

Міністерство освіти і науки України  
Національний університет «Києво-Могилянська академія»  
Факультет соціальних наук та соціальних технологій  
Кафедра політології

## **Бакалаврська робота**

Освітній ступінь – бакалавр

**На тему: «РОЛЬ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ У  
ПІДТРИМАННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ УКРАЇНИ»**

Виконала: студентка 4-го року навчання  
Спеціальності

052 Політологія

Власюк Ірина Геннадіївна

Керівник Гарань Олександр Васильович,  
доктор історичних наук, професор кафедри  
політології НаУКМА

Рецензент: канд. політ. наук Дешко Т.В.

Бакалаврська робота захищена

З оцінкою \_\_\_\_\_

Секретар ЕК \_\_\_\_\_

« » \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

Київ – 2023 р.

## План

<b>ВСТУП</b> .....	<b>2</b>
<b>РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИЧНЕ ПІДГРУНТЯ ТА ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ УКРАЇНИ</b> .....	<b>6</b>
1.1. Обґрунтування вибору термінології об'єкту дослідження .....	6
1.2. Визначення поняття стійкості та його зв'язку із теорією комплексності ...	7
1.3. Національна стійкість як державна стратегія розвитку .....	10
1.4. Децентралізація як умова формування національної стійкості .....	12
1.6. Індивідуальна воля як предикат формування стійкості системи.....	20
Висновки до Розділу I.....	21
<b>РОЗДІЛ II. СТІЙКІСТЬ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ</b> .....	<b>23</b>
2.1. Економічний розвиток як фактор раціонального вибору на користь стійкості.....	24
2.2. Системні риси взаємодії між представниками місцевої влади .....	25
2.3. Поширення проросійських поглядів як загроза стійкості регіону .....	29
2.4. Адаптивні процеси у системі місцевої влади під час децентралізації та пандемії Covid-19.....	32
2.5. Вплив взаємодії між центральною та місцевою владою та стійкість Одеської області.....	36
Висновки до Розділу II.....	37
<b>РОЗДІЛ III. НАЦІОНАЛЬНА ТА РЕГІОНАЛЬНА СТІЙКІСТЬ В УМОВАХ ПОВНОМАСШТАБНОГО ВТОРГНЕННЯ РОСІЇ</b> .....	<b>41</b>
3.1. Актуалізація досліджень стійкості відповідно до нових викликів.....	42
3.2. Якість комунікації, координації зусиль та стратегічного планування .....	45
3.3. Місцева влада Одеської області в умовах військового стану .....	49
3.4. Рекомендації по побудові національної та регіональної стійкості в умовах війни.....	55
Висновки.....	58
Джерела та література .....	62
Анотація	

## ВСТУП

### Актуальність теми дослідження

Станом на 2023 рік поняття стійкості (англ. *resilience*) увійшло до широкого вжитку українських дослідників сфери політичного, що пояснюється передусім актуалізацією дискурсу через повномасштабне військове вторгнення Росії від 24 лютого 2022 року. Стійкість місцевої влади України у надзвичайних умовах, що склалися, викликала значний інтерес як вітчизняних, так і світових експертів, адже вона зумовлює низку запитань щодо процесів, які лежать в основі уявлень про правильне врядування. Водночас ця дискусія пов'язана із тривалішим в часі дискурсом щодо реформування інституцій публічної влади в Україні, зокрема в рамках євроінтеграції. Оскільки дослідники стійкості України простежують прямий зв'язок між довоєнним станом місцевої влади та її реакцією на вторгнення, існує потреба в дослідженні системних рис влади в умовах, що передували збройній агресії Росії.

У роботі проведено аналіз двох рівнів стійкості місцевої влади – національного та регіонального на прикладі Одеської області. Таким чином забезпечується необхідний рівень абстракції від локального контексту для, з одного боку, порівняння регіональних рис та кристалізації їх у конкретному випадку, з іншого – для винесення результатів аналізу обраного регіону на ширший, національний рівень дискусії. Останнє обумовлено потребою інтеграції регіональних інтересів до національної політики. У випадку Одеської області ця необхідність очевидна.

Найбільшій області України характерні високі показники регіональної ідентичності, що суміщаються із широкою мережею зв'язків із Європейським Союзом та економікою, орієнтованою на західні ринки. Таке поєднання робить область цікавим об'єктом для аналізу. Дане дослідження дасть українцям ліпше розуміння Півдня країни і посприє інтеграції регіону у загальнонаціональний дискурс.

Врешті, піднята проблематика актуалізована потребою запровадження національної системи стійкості в рамках Стратегії національної безпеки України

«Безпека людини – безпека країни», затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 р. № 392<sup>1</sup>. Дана робота покликана доповнити актуальний дискурс новими ідеями і результатами дослідження.

## **Мета**

Дослідити роль місцевої влади Одеської області у підтриманні національної стійкості України у 2019-2023 рр.

## **Завдання**

1. Визначити національні умови формування регіональної стійкості та простежити їх вплив на систему влади місцевого рівня.
2. Дослідити стійкість Одеської області до 24 лютого 2022 р. шляхом виокремлення основних площин для аналізу та розгляду їх відповідності принципам стійкості.
3. Виявити особливості стійкості системи влади в умовах російсько-української війни на основі національних та регіональних досліджень.
4. З'ясувати, як представники органів місцевого самоврядування Одеської області діяли під час військового вторгнення Росії, та дослідити системні причини прийнятих рішень.
5. Узагальнити рекомендації експертів щодо зміцнення національної та регіональної стійкості України та запропонувати власні на основі проведеного дослідження.

**Об'єкт:** роль місцевої влади у підтриманні національної стійкості України

**Предмет:** місцева влада Одеської області у підтриманні національної стійкості України

## **Методологія та методи**

---

<sup>1</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392.  
URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 08.03.2023).

При розробці методології дослідження використано варіацію системної теорії – теорію комплексних систем, також мережеву теорію та теорію децизіонізму Карла Шмітта, а саме її визначення політики. Суттєвий вплив мали праці Девіда Істона щодо системного підходу до політичного аналізу та дослідження ролі мереж у роботі італійського самоврядування Роберта Патнема. Міркування з області мережевої теорії ґрунтуються на роботах Марка Грановеттера.

