

Об'єднання територіальних громад: добровільність чи примусовість?

Зважаючи на ситуацію зі створенням об'єднаних територіальних громад в Україні у 2015–2017 рр., у статті досліджено процес децентралізаційної реформи в Україні та зарубіжних країнах. Для виконання поставлених у статті завдань використано порівняльний метод, що дав можливість зіставити результати реформування в країнах, котрі застосовували різні підходи, а також такі методи, як статистичний, експертних оцінок, контент-аналіз. За результатами проведеного дослідження, виокремлено три основні підходи децентралізаційного реформування: адміністративно-примусовий, добровільний і добровільно-примусовий. Доведено, що європейські держави, котрі здійснювали реформування на добровільній основі, не досягли поставленої мети (Норвегія, Естонія (1996–2014 рр.), Албанія, Латвія (1990–2009 рр.), Франція, Угорщина, Словаччина, Чехія, Східна Німеччина (НДР) після 1990 р.). Натомість країни, котрі відразу запровадили адміністративно-примусовий підхід до реформування, зокрема Грузія, змогли реалізувати поставлену мету. Окремі держави, які розпочинали реформування на добровільних засадах, змушені були в подальшому вдаватися до примусового варіанта реформування (Данія, Естонія, Латвія). Оскільки передбачені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади терміни не були реалізовані, практика добровільності може призвести до поразки децентралізаційної реформи в Україні. Зважаючи на це та враховуючи європейський децентралізаційний досвід, а також власну поразку територіальної реформи 2005 р., уже найближчим часом Уряду потрібно визначитися щодо подальшого алгоритму реформування. Адже від його результатів залежатиме не лише розвиток демократії, громадянського суспільства, ефективність місцевих інститутів публічної влади, а й успішність нашої держави та її європейська перспектива.

Ключові слова: децентралізація, об'єднана територіальна громада, реформа, орган місцевого самоврядування, добровільне об'єднання, примусове об'єднання.

Постановка наукової проблеми та її значення. На сучасному етапі децентралізація влади є ключовою реформою в Україні. Від її результатів залежатиме не лише розвиток демократії, громадянського суспільства, ефективність місцевих інститутів публічної влади, а й успішність нашої держави та її європейська перспектива. Ключовим чинником децентралізації є створення дієздатних органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), спроможних вирішувати всі без винятку питання місцевого значення, надавати якісні та своєчасні послуги населенню. Відповідно, дослідження процесу формування спроможних територіальних громад є важливим науковим завданням сучасної науки.

Актуальність теми. Зважаючи на важливість реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади, що зараз проходить в Україні, а також із метою уникнення помилок, допущених у процесі реформування 2005 р., дослідження механізмів об'єднання територіальних громад є актуальним завданням, що стоїть перед наукою.

Мета статті – аналіз основних підходів об'єднання територіальних громад та визначення оптимального варіанта для вітчизняного реформування.

Методи дослідження. У статті застосовано методи спостереження, порівняння, аналізу й синтезу, статистичний, контент-аналізу.

Результати дослідження становлять аналітичний матеріал для органів державної влади та ОМС, політичних партій, експертного середовища й громадських організацій, який можна використати для аналізу позитивних і негативних аспектів процесу формування об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) та вироблення відповідних висновків щодо наступного етапу реформування базового рівня публічного управління.

Наукова новизна полягає в тому, що в результаті аналізу зарубіжних підходів щодо реформування базового (муніципального) рівня місцевого самоврядування, обґрунтовано найбільш успішний для подальшого процесу об'єднання територіальних громад в Україні.

Практична значущість матеріалів статті полягає в можливості їх використання в нормативно-правовому забезпеченні реформи з децентралізації влади в Україні.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Тематику статті висвітлено в таких працях [3; 8; 9; 10; 11; 12; 14].

Якщо тематика зарубіжних підходів муніципального реформування присутня в науковій літературі, то обґрунтування оптимальних для вітчизняної децентралізаційної реформи механізмів розроблена недостатньо.

