, Belgium: European Commission, 2010. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/smart_growth/comm2010_553_en.pdf.
30. 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, 2018.
31. Jeffery, Charlie and Daniel Wincott. «The challenge of territorial politics: beyond methodological nationalism.» *In New directions in political science: Responding to the challenges of an interdependent world*, edited by Colin Hay, 167–188. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
32. Jeffery Charlie, Guy Lodge and Katie Schmuecker. «The devolution paradox.» *In Devolution in Practice 2010: Public policy differences in the UK*. Edited by Guy Lodge and Katie Schmuecker with Adam Coutts. London: Institute for Public Policy Research (ippr), 2010. Accessed July 09, 2018. https://www.ippr.org/files/images/media/files/publication/2011/10/devolution-in-practice_introduction_1775.pdf

33. Keating, Michael, Linda Stevenson, Paul Ca Irney and Kather Ine Taylor. «Does Devolution Make a Difference? *Legislative Output and Policy Divergence in Scotland.*» *The Journal of Legislative Studies* 9 (3) (2003): 110–139.
34. OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). «Promoting growth in all regions.» 2012. Accessed July 7, 2018. https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/promoting-growth-in-all-regions_9789264174634-en#page1
35. OECD. «Reviews of Regional Innovation. Regions and Innovation: Collaborating across Borders». 2013. Accessed July 7, 2018. http://www.programmmed.eu/fileadmin/PROG_MED/capitalisation/OECD_Regions_Collaborating_Across_Borders.pdf
36. Rhodes Rod. A. W., Paul Carmichael, Janice McMillan and Andrew Massey. *Decentralizing the civil service from unitary state to differentiated polity in the United Kingdom.* Buckingham: Open University Press, 2003.
37. Riker, William H. *Federalism: Origin, Operation, Significance.* Boston: Little, Brown. 1964.
38. Smith Brian C. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State.* London: G. Allen & Unwin, June 27, 1985.
39. Stepan Alfred, Juan J. Linz and Yogendra Yadav. *Crafting State-Nations: India and Other Multinational Democracies.* Baltimore: Johns Hopkins Press, 2011.
40. Thornley, Andy and Peter Newman. «*Globalisation, world cities, and urban planning: developing a conceptual framework.*» In: *Planning in a Global Era. Urban and regional planning and development*, edited by Andy Thornley and Yvonne Rydin, 13–26. New-York: Routledge, 2016.
41. Tiebout, Charles M. «A Pure Theory of Local Expenditures». *The Journal of Political Economy.* 64 (5) (1956): 416–424.

Стаття надійшла до редакції 10.08.2018

Ю. В. Узун

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

ФАКТОР КОНЦЕПЦИИ «ЕВРОПА РЕГИОНОВ» В ПРОЦЕССАХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ

Резюме

В статье рассмотрен процесс развития реформы децентрализации в Украине, начатой в 2014 году. Целью статьи определен анализ соответствия процесса реформирования анонсированным правительством стратегическим целям и ожиданиям европейских организаций, которые направили свои усилия на поддержку демократизации и повышение качества администрирования в Украине. В статье делается акцент на исторической и политической значимости концепции «Европа регионов», влияние которой определило ход интеграционного процесса на европейском континенте и задачи регионализации стран Европы. Предложено рассматривать реформу децентрализации в Украине в контексте общеевропейской тенденции, начавшейся более шестидесяти лет назад. Автором акцентировано внимание на существовании значительной научной базы, сформировавшейся в Европе в результате разработки реформ децентрализации. Рассмотрен процесс формирования европейской политики децентрализации и регионализации, отмечено влияние таких организаций как Ассамблея европейских регионов, Конгресс местных и региональных органов власти Европы, Совет европейских муниципалитетов и регионов, Комитет регионов ЕС. Указано, что формами децентрализации традиционно выступают деволуция, деконцентрация, дивестиция, дерегуляция, которые проявляются в политической, бюджетной и административной сферах с целью ослабления централизма и преодоления унификационной и унитаристской тенденций.

В статье рассмотрены стратегические цели правительства Украины с 2014 года и экспертные и институциональные оценки четырехлетнего этапа реформирования в Украине. Указано, что данные национальных социологических компаний расходятся с экспертными оценками, представленными в 2017–2018 годах организациями Совета Европы и ЕС, а также парламентским комитетом Ассоциации Украина — ЕС. Отмечено, что декларируемые цели правительства осуществить реформы децентрализации на практике оказываются слабо поддержаны реальными действиями. Причиной тому называется неготовность осуществить полномасштабное реформирование, с одной стороны, в связи с событиями на Донбасе и в Крыму, а с другой стороны, в связи с расхождением представлений украинских реформаторов с представлениями сторонников европейской идеи «Европы регионов».

Ключевые слова: Украина, политика, децентрализация, «Европа регионов».

Y. V. Uzun

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

**FACTOR OF THE CONCEPT «EUROPE OF REGIONS»
IN THE PROCESSES OF DECENTRALIZATION IN UKRAINE**

Summary

The article considers the process of development of the decentralization reform in Ukraine, started in 2014. The aim of the article is to analyze the conformity of the reform process with the strategic goals declared by government and expectations of the European organizations that have directed their efforts to support democratization and improve the quality of administration in Ukraine. The article focuses on the historical and political significance of the concept of «Europe of Regions», the influence of which determined the course of the integration process on the European continent and of the task of regionalization of the countries of Europe. In the article was proposed to consider the reform of decentralization in Ukraine in the context of a pan-European trend that began more than sixty years ago. The author drew attention to the existence of a significant scientific base, formed in Europe as a result of the development of decentralization reforms. Was considered the process of forming the European policy of decentralization and regionalization, was noted the influence of such organizations as the Assembly of European Regions, the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, the Council of European Municipalities and Regions, the Committee of the EU Region. It was pointed out that devolution, deconcentration, divestiture, and deregulation are traditionally the forms of decentralization, which manifest themselves in the political, budgetary and administrative spheres with the aim of weakening centralism and overcoming the unification and unitarist tendencies.

The article examines the strategic goals of the government of Ukraine from 2014 and the expert and institutional assessments of the four-year stage of reform in Ukraine. It is indicated that the data of national sociological companies diverge from the expert assessments presented in 2017–2018 by the organizations of the Council of Europe and the EU, as well as by the parliamentary committee of the Ukraine-EU Association. It is noted that the declared goals of the government to implement decentralization reforms in practice prove to be poorly supported by real actions. The reason for this is the unwillingness to carry out a full-scale reform, on the one hand, in connection with the events in Donbass and the Crimea, and on the other hand, due to the divergence of the views of Ukrainian reformers with the ideas of the supporters of the European idea of «Europe of the Regions».

Key words: Ukraine, politics, decentralization, «Europe of Regions».