Місцева влада в роботі розглядається, як система відкритого типу, або ж комплексна система, що водночас є мережею акторів, які є не лише елементами системи, але й рушіями змін у ній. Стійкість місцевої влади при цьому залежить від її спроможності ефективно взаємодіяти із іншими суміжними системами (центральною владою та громадянським суспільством), протидіяти загрозам та адаптуватись під їх впливом до змінних соціально-політичних умов.

При аналізі стійкості місцевої влади Одеської області застосовано як дедуктивний підхід – перевірена актуальність висновків загальнонаціональних досліджень стійкості у випадку окремої області, так й індуктивний – при спробі запропонувати зміни до політик на основі конкретних проблем, що виникали в регіоні. Також використаний метод порівняння як в процесі співставлення національних і регіональних тенденцій, так і під час виокремлення особливостей роботи окремих громад регіону.

### **Джерельно-емпірична база дослідження**

Джерелами дослідження були такі законодавчі та нормативні акти як: Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», Укази Президента України, Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» та Стратегія розвитку Одеської області на 2021-2027 рр. Важливим джерелом дослідження ролі децентралізації у формуванні стійкості слугувало проведене в березні 2023 р. письмове інтерв'ю з Геннадієм Зубком, Міністром регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України у 2014-2019 рр., який був залучений до реалізації реформи децентралізації. Також в роботі використані дані з досліджень Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька

Кучеріва, Центру Разумкова, Національного інституту стратегічних досліджень, Київської школи економіки (KSE), аналітичної платформи «Вокс Україна», Всеукраїнської громадської організації «Громадянська мережа «ОПОРА».

Джерелами розглянутих теорій про місцеву владу стали праці М.О. Баймуратова, Б.В. Калиновського, В.Ф. Погорілка, О. В. Роговенка. Поняття стійкості розкриті завдяки роботам В. О. Баранника, Н. В. Бахура, К. Є. Войтовського, Є. І. Головахи, С. С. Дембіцького, А. В. Лепіхова, О. М. Майбороди, С. І. Пирожкова, В. Г. Потапенка, О. О. Резнікової, В. А. Смолія, О. В. Скрипнюка, С. В. Стоєцького та Н. В. Хамітова. Також використані матеріали експертів Організації економічного співробітництва та розвитку, та роботи іноземних дослідників, таких як Т. Бовейрд (Т. Bovaird), К. Кун (К. Kuhn), Е. Лоффлер (Е. Loeffler), І. Морліно (І. Morlino), Г. Ніколіс (G . Nicolis), Е. Холлнагель (Е. Hollnagel).

В контексті стійкості місцевої влади України важливим джерелом як емпіричних, так і аналітичних матеріалів слугувало дослідження О. Гус «Що робить Україну стійкою в асиметричній війні?» (англ. «What Makes Ukraine Resilient in the Asymmetric War?»). Роль децентралізації у розбудові стійкості обґрунтована завдяки працям авторства А. Діміτροвої (А. Dimitrova), Г. Мазепус (Н. Mazepus), Я. А. Жаліло, О. В. Шевченка, В. В. Романової. При розгляді соціально-політичного контексту Одеської області корисними були результати дослідження Т. Бевз «Політичні ідентичності в сучасній Україні: міська громада Одеси».

### **Структура та обсяг**

Робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають до себе шість, п'ять та чотири підрозділи відповідно, висновків, списку використаних джерел та літератури, додатку. Обсяг роботи – 61 стор.

# РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИЧНЕ ПІДГРУНТЯ ТА ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ТА РЕГІОНАЛЬНОЇ СТІЙКОСТІ УКРАЇНИ

## 1.1. Обґрунтування вибору термінології об'єкту дослідження

У сучасному дискурсі про стійкість (у деяких варіантах – витривалість) місцевої влади суб'єктів її забезпечення звично розглядають як публічних управлінців, які є водночас елементами комплексної системи, та діють як окремі раціональні актори з власними переконаннями. Ідеологічний аспект зачіпається в даній роботі лише побіжно з огляду на тяглисть підходу до дослідження феномену стійкості, а також через специфіку місцевої влади Одеської області. Публічний договір в регіоні має передусім функціональну основу, а не ідеологічну – що виборці, що самі можновладці звертаються до ідеології лише як до інструменту досягнення цілей – саме на такому переконанні засновані всі згадки ідеологічних орієнтирів в роботі. Докази на підкріплення окресленого вище твердження про мотиви представників влади надані у другому розділі роботи.

Концептуальну рамку функціонування різних рівнів влади в країні з 2014 року до сьогодні формувала реформа децентралізації, тож саме з області її наукового вивчення буде запозичений основний категоріальний апарат. Як зазначає О. В. Роговенко в часописі «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції», говорячи про децентралізацію, французькі вчені застосовують термін «*rouvoir local*» – локальна або місцева влада<sup>2</sup>. На користь використання терміну «місцева публічна влада» свідчать праці Б.В. Калиновського<sup>3</sup>. Хоча в сучасній практиці набуває поширення термін «муніципальна влада», як запозичення з європейського наукового дискурсу про самоврядування, в Конституції України цей термін не використовується<sup>4</sup>. В іноземних

---

<sup>2</sup> Роговенко О. В. Муніципальна влада або влада органу місцевого самоврядування: до питання про визначення понятійного апарату. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції № 1. 2019. № 1. С. 40.  
URL: [http://apnl.dnu.in.ua/1\\_2019/11.pdf](http://apnl.dnu.in.ua/1_2019/11.pdf) (дата звернення: 10.04.2023)

<sup>3</sup> . Калиновський Б.В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: монографія. Вінниця, 2016. С. 350.

<sup>4</sup> Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю., Погорілко В.Ф. та ін. Муніципальне право України: підручник / За ред. М.О. Баймуратова. 2-е вид., доп. Київ, 2009. С. 13.

дослідженнях стійкості, найбільш поширеним є термін «local government», найближчий відповідник якому в українській мові – це «місцева влада», тож саме його обрано при номінації об'єкту даної роботи.