Вклад основного матеріалу й обґрунтування результатів дослідження. Протягом 2015–2017 рр. в Україні створено 665 ОТГ, котрі розміщені в 321 районі 24 областей. У 15 районах об'єдналося 100 % територіальних громад, у 111 районах – понад 50 % громад. Разом із тим у 146 районах із 467 не створено жодної ОТГ, що становить 31,2 %. Найбільша кількість таких районів у Київській області – 18 із 25 (72 %), Харківській – 17 із 27 (63 %), Закарпатській – 8 із 13 (61,5 %), Кіровоградській – 13 із 23 (56,5 %), Одеській – 13 із 26 (50 %), Херсонській – 8 із 18 (44,4 %)[5]. Як видно, за майже три роки реформи ситуація в регіонах є доволі різною. У цьому контексті доцільно звернутися до зарубіжного досвіду та зробити компаративний аналіз здійснення адміністративно-територіального реформування на базовому рівні.

Протягом шістдесятих-вісімдесятих років ХХ ст. у багатьох західноєвропейських країнах центральна влада з метою підвищення економічної ефективності управління на місцях провела муніципальні реформи, скоротивши чисельність базових територіальних колективів через їх укрупнення. Зазначені процеси спрямовано на формування достатньої територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази для утримання сучасних комунальних й інших муніципальних служб. Зарубіжний досвід свідчить, що укрупнення територіальних громад здійснювалося з ініціативи центральних органів державної влади, тобто «згори», підкріплене відповідною законодавчою базою, а не безпосередньо муніципалітетами [1, с. 453].

Радикальні заходи щодо зменшення кількості територіальних громад (комун у Бельгії, Данії, Швеції, Італії; муніципалітетів у Греції, Іспанії, Португалії; громад у Німеччині; містечок в Ірландії; округів у Великій Британії) були здійснені, починаючи з п'ятдесятих років ХХ ст. Наприклад, у Швеції проведено дві реформи: у 1952 р. зменшення загальної кількості комун становило від 2282 до 816 та в 1974 р. – зменшення комун до 288 [9, с. 80]. В Англії й Уельсі 1972 р. кількість округів скоротилася з 1383 до 402. У Бельгії – від 2359 (1975 р.) до 589 (1988 р.) комун. У ФРН (Західна Німеччина) у процесі реформи 1967–1968 рр. кількість громад зменшилася з 24 282 до 8800 (тобто на 65 %) із середньою кількістю населення 8800 осіб [9, с. 84–85].

У Данії в результаті муніципальної реформи, що відбулася в 1970 р., кількість муніципалітетів скоротилася з 1386 до 277, а мешканців у межах муніципалітету – не менше ніж 2200 осіб [14, с. 17]. Під час наступної адміністративно-територіальної реформи 2002–2007 рр. 277 муніципалітетів об'єднано в 98 великих громад, кожна з яких нараховує не менше ніж 30 тис. жителів [2, с. 436]. Уряд підготував рекомендації щодо об'єднання у вигляді карти та визначив термін, протягом якого громадам належало провести консультації щодо об'єднання. Саме за таким підходом об'єдналась абсолютна більшість територіальних громад [14, с. 29]. У Данії муніципалітети, у яких мешкає менше ніж 20 тис. осіб і котрі з об'єктивних причин не об'єднуються з іншими муніципалітетами, повинні створити т. зв. партнерства з одним чи декількома муніципалітетами для забезпечення надання якісних послуг своїм мешканцям.

В Італії відповідно до закону «Про устрій місцевих автономій» (1990 р.) нові комуни можуть створюватися за наявності не менше ніж 10 тис. жителів. Законом передбачено суттєві фінансові стимули для об'єднання й наступного злиття комун із населенням менше п'яти тисяч жителів або їх приєднання до більш великих комун.

Разом із тим існує низка прикладів невдалих спроб територіального реформування, коли з тих чи інших причин вони не були реалізовані: Норвегія, Естонія (1996 по 2014 рр.), Албанія, Латвія (1990–2009 рр.), Франція, Угорщина, Словаччина, Чехія, Східна Німеччина (колишній НДР) після 1990 р. До цього переліку можна віднести й Україну, що має негативний досвід територіального реформування після Помаранчевої революції 2005 р.