Водночас цей вибір не передбачає відмову від використання актуальних теорій щодо організації та здійснення влади, які застосовують інші терміни на позначення її суб'єктів. Задля уникнення непорозумінь в процесі, у кожному конкретному випадку рішення використовувати ту чи іншу теорію буде обґрунтовуватись, з огляду на її актуальність для дослідження.

## **1.2. Визначення поняття стійкості та його зв'язку із теорією комплексності**

Стійкість як суспільний феномен набула популярності в працях дослідників останніх років. Причиною, безумовно, є поява нового виду загроз – від глобальних пандемій до гібридних воєн. В українському контексті стимулом до розвитку праць про національну стійкість стала російська збройна агресія. Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса у доповіді за 2022 рік виводить поняття стійкості через його відмінність від, на перший погляд синонімічного – «стабільність». Політична стабільність може бути динамічною і стагнаційною, остання передбачає утворення неефективних державних інститутів, які перешкоджають розвитку країни<sup>5</sup>. Таке визначення є протилежним до суті поняття стійкості (англ. resilience). Динамічна ж стабільність – це розвиток без «істотних потрясінь». Поняття стійкості передбачає глибше розуміння процесу витривалості політичних структур до загроз, тому саме його використано в даному дослідженні. Однак відмінність між двома видами стабільності важливо враховувати, аби не допускати помилку

---

<sup>5</sup> Національна стійкість України: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз: національна доповідь / ред. кол. С. І. Пирожков, О. М. Майборода, Н. В. Хамітов, Є. І. Головаха, С. С. Дембіцький, В. А. Смолій, О. В. Скрипнюк, С. В. Стоєцький / Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2022. С. 79. URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/nats\\_dopovyd.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/nats_dopovyd.pdf)

прирівнюючи стабільність у її стагнаційній формі до стійкості, яка за суттю ближча до динамічної форми стабільності.

Стійкість доречно розглядати у зв'язку з теорією комплексності. Об'єктом її вивчення є складні або комплексні (англ. complex) системи. Це системи відкритого типу, що означає, що їх компоненти активно взаємодіють із навколишнім середовищем, і тому їх дослідження можливе лише при врахуванні їхнього зв'язку з іншими системами<sup>6</sup>. Теорія комплексності передбачає, що при дослідженні впливу певного фактору на систему спостерігається циклічна каузальність (англ. circular causality), тобто явище з області кібернетики, коли реакція системи на певний фактор, зазвичай інформацію, зрештою спричиняє зміни в самій системі. Цей механізм покладено в основу машинного навчання, і він є базисом роботи політичних систем також, адже вони відповідають визначенню комплексних систем. Система місцевої публічної влади пов'язана із системою центральної політичної влади: політики місцевого рівня юридично і фактично знаходяться у взаємозалежності від центральних органів влади. Також місцева влада звітує перед місцевими жителями. Все це дає підстав характеризувати її як систему відкритого типу.

Джерела теорії комплексності знаходимо у системному аналізі. Одним із головних теоретиків цього підходу у аналізі політичного вважається Девід Істон. У своїй праці «Політична система» (1953) він ідентифікував політичну систему як таку, що позначає процес формулювання і реалізацію соціальної політики (англ. social policy)<sup>7</sup>.

Вибір комплексної теорії як парадигми для дослідження обумовлений сутністю феномену стійкості. У статті по підсумках дослідження проведеного Центром соціологічних досліджень, децентралізації та регіонального розвитку при Київській школі економіки (або KSE Institute) у рамках проекту «Стимулювання цивільно-військового партнерства для побудови стійкості

---

<sup>6</sup> Nicolis, G. and Prigogine, I. (1977) Self-Organization in Nonequilibrium Systems: From Dissipative Structures to Order through Fluctuations. Wiley, New York.

<sup>7</sup> Easton D. The political system: An inquiry into the state of political science. New York : Knopf, 1953.

України в умовах російської військової агресії» зазначено: «У нашому дослідженні для проєкту ULEAD стійкість визначається як поєднання адаптації (adaptation) та продовження функціонування (robustness)»<sup>8</sup>. Таке розуміння стійкості спирається на наукову традицію її розгляду в Україні.

В Аналітичній доповіді Центру внутрішньополітичних досліджень за ред. В.Г. Потапенка вказано, що термін «resilience» (англ.), який використовується у практиці англійських досліджень, ширше за український його переклад – «стійкість». В доповіді згадано, що «resilience» – це також «еластичність» та «пружність», тому «стійкість системи доцільно сприймати не тільки як сталий опір, але і як адаптацію до змін за збереження основних параметрів її функціонування та життєздатності»<sup>9</sup>. У доповіді також згадано про складність оцінки стійкості систем із комплексною структурою – які одночасно мають реагувати на зовнішні і внутрішні чинники. Одже науковці, які працювали над доповіддю, впритул наближуються до поняття комплексних систем.

Кореляцію із комплексною теорією бачимо і в пропонованому визначенні стійкості, що наголошує на такому її факторі, як спроможність до адаптації, тобто функціонуванню механізму циклічної каузальності<sup>10</sup>. З погляду теорії комплексності те, як складні системи реагують і пристосовуються до змін у середовищі чи у внутрішніх параметрах роботи, ми і називаємо стійкістю<sup>11</sup>.

Орієнтиром у реформуванні владних систем задля досягнення стійкості є аналітичні матеріали Організації економічного співробітництва та розвитку (далі ОЕСР). В опублікованих ОЕСР рекомендаціях авторства Ніла Мартіна бачимо, що, аби використовувати термін «стійкість» до певного феномену, мають бути наявні відповіді на три питання щодо специфіки конкретного її прояву:

---

<sup>8</sup> Даркович А. Рік досвіду: Управлінські процеси та стійкість територіальних громад до викликів війни. VoxUkraine | «Вокс Україна» – більше ніж найкраща аналітика про Україну. URL: <https://voxukraine.org/rik-dosvidu-upravlinski-protsey-ta-stijkist-terytorialnyh-gromad-do-vyklykiv-vijny/> (дата звернення: 29.04.2023).

<sup>9</sup> В. О. Баранник, Н. В. Бахур, В. Г. Потапенко, та ін. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : Аналіт. доп. / ред. В. Г. Потапенко. Київ : НІСД, 2023. С.8. URL: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02> (дата звернення: 20.04.2023).

<sup>10</sup> Там само. С. 9.

<sup>11</sup> Neil Martin. Building Resilience through Greater Adaptability to Long-Term Challenges, OECD. P.4 <https://www.oecd.org/employment/leed/Building-Resilience-Long-term-Challenges.pdf>

«стійкість чого саме?», «стійкість до чого?» і «стійкість для чого?»<sup>12</sup>. Об'єкт даного дослідження – система представників місцевої публічної влади, є відповіддю на перше питання. Дана система має бути стійкою до зовнішньої загрози, а також внутрішніх розладів. Це потрібно, аби зберегти систему відносно стабільною, не допустити перевороту чи іншого суттєвого політичного зсуву, адже в такому випадку більшість бенефіціарів зазнають збитків, і врешті є ризик «ефекту доміно» для інших систем, пов'язаних з даною.

У звіті ОЕСР фактором політичної стійкості є спроможність скоординувати ресурси і можливості (англ. *saracity*) на національному рівні та «локальні знання та місцеві механізми реалізації», покликані адаптувати рішення центральної влади до потреб та специфічних умов конкретного регіону<sup>13</sup>. Організація вимірює стійкість в економічних термінах, тож для даної роботи їх аналіз актуальний лише частково. Але посібник все ж є корисним, адже підкреслює загрозу для процесу прийняття рішень та інституційного розвитку «політичної та адміністративної фрагментації»<sup>14</sup>.

### **1.3. Національна стійкість як державна стратегія розвитку**

Внаслідок рефлексії над перебігом та наслідками пандемії Covid-19 різні міжнародні актори – від окремих країн (Сполучене Королівство, Нідерланди, Норвегія, Швеція, Данія, Естонія, Нова Зеландія<sup>15</sup>) до світових організацій (НАТО), – почали системну роботу над виробленням стратегій по розбудові національної стійкості. В Україні у 2020 році також почалась дискусія щодо потреби створення Координаційного центру національної стійкості (Заява

---

<sup>12</sup> Neil Martin. Building Resilience through Greater Adaptability to Long-Term Challenges, OECD. P.5. <https://www.oecd.org/employment/leed/Building-Resilience-Long-term-Challenges.pdf>

<sup>13</sup> Там само. С. 28.

<sup>14</sup> Там само.

<sup>15</sup> Національна стійкість України: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз: національна доповідь / ред. кол. С. І. Пирожков, О. М. Майборода, Н. В. Хамітов, Є. І. Головаха, С. С. Дембіцький, В. А. Смолій, О. В. Скрипнюк, С. В. Стоєцький / Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2022. С. 4. URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/nats\\_dopovyd.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/nats_dopovyd.pdf) (дата звернення: 20.03.2023).

О.Данілова<sup>16</sup>), до того ж цю оптику застосовували у процесі реалізації реформи децентралізації. Також Рада національної безпеки і оборони опублікувала у серпні 2021 року рішення про «Про запровадження національної системи стійкості», у якому пропонується наступне визначення національної стійкості:

Національна стійкість — здатність держави і суспільства ефективно протистояти загрозам будь-якого походження і характеру, адаптуватися до змін безпекового середовища, підтримувати стале функціонування, швидко відновлюватися до бажаної рівноваги після кризових ситуацій<sup>17</sup>.

У доповіді Національного інституту стратегічних досліджень за 2022 рік є визначення національної стійкості країни як стратегії її існування, коли «вона здатна зберігати збалансованість розвитку та успішно відповідати на зовнішні і внутрішні виклики, протистояти загрозам і кризам, більше того, зусиллями політичної та інтелектуальної еліти вчасно передбачати й ефективно реагувати на них заради гідної самореалізації та гуманістичного розвитку людини, які забезпечує держава в балансі з громадянським суспільством»<sup>18</sup>. Інститут розглядає стійкість як характеристику системи, що підкріплює обрану в даній роботі парадигму теорії комплексності: «стійкість країни як суспільної системи та інформаційної матриці, що регулює, підтримує та підсилює цю стійкість, визначається загальними закономірностями систем, що самоорганізуються»<sup>19</sup>. Самоорганізація таким чином повстає одним з головних чинників стійкості соціальної системи, і залежить вона від побудови «найоптимальнішої у даній цивілізації системи відносин»<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Oleksiy Danilov: The National Resilience Coordination Center should be established in Ukraine. National Security and Defense Council of Ukraine. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/en/Diialnist/4743.html> (date of access: 29.04.2023).

<sup>17</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України від 27.09.2021 р. № №479/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181>. (дата звернення: 20.03.2023).

<sup>18</sup> Національна стійкість України: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз: національна доповідь / ред. кол. С. І. Пирожков, О. М. Майборода, Н. В. Хамітов, Є. І. Головаха, С. С. Дембіцький, В. А. Смолій, О. В. Скрипнюк, С. В. Стоєцький / Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2022. С. 19. URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/nats\\_dopovyd.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/nats_dopovyd.pdf). (дата звернення: 20.03.2023).

<sup>19</sup> Там само. С. 33.

<sup>20</sup> Там само С. 34.

Одним із ключових принципів забезпечення національної стійкості є широка взаємодія та субсидіарність<sup>21</sup>. Правовий аспект питання стійкості не розглядається в роботі, натомість питання взаємодії та координації – так. Високий рівень цих показників досягається у «державі із відкритим доступом», їй характерні: системне залучення громадян до прийняття рішень, їх рівність, відсутність обмежень для розвитку особистості економічного, політичного, релігійного, освітнього характеру, підтримка інклюзивних організацій, верховенство права<sup>22</sup>. Перелічені риси унеможливають корупцію. З огляду на очевидний факт масштабу цієї проблеми в Україні, можна зробити висновок про те, що українському суспільству перехід до відкритої держави не завершений, тому потреба імплементації національної стратегії стійкості лишається актуальною.