Зокрема, спроба реформування комунального рівня Французької Республіки позначена поразкою закону Марселіна про добровільне злиття дрібних комун, ухваленого урядом Ж. Помпіду 16 липня 1971 р. Як результат, у цій країні зберігається найбільш архаїчна структура базового рівня територіального устрою серед держав-членів ЄС із найбільшою кількістю комун – 36 751 (у 1851 р. їх було 36 835) [13, с. 63]. При цьому 27 790, або 76 %, комун мають кількість населення менше ніж 1000 чол. і лише 241 комуна (0,7 %) – понад 30 000 осіб [9, с. 86]. Кожна друга комуна нараховує менше 400 жителів. Поразка комунальної реформи змусила вдатися до міжкомунальної кооперації, що здійснюється в чотирьох формах: синдикати комун; міські об'єднання; спільноти комун; спільноти населених пунктів [7, с. 68]. Синдикати комун, місією яких є виконання окремих функцій або декількох завдань, показали свою ефективність; спільноти комун утворюються з метою розвитку й облаштування територій.

Зважаючи на сказане вище, для вітчизняного адміністративно-територіального реформування особливий інтерес становить успішний досвід зарубіжних країн (особливо в минулому радянських республік), а також урахування невдалих спроб такого реформування.

У Грузії після Революції троянд й обрання президентом М. Саакашвілі уряд розпочав кардинальну реформу адміністративно-територіального устрою. Динамічне реформування, що розпочалося у 2006 р., здійснювалося директивним способом. Ліквідовано сільські та селищні ради, натомість 65 колишніх районів Грузії перетворено на 65 великих муніципалітетів, які й стали базовою ланкою місцевого самоврядування.

Серед країн Балтії досить повчальним для України є досвід Естонії. Спочатку в цій країні об'єднання громад проходило на добровільних засадах. Однак за 18 років (із 1996 до 2014) кількість муніципалітетів скоротилася лише на 16 %, із 254 до 213. Зважаючи на загрозливу ситуацію в депресивних районах, наприкінці 2015 р. естонський уряд оголосив, що переходить до примусового об'єднання громад. Улітку 2016 р. ухвалено відповідний закон, що встановив мінімальну кількість населення громади – мінімум 5 тис. Він також передбачив ще піврічний термін для добровільного об'єднання й відповідні стимули (дотацію з держбюджету – 50 євро на особу). Такий підхід спрацював – лише 17 громад не погодилися на об'єднання. У результаті, в Естонії залишилося 79 муніципалітетів із середньою кількістю мешканців близько 8 тис. (до реформи було менше 2 тис.) [10]. Наступним етапом реформи в цій країні стане ліквідація районів, адже більшість їхніх функцій перейшло на базовий рівень і лише окремі послуги (передусім пов'язані з охороною здоров'я) надаватимуться державою.

У Латвії з метою розірвати з'язок із радянським минулим на початку 90-х років ліквідовано всі сільради й створено більш ніж 500 громад (волостей), значна частина яких були невеликими та, отже, неспроможними надавати якісні послуги населенню. Країна просто не могла існувати далі з такою величезною кількістю територіальних громад, тому вирішила здійснити їх укрупнення на добровільно-рекомендаційних засадах. Цей процес планувалося завершити до 1998 р., але фактично він затягнувся на 10 років довше. За роки реформи об'єдналося лише 55 самоврядних органів. У 2009 р. уряд Латвії планував не лише завершити формування нового базового рівня, але й, замість 26 районів, утворити п'ять регіонів розвитку [14, с. 49]. Влада рекомендувала ОМС добровільно об'єднатися до 2009 р., стимулюючи цей процес відповідними дотаціями, додатковими ресурсами. Однак добровільно реформа не пішла. Усвідомивши безуспішність добровільного підходу, у 2009 р. влада перейшла до командно-примусового варіанта. Ліквідовано районний рівень, адже в ньому, на думку латвійських політиків, просто зникла потреба, оскільки повноваження з районного рівня перейшли на базовий, до територіальних громад. Замість 26 районів та семи міст республіканського значення, утворено 109 «країв». Однак така їх кількість не відповідала напрацюванням фахівців, а стала результатом домовленостей політиків, які перекроювали територію країни фактично під виборчі округи. У результаті, незважаючи на норму закону «Про адміністративно-територіальну реформу» (населення краю має бути не меншим ніж 4 тис. жителів), фактично кожна п'ята територіальна громада не відповідала цьому критерію. В одному з країв узагалі проживає менше 2 тис. осіб, водночас у найбільших краях – понад 30 тис. жителів [12].