#### **1.4. Децентралізація як умова формування національної стійкості**

Стійкість залежить від спроможності територіальних громад виконувати взяті на себе обов'язки, тому її аналіз в українському контексті неможливий без врахування наслідків реформи децентралізації<sup>23</sup>. Вона тривала у два етапи з 2014 року і призупинена через вторгнення Росії. Реформа була покликана серед іншого розв'язати проблеми у координації роботи різних рівнів владних структур – тобто мала безпосередній вплив на стійкість місцевої влади. Згідно з визначенням Міжнародної енциклопедії політичних наук (ред. А. Бенц):

«У політології децентралізація зазвичай означає існування багаторівневої структури влади чи управління. Вона є результатом (пере)розподілу повноважень з обрання або

---

<sup>21</sup> Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях : аналіт. доп. / [Резнікова О. О., Войтовський К. Є. Лепіхов А. В.] ; за заг. ред. О. О. Резнікової. – Київ : НІСД, 2021. С. 3. [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep\\_08\\_2021.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep_08_2021.pdf) (дата звернення: 27.03.2023).

<sup>22</sup> Національна стійкість України: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз: національна доповідь / ред. кол. С. І. Пирожков, О. М. Майборода, Н. В. Хамітов, Є. І. Головаха, С. С. Дембіцький, В. А. Смолій, О. В. Скрипнюк, С. В. Стоєцький / Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2022. С. 36. URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/nats\\_dopovyd.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/nats_dopovyd.pdf). (дата звернення: 27.03.2023).

<sup>23</sup> В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : Аналіт. доп. / ред. В. Г. Потапенко. Київ : НІСД, 2023. С.7. URL: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02> (дата звернення: 20.04.2023). URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad-stiykist-gromad-1\\_gotove\\_0.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2023-01/ad-stiykist-gromad-1_gotove_0.pdf). (дата звернення: 27.03.2023).

призначення політиків законодавчої чи адміністративної компетенції або фіскальних ресурсів з вищих рівнів на нижчі»<sup>24</sup>.

Теоретики публічного менеджменту Тоні Бовейрд та Ельке Лоффер у книзі «Публічний менеджмент та управління» («Public management and governance») пропонують коротше визначення, зазначивши, що децентралізація відбувається коли повноваження передаються від меншої до більшої групи акторів<sup>25</sup>. Одже рамках роботи децентралізація розуміється, як передача повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до громадян – органам місцевого самоврядування<sup>26</sup>.

Реформа децентралізації може врегулювати напругу між законодавчими та виконавчими відомствами, налагодити підзвітність представників влади, встановити ліпший контакт із виборцями<sup>27</sup>. Також, як показує український досвід, вона може посилити витривалість системи місцевої влади. Однак існує ймовірність і зворотного ефекту (згадаємо про ризик адміністративної фрагментації, який підкреслювали експерти ОЕСР). Показовим є порівняння двох країн з досвідом проведення реформи – Італії та Німеччини. Дослідниці із Лондонської школи економіки Катаріна Кун та Ірен Морліно по результатах свого дослідження зробили висновок, що високоцентралізована Німеччина змогла ефективніше боротись із наслідками пандемії Covid-19 через «тривалу історію координації та співпраці» між відомствами та чіткий юридичний розподіл повноважень між федеральними землями Німеччини та центральним федеральним урядом. В той час як в Італії під час пандемії поглибились проблеми взаємодії державних структур, зокрема через вже існуючі невизначеності у поділі повноважень. Така ситуація призвела до «гри у взаємні звинувачення» (англ. «blame game»), що посирила напругу в державному апараті

---

<sup>24</sup> Morlino L., Badie B., Berg-Schlosser D. International Encyclopedia of Political Science. SAGE Publications, Incorporated, 2011. P. 545. URL:<https://doi.org/10.4135/9781412994163>. (date of access: 20.03.2023).

<sup>25</sup> Bovaird, T., & Loeffler, E. (2015). Public Management and Governance. 3rd ed. Taylor and Francis. P.251. URL:<https://www.perlego.com/book/1323911/public-management-and-governance-pdf>. (date of access: 20.03.2023).

<sup>26</sup> Що таке децентралізація? Децентралізація в Україні.

URL: <https://decentralization.gov.ua/questions/1?page=2> (дата звернення: 20.03.2023).

<sup>27</sup> Цит. За: Bovaird, T., & Loeffler, E. (2015). Public Management and Governance. 3rd ed. Taylor and Francis. P.251. URL:<https://www.perlego.com/book/1323911/public-management-and-governance-pdf>.

й стимулювала конфлікти<sup>28</sup>. У наступному розділі децентралізацію розглянуто, як зовнішній відносно системи місцевої влади фактор, під тиском якого система змінювалась, еволюціонувала, поки її актори навчались новим практикам і обмінювались своїм досвідом.

В контексті італійського досвіду децентралізації доречно також звернути увагу на дослідження американського політолога, професора Гарвардського університету Роберта Патнема. Вчений зачепив мережевий аспект у процесі демократизації політичних інституцій. Він підкреслював, що соціальні мережі є основою демократичної спільноти (англ. *democratic community*)<sup>29</sup>. Висновком його дослідження місцевого самоврядування в Італії 1970-х було те, що зв'язки в соціальній мережі створюють соціальний капітал і довіру, які передумовою функціонування демократії в країні<sup>30</sup>. Хоч мережева теорія не є центральною для даної роботи, деякі міркування в ній все ж доповнені поглядом на місцеву владу як на мережу акторів. Власне, одним з основних постулатів теорії є твердження про що цілеспрямовані (англ. *purposive*) рішення вплетені (англ. *embedded*) в структуру соціальних мереж – тому мережева теорія може розглядатись як така, що доповнює системну<sup>31</sup>.

### **1.5. Трансформації місцевої влади України у 2014-2022 рр.**

Оскільки системи місцевої влади є відкритими, і їх розгляд вимагає врахування зовнішніх чинників впливу, необхідно поглянути на загальні умови функціонування державних органів до повномасштабного вторгнення Росії 24 лютого 2022 року. Оскільки війні передували інші суттєві виклики стійкості – пандемія Covid-19, було опубліковано багато досліджень і експертних порад

---

<sup>28</sup> Kuhn K., Morlino I. Decentralisation in Times of Crisis: Asset Or Liability? The Case of Germany and Italy During Covid-19. *Swiss Political Science Review*. 2021. Vol. 28, no. 1. P. 105–115. URL: <https://doi.org/10.1111/spsr.12482> (date of access: 20.03.2023).