Зважаючи на таку ситуацію, в експертному середовищі та уряді Латвії переконані, що взятий за основу механізм добровільного об'єднання був помилковим. Рішення щодо територіального реформу-

вання мають прийматися на центральному рівні, на який покладено й політичну відповідальність за результати. Загравання в демократію лише перешкоджає реформі. Підтвердження цієї тези – практика окремих країн, у яких об'єднавчий процес здійснювався виключно на добровільних засадах. Наприклад, у Нідерландах за сто років кількість муніципалітетів зменшилась усього від 1100 до 714. Добровільний варіант об'єднання обрано також Чехією – країною з високим ступенем подрібненості територіальних громад (6246 муніципалітетів, із яких 80 % мають населення до 1000 осіб). Однак відчутних результатів такий підхід реформування не дав. Зважаючи на це, із метою оптимізації число базових одиниць, урядом здійснено кроки щодо створення спілок ОМС. У 2005 р. засновано та зареєстровано 474 союзи ОМС за участю 4680 територіальних громад (більш ніж 70 % від загальної кількості муніципальних утворень) [3].

При цьому зазначимо, що спроби вивести конкретний оптимальний розмір спільноти (кількість населення, розмір території), виявилися безрезультатними. Очевидно, що великі адміністративно-територіальні одиниці є більш оптимальними, зважаючи на фінансово-економічні розрахунки, однак у них суттєво втрачається зв'язок між громадянами й представницькими органами, у т. ч., контроль за діяльністю останніх. Як зазначено в літературі, конкретні рішення в цій сфері стали швидше результатом політичних факторів, ніж економічних розрахунків [8, с. 127], прагнення отримати більшу владу та меншу відповідальність. В окремих випадках ці дискусії призводили до повної відмови від децентралізації й повернення низки повноважень центру [1, с. 352]. На цій важливій методологічній засаді слід наголосити особливо, адже насправді найдосконаліші фінансово-економічні, географічні розрахунки можуть виявитися бездієвими, виходячи з політичних мотивів і компромісів політичних еліт конкретної країни. Прикладом цього стали вже згадувані Франція й Східна Німеччина, у яких спроба провести комунальну реформу зазнала невдачі.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Досвід європейських країн, що здійснили адміністративно-територіальні реформи, показує, що застосовувалися такі моделі їх проведення:

Адміністративно-примусова – реформа проводиться з ініціативи центральних органів державної влади, які приймають відповідний закон, окреслюють параметри територіальних громад, формують відповідні контури нового базового рівня й реалізують відповідні рішення, контролюючи процес реформування. За цієї моделі політичну відповідальність за результати реформування несуть ініціатори реформи – центральні органи влади.

Добровільна – центральні органи влади формують критерії реформи, приймають відповідні закони, а територіальні громади самостійно (без стороннього втручання) вирішують, із ким хочуть об'єднуватися, а також форми такого об'єднання. Центральна влада фактично не впливає на цей процес, її дії обмежуються лише методологічною й експертною підтримкою, а також стимуляційними інструментами, спрямованими на заохочення територіальних громад до об'єднання.

Добровільно-примусова – на першому етапі центральна влада забезпечує законодавчу основу реформи, стимуляційні інструменти та визначає певний період об'єднання територіальних громад на добровільній основі. Коли цей підхід не дає очікуваних результатів, центральна влада вдається до примусових методів об'єднання.

Зарубіжна практика проведення реформ показала, що найбільш ефективною виявилася перша модель, що проводиться в короткі строки, а сформовані ОМС є найбільш спроможні та економічно ефективні. Однак певним недоліком цієї моделі є усунення від безпосередньої участі в реформуванні самих територіальних громад, що не відповідає принципам демократії й може певною мірою не врахувати їхні наміри, бажання до об'єднання.

Друга модель, навпаки, виявилася найменш ефективною й фактично в жодній країні, де вона застосовувалася, не сприяла досягненню поставленої мети. Після багаторічного добровільного реформування, що не давало позитивних результатів, центральна влада була змушена запроваджувати третю модель.