<sup>29</sup> Hedin. A. (2001) *The Politics of Social Networks : Interpersonal Trust and Institutional Change in Post-Communist East Germany*. Lund Political Studies. P.17. URL:<https://lup.lub.lu.se/search/publication/20085> (date of access: 29.04.2023).

<sup>30</sup> Цит. За: Hedin. A. (2001) *The Politics of Social Networks : Interpersonal Trust and Institutional Change in Post-Communist East Germany*. Lund Political Studies. P.17. URL:<https://lup.lub.lu.se/search/publication/20085> (date of access: 29.04.2023).

<sup>31</sup> Там само.

щодо стійкості владних структур перед загрозами. Знову стали актуальні роботи Марка Грановеттера, Еріка Холлнагеля тощо. Зокрема у дослідницькій статті зі стійкості комплексних систем, опублікованій авторитетним журналом «Праці Національної академії наук США» (англ. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, PNAS) йдеться про те, що «(...)система стає більш стабільною та стійкою, оскільки збільшується частка вузлів із взаємозв'язками»<sup>32</sup>. Твердження прямо посилається на відомий постулат М. Грановеттера про «силу слабких зв'язків» (завдяки ним інформація та нові можливості швидше надходять до акторів мережі)<sup>33</sup>. У випадку мережі місцевої влади, фактором, що збільшив кількість зв'язків між акторами, можуть бути державні реформи і принесені ними зміни у механізм взаємодії представників влади.

Сприяє стійкості розуміння місцевою владою того, як реагувати на регулярні та нерегулярні порушення стабільності, та наявність механізмів постійного моніторингу ситуації<sup>34</sup>. Названі процеси є складовими кібернетичного механізму функціонування комплексних систем, детально проаналізованих раніше – процесу реакції систем на загрози, навчання в процесі і оптимізації процесів. Водночас системи місцевої влади є штучними утвореннями, керованими людьми і, аби вони функціонували саме таким чином, необхідний розумно сконструйований нормативний каркас. Для його створення протягом 2014-2022 років відбулась низка реформ.

На стійкості місцевої влади мали суттєвий позитивний вплив реформа децентралізації, фіскальна реформа, цифровізація, створення антикорупційних органів<sup>35</sup>. Реформа децентралізації тривала з 2014 року у два етапи і поєднувала

---

<sup>32</sup> Resilience of networks with community structure behaves as if under an external field / G. Dong et al. Proceedings of the National Academy of Sciences. 2018. Vol. 115, no. 27. P. 6911–6915.  
URL: <https://doi.org/10.1073/pnas.1801588115> (date of access: 20.03.2023).

<sup>33</sup> Granovetter, M. (1983), The Strength of Weak Ties: A network theory revisited, Sociological Theory 1: 201-233.  
<http://www.soc.ucsb.edu/faculty/friedkin/Syllabi/Soc148/Granovetter%201983.pdf>

<sup>34</sup> Hollnagel et al. (2011:279) Hollnagel, E., Pariès, J., Woods, D.D. and Wreathall, J. (Eds.). 2011. Resilience engineering in practice: A guidebook. Farnham: Ashgat

<sup>35</sup> Huss O. What Makes Ukraine Resilient in the Asymmetric War? Centre for Global Cooperation Research.  
URL: <https://www.gcr21.org/publications/gcr/gcr-quarterly-magazine/qm-1/2022-articles/qm-1-2022-huss-what-makes-ukraine-resilient-in-the-asymmetric-war> (date of access: 20.03.2023).

низку інших напрямків державної політики Фінансовий аспект виведено в окремий пункт, адже фіскальні зміни, що передбачались децентралізацією, можна вважати самостійною реформою. Завдяки їй 60% податків, які українці сплачували у бюджет, були передані у розпорядження громад<sup>36</sup>. Такі зміни були покликані забезпечити місцевих представників влади додатковими ресурсами для розвитку громад. Були внесені зміни в адміністративний устрій: «розпочалося об'єднання малих місцевих муніципалітетів у більші та більш самодостатні «об'єднані територіальні громади» (ОТГ)<sup>37</sup>. Так зване «укрупнення» громад було спрямоване на агрегування більших ресурсів органами місцевого самоврядування заради спроможності реалізовувати масштабніші проекти змін<sup>38</sup>. Дослідники Центру соціологічних досліджень, децентралізації та регіонального розвитку KSE Institute вказують: «Це породило новий соціальний контракт між місцевими компаніями, громадянами та органами самоврядування (...)»<sup>39</sup>.

«Новий соціальний контракт» ніс із собою територіальну консолідацію, зокрема і через громадянську активність, як реакцію на нововведення. В цьому контексті є сенс звернутись до дослідження Роберта Патнема, вже згаданого раніше. Під час дослідження реформи місцевого самоврядування в Італії Патнем з колегами виявили розбіжності між регіонами країни. Одним з основних критеріїв різної ефективності місцевих органів влади, як з'ясували дослідники, був рівень щільності (англ. density) мереж цивільних асоціацій (англ. civic associations). У випадку північної Італії ці мережі було сформовано внаслідок розвитку системи безперсональних кредитів (англ. impersonal credits)<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Досягнення та перспективи реформ децентралізації в Україні з 2014 року. VoxUkraine | «Вокс Україна». URL: <https://voxukraine.org/dosyagnennya-ta-perspektivi-reform-detsentralizatsiyi-v-ukrayini-z-2014-roku/> (дата звернення: 20.03.2023).

<sup>37</sup> Там само.

<sup>38</sup> Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / [Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.] ; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. – Київ : НІСД, 2020. С. 11

<sup>39</sup> Досягнення та перспективи реформ децентралізації в Україні з 2014 року. VoxUkraine | «Вокс Україна». URL: <https://voxukraine.org/dosyagnennya-ta-perspektivi-reform-detsentralizatsiyi-v-ukrayini-z-2014-roku/> (дата звернення: 20.03.2023).

<sup>40</sup> Putnam R. What makes democracy work?. 1993. P. 103-105.