Україна, зважаючи на гіркий досвід реформування 2005 р., після Революції гідності у 2014 р. вибрала добровільний варіант, що передбачав завершення формування нового базового рівня до кінця 2017 р. [6]. Однак усі терміни, передбачені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, не були реалізовані, а за три роки кількість утворених ОТГ об'єднала лише 29 % рад базового рівня й 14,2 % від загальної кількості жителів країни [4]. Тому, незважаючи на певні успіхи реформування (за добровільної моделі – це найвищі показники в

Європі), усе ж потрібно вносити суттєві корективи до методів реформування, починаючи з 2019 р., адже велика кількість територіальних громад зайняла відверто очікувальну позицію. Як зазначає К.-Л. Попеску, ключовий експерт Ради Європи з децентралізації, «якщо Україна на суто добровільній основі завершить широкомасштабне об'єднання громад за короткий термін, вона може стати першою країною у світі, яка досягне цього» [11]. Чи наважиться український уряд на примусовий варіант, як це зробили Данія чи Естонія, покаже час, якого стає все менше.

Перспективи подальших досліджень. Зважаючи на можливий перехід до примусового варіанта об'єднання територіальних громад, важливо дослідити найбільш успішний зарубіжний досвід у цій сфері з метою його імплементації у вітчизняну практику децентралізації.

Джерела талітература

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми/І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін./за ред. І. О. Кресіної. Київ: Логос, 2009. 480 с.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи/В. С. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк та ін.; під заг. ред. О. В. Турчинова. Київ: Секретаріат КМУ, 2009. 616 с.
3. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою. *Конституційна асамблея*. URL: <http://cau.in.ua/ua/activities/analytcs/id/jevropeskij-dosvid-udoskonalennja-administrativno-teritorialnog-481/> (дата звернення 11.01.2018).
4. Децентралізація. Динаміка формування ОТГ: Індикатор 1. URL: http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_12_ua#main-info (дата звернення: 09.01.2018);
5. Децентралізація. Об'єднання територіальних громад в межах районів: Індикатор 1. URL: http://decentralization.gov.ua/monitoring2018_01_ua#main-info (дата звернення: 23.01.2018);
6. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. 11 квіт. С. 13.
7. Лазор О. Д., Коваль М. Р. Публічна самоврядна влада у містах України та Франції: організаційно-правовий аспект: монографія. Чернівці: Технодрук, 2008. 92 с.
8. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу. Київ: Укр. консалтингова група, 2005. 130 с.
9. Піпцик М. В., Ганущак Ю. І., Шиманке Д., Циммерманн Х. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні пропозиції. Київ: Асоц. міст України та громад, 2008. 136 с.
10. Сидоренко С. Досвід адмінреформи для України: як звільнити більшість мерів, не зруйнувавши державу. *Європейська правда*. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/11/23/7073972/> (дата звернення: 09.01.2018).
11. Сидоренко С. Реформа, якої не уникнути Україні: 10 прикладів об'єднання громад у країнах Європи. *Європейська правда*. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/12/27/7075538/> (дата звернення: 09.01.2018).
12. Сидоренко С. Як не варто проводити адмінреформу, або чи повторить Україна помилки Латвії? *Європейська правда*. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/05/25/7034150/> (дата звернення: 09.01.2018).
13. Строй В. «Жодного дня без реформи самоврядувань!». *Віче*. 2007. № 11. С. 63–64;
14. Ткачук А., Майдан О. Адміністративна реформа в Данії та Латвії: корисний досвід для України. Київ: АДЕФ-Україна, 2006. 56 с.

References

1. Administratyvno-terytorial'na reforma v Ukraini: polityko-pravovi problemy / I. O. Kresina, A. A. Kovalenko, K. M. Vitmantain. / zared. I. O. Kresinoyi. Kyuyiv: Lohos, 2009. 480 s. (in Ukrainian).
2. Administratyvno-terytorial'nyy ustriy Ukrainy. Istoriya. Suchasnist'. Perspektyvy / V. S. Kuybida, V. P. Pavlenko, V. A. Yatsyuktain. / pidzah. red. O. V. Turchynova. Kyuyiv: Sekretariat KMU, 2009. 616 s. (in Ukrainian).
3. Bodrova I. I. Yevropeys'kyy dosvid udoskonalennya administratyvno-terytorial'noho ustroyu. Konstytutsiyna asambleya. URL: <http://cau.in.ua/ua/activities/analytcs/id/jevropeskij-dosvid-udoskonalennja-administrativno-teritorialnog-481/> (data zvernennya 11.01.2018). (in Ukrainian).
4. Detsentralizatsiya. Dynamika formuvannya OTH: Indykator 1. URL: http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_12_ua#main-info (data zvernennya: 09.01.2018). (in Ukrainian).
5. Detsentralizatsiya. Ob'yednannya terytorial'nykh hromad v mezhakh rayoniv: Indykator 1. URL: http://decentralization.gov.ua/monitoring2018_01_ua#main-info (data zvernennya: 23.01.2018). (in Ukrainian).
6. Kontseptsiya reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady: rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainyvid 1 kvit. 2014 r. № 333-r. Uryadovyy kur'yer. 2014. 11 kvit. S. 13. (in Ukrainian).
7. Lazor O. D., Koval' M. R. Publichna samovryadna vlada u mistakh Ukrainy ta Frantsiyi: orhanizatsiyno-pravovyy aspekt: monohrafiya. Chernivtsi: Tekhnodruk, 2008. 92 s. (in Ukrainian).