URL: [http://www.brandonkendhammer.com/challenges\\_of\\_democratization/wp-content/uploads/2020/02/putnam1993.pdf](http://www.brandonkendhammer.com/challenges_of_democratization/wp-content/uploads/2020/02/putnam1993.pdf) (date of access: 01.02.2022)

Кредитна система передбачає існування та одночасно продукує довіру – отже сприяє зміцненню цивільних зв'язків. Р. Патнем доходить висновку, що сучасні проблеми Італії, економічні і політичні, пов'язані з тим, що соціальний капітал став неактивним – все менше людей беруть активну участь у публічному житті громади. У випадку Одеської області, як буде описано далі, цивільні чи громадські асоціації створювались на базі кримінальних зв'язків, що вплинуло на специфіку місцевої влади в місті. Громадянське ж суспільство, сформоване в роки незалежності, передусім спиралося на ресурси малого та середнього бізнесу. Але перш ніж детальніше розглянути випадок Одещини, звернімось до загальнонаціональних тенденцій.

У світлі висновків Патнема, стимулом до розбудови демократичних інститутів після початку реформ стало те, що жителі різних населених пунктів, як опоненти реформи так і ті хто її підтримували, почали частіше брати участь у врегулюванні питань місцевого рівня. Це сприяло розбудові нових мереж цивільних асоціацій, підвищило рівень довіри між містянами та між ними та місцевою владою, посилила легітимність останніх. Як сформулювала Валентина Романова у публікації «Стійкість України проти російського військового вторгнення в контексті реформи децентралізації» (англ. «Ukraine's resilience to Russia's military invasion in the context of the decentralisation reform»), «(...) реформа децентралізації дала людям відчуття того, що вони «володіють» своїм місцем проживання, та підготувала їх захищати свою державу, чого б це їм не коштувало»<sup>41</sup>.

Визначальним предикатом стійкості є довіра<sup>42</sup>. Усі згадані реформи а також робота антикорупційних органів, таких як Верховний Антикорупційний Суд, Національне Антикорупційне Бюро та Національна агенція по запобіганню корупції посприяли поширенню довіри між акторами соціальної мережі. На цю

---

<sup>41</sup> Romanova, Valentyna (2022). 'Ukraine's Resilience to Russia's Military Invasion in the Context of the Decentralisation Reform'. IdeaForum: Stefan Batory Foundation, P.11. URLt: [www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Ukraines-resilience-to-Russias-military-invasion.pdf](http://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Ukraines-resilience-to-Russias-military-invasion.pdf) (date of access: 01.02.2022)

<sup>42</sup> Eshel, Yohanan, Kimhi, Shaul and Marciano, Hadas (2020). 'Predictors of National and Community Resilience of Israeli Border Inhabitants Threatened by War and Terror', *Community Mental Health Journal*, 56(8): 1480–1488. Available at: [doi.org/10.1007/s10597-020-00592-w](https://doi.org/10.1007/s10597-020-00592-w) (date of access: 08.03.2023).

зміну також вплинуло покращення публічних сервісів та розвиток партисипативної демократії<sup>43</sup>. Експертка з питань політичної корупції, докторантка Інституту розвитку та миру Університету Дуйсбург-Ессен, Німеччина, Оксана Гус у дослідженні стійкості місцевої влади під час військового вторгнення Росії відзначає:

«(...) практики співпраці та партнерства між громадянами та органами влади створили необхідні мережі соціального капіталу, канали зв'язку, а також формальні та неформальні процедури для колективної оцінки проблеми та розробки рішень»<sup>44</sup>.

Довіра зросла і між представниками місцевого самоврядування різних громад. Наприклад місцева влада м. Дніпра навчилась на прикладі оборони Маріуполя диверсифікувати свої джерела води та харчів<sup>45</sup>. Тенденція запозичення практик одної громади іншою також важлива для національної та регіональної стійкості<sup>46</sup>.

Опитування в усіх регіонах України від соціологічної служби Центр Разумкова проведене з в травні 2021 року показало, що 17% респондентів на питання про наслідки реформи відповіли, що покращилася якість послуг для громадян, 14% — що відкрилися нові можливості для громадян впливати на владу. Показники могли бути ліпшими, але, попри усі переваги, нововведень реформа мала і негативний бік. Хоча дослідження вказує на позитивні тенденції — частка опитаних, які відчули зміни, зросла з 2017 року на 8% і становить 24%, — на питання щодо наслідків реформи 32% опитаних зазначили, що вся влада опинилася в руках місцевих «князьків», 21% — що пришвидшилося спустошення сіл, селищ та деяких міст<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Dimitrova, Antoaneta. & Mazepus, Honorata (2022). Do reforms in public administration increase trust in government in transitional settings? Evidence from a survey of Ukrainian citizens. Forthcoming. Research paper presented at the ECPR Standing Group on the European Union Online Seminar Series, 20.01.2022.

<sup>44</sup> Huss O. What Makes Ukraine Resilient in the Asymmetric War?. Centre for Global Cooperation Research. URL: <https://www.gcr21.org/publications/gcr/gcr-quarterly-magazine/qm-1/2022-articles/qm-1-2022-huss-what-makes-ukraine-resilient-in-the-asymmetric-war> (date of access: 20.03.2023).

<sup>45</sup> Romanova V. «Ukraine's resilience to Russia's military invasion in the context of the decentralisation reform». Idea Forum : Stefan Batory Foundation, 2022. P. 10. URL: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Ukraines-resilience-to-Russias-military-invasion.pdf> (date of access: 08.03.2023).

<sup>46</sup> Там само.

<sup>47</sup> Центр Р. Оцінка громадянами України наслідків реформи децентралізації і готовність брати участь у житті місцевої громади. Бачення ролі бізнесу в розвитку громад (травень 2021р.). Центр Разумкова.

Шведський політолог Бо Ротштейн підкреслює, яким складним може бути реформування інституцій, які спираються на механізми клієнтелізму, патронажу та корупції: навіть якщо місцеві представники влади спроможні продукувати зміни, вони не мають на це політичної волі (особливо у короткостроковій перспективі), адже вони і є тією групою, яка отримує найбільше вигоди від збереження status quo<sup>48</sup>. Реформа децентралізації може навіть поглибити цю проблему – дослідники досвіду країн Південно-Східної Європи звертають увагу такі ризики як: «адміністративна повільність, економічна неефективність, відсутність координації, зростання корупції на місцях, збільшення напруженості»<sup>49</sup>. Про ті самі негативні аспекти ведуть мову як незалежні експерти<sup>50</sup>, такі і долучені до розробки реформи децентралізації в Україні<sup>51</sup>.