8. Orhanizatsiya rehional'noyi ta mistsevoyi vlady: dosvid derzhav – chleniv Yevropeys'koho Soyuzu. Kyiv: Ukr. Konsal'tynhova hrupa, 2005. 130 s. (in Ukrainian).
9. Pittsyk M. V., Hanushchak YU. I., Shymanke D., Tsymmermann KH. Mista ta hromady v administratyvno-terytorial'niy reformi. Mizhnarodnyy dosvid ta praktychni propozytyi. Kyiv: Asots. Mist Ukrayiny ta hromad, 2008. 136 s. (in Ukrainian).
10. Sydorenko S. Dosvid adminreformy dlya Ukrayiny: yak zvil'nyty bil'shist' meriv, ne zruynuvavshy derzhavu. Yevropeys'ka pravda. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/11/23/7073972/> (data zvernennya: 09.01.2018). (in Ukrainian).
11. Sydorenko S. Reforma, yakoyi ne unyknyty Ukrayini: 10 prykladiv ob'yednannya hromad u krayinakh Yevropy. Yevropeys'ka pravda. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/12/27/7075538/> (data zvernennya: 09.01.2018). (in Ukrainian).
12. Sydorenko S. Yak ne varto provodyty adminreformu, abo chy povtoryt' Ukrayina pomylyky Latviyi? Yevropeys'ka pravda. URL: <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2015/05/25/7034150/> (data zvernennya: 09.01.2018). (in Ukrainian).
13. Stroy V. «Zhodnoho dnya bez reformy samovryaduvan'!..» Viche. 2007. № 11. S. 63–64. (in Ukrainian).
14. Tkachuk A., Maydan O. Administratyvna reforma v Daniyi ta Latviyi: korysnyy dosvid dlya Ukrayiny. Kyiv: ADEF-Ukrayina, 2006. 56 s. (in Ukrainian)

Malynovskyi Valentyn. Association of Territorial Communities: Voluntary Orcoercion? Taking into account the situation with the creation of united territorial communities in Ukraine in 2015–2017, the article examines the process of decentralization reform in Ukraine and foreign countries. To solve the problems set in the article, a comparative method was used, which made it possible to compare the results of reforms in countries that applied different approaches, as well as methods: statistical, expert assessments, content analysis. According to the results of the study, three main approaches to decentralization reform are outlined: administrative-compulsory, voluntary and voluntary-compulsory. It has been proved that the European voluntary reform countries have not achieved the goal (Norway, Estonia (1996 to 2014), Albania, Latvia (1990–2009), France, Hungary, Slovakia, Czech Republic, East Germany (formerly GDR) after 1990). Instead, the countries that immediately imposed the administrative-compulsory reform approach, in particular Georgia, were able to rationalize their goal. Individual states that initiated voluntary reform were forced to resort to a forced reform option (Denmark, Estonia, Latvia). Since the deadlines foreseen by the Concept for Reforming Local Government and Territorial Organization of the Government have not been implemented, the existing practice of voluntarism can lead to defeat of decentralization reform in Ukraine. Taking into account this and taking into account the European decentralization experience, as well as the own defeat of the territorial reform of 2005, in the near future the Government must decide on the further reform algorithm. Indeed, not only the development of democracy, civil society, the effectiveness of local institutions of public power, but also the success of our state and its European perspective will depend on its results.

Key words: decentralization, united territorial community, reform, local self-government body, voluntary association, forcible association.