Водночас Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України з 2014 по 2019 рр. Геннадій Зубко, який був прямо залучений у розробку та реалізацію реформи, підкреслює:

«Реформа децентралізації влади, передача повноважень, фінансів та ресурсів від центру на місця – якраз і є найбільшим антикорупційним кроком за останнє десятиліття. Коли кошти перестають концентруватись в центрі і розподіляться на регіони, міста і села у ручному режимі (як це було до 2014 року), то зникають самі умови для корупції. Реформою децентралізації ми усуваємо саму можливість корупційних зловживань і корупційних ризиків. Саме тому якраз противниками реформи були ті, хто раніше наживався на корупційних схемах»<sup>52</sup>.

---

URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-ukrainy-naslidkiv-reformy-detsentralizatsii-i-gotovnist-braty-uchast-u-zhytti-mistsevoi-gromady-bachennia-rolu-biznesu-v-rozvytku-gromad-traven-2021r> (дата звернення: 20.03.2023).

<sup>48</sup> Morlino L., Badie B., Berg-Schlosser D. International Encyclopedia of Political Science. SAGE Publications, Incorporated, 2011. P.222

<sup>49</sup> Decentralization and Local Governance in South Eastern Europe and Southern Caucasus. Association of Local Democracy Agencies (ALDA). 2011. 52 p. URL: <https://www.alda-europe.eu/wp-content/uploads/2021/01/72-Decentralization-and-Local-Governance-in-SEE-web-30062011.pdf>

<sup>50</sup> Децентралізація в Україні. Досягнення, надії і побоювання. Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2017. С. 12. URL: <https://www.international-alert.org/wp-content/uploads/2021/08/Ukraine-Decentralisation-UK-2017.pdf> (дата звернення: 21.03.2023).

<sup>51</sup> Ризики децентралізації. Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11589> (дата звернення: 20.03.2023).

<sup>52</sup> Додаток 1.

Водночас Г. Зубко визнає, що сенс є і у твердженні, що з реформою «корупція спустилась вниз на місця», однак при цьому наголошує, що займатись цим питанням мають передусім правоохоронні та антикорупційні органи<sup>53</sup>.

Завдяки реформі децентралізації органи місцевого самоврядування змогли досить успішно відреагувати на виклики пандемії Covid-19, забезпечивши необхідним медичні заклади, провівши вакцинацію населення тощо<sup>54</sup>. Але реформа не розв'язала проблему фінансово-політичних груп при владі. На початку вторгнення у колах високопосадовців існувало побоювання з приводу того, чи місцеві представники влади будуть чинити спротив, і якщо так – то наскільки ефективний. Тож український випадок є джерелом унікальних знань про роль місцевої влади у стійкості перед зовнішньою агресією. Це дослідження покликане з'ясувати, чи аналізуючи стійкість ми справді маємо справу з наслідками демократичних практик, або ж важливішу роль зіграли патерналістські владні мережі на місцях.

### **1.6. Індивідуальна воля як предикат формування стійкості системи**

Кібернетичний принцип, який покладено в основу системного підходу до аналізу політики часом критикується, адже його часто асоціюють із радянською системою управління. Але в даній роботі системна теорія не береться за основу міркувань про ідеальний устрій місцевого самоврядування, лише як підхід до визначення стійкості. В умовах військового стану, коли права і свободи громадян обмежуються зі стратегічних міркувань, винятково актуальним є погляд на політику Карла Шмітта, який він сам називає децизіонізмом (англ. decisionism). Німецький філософ розглядає політику як спроможність політичного актора розпізнати надзвичайний стан і прийняти рішення.<sup>55</sup> Таке твердження майже дослівно повторює визначення стійкості згідно теорії комплексності з єдиною

---

<sup>53</sup> Там само.

<sup>54</sup> Там само.

<sup>55</sup> Karolewski, I.P., Libin, X., Patapan, H. et al. Carl Schmitt and Democratic Backsliding. *Contemp Polit Theory* (2023). URL: <https://doi.org/10.1057/s41296-023-00625-5>

вирішальною різницею – К. Шмітт підкреслює важливість індивідуальної волі у політичному рішенні. На останньому наголошує і Г. Зубко: «Без політичної волі та авторитету реформа децентралізації була б не можлива (як до речі, і будь яка інша реформа), при чому як на центральному рівні, так і на регіональному»<sup>56</sup>. Виходячи із вищенаведених аргументів в даній роботі використані як системна парадигма, так і теорія раціональної дії індивідуального актора.

## Висновки до Розділу I

У розділі зроблено широкий огляд поняття стійкості – досліджено його витоки, наведені міркування щодо актуальної методології для дослідження цього феномену, а саме обґрунтовано вибір парадигми комплексних систем та теорії децизіонізму. Також підкреслено відмінність між двома видами стабільності, яку часто плутають зі стійкістю – стагнаційною та динамічною. Перша скоріше перешкоджає стійкості, в той час як друга ближча до стійкості за визначенням, адже передбачає системну гнучкість, спроможність адаптуватись. Саме адаптивність є центральною рисою стійких політичних систем. Ключем до розуміння цього процесу є механізм циклічної каузальності – завдяки ньому під дією певної загрози система не руйнується, а навчається і нові практики інституціоналізуються.

Оскільки політичні системи підлягають визначенню складних систем, тобто систем відкритого типу, у процесі їх аналізу варто звертати на взаємозв'язки з іншими системами. До прикладу аналіз місцевої влади має включати дослідження її зав'язків з центральною владою та місцевими стейкхолдерами. Також важливо враховувати не лише системні риси, а й динаміку стосунків між окремим акторами політичної мережі, оскільки індивідуальна воля окремих акторів впливає на системну динаміку.

На національному рівні стійкості владних систем найбільше посприяла реформа децентралізації. У правовому полі вона уможливила прийняття

---

<sup>56</sup> Додаток 1.

самостійних рішень на місцевому рівні шляхом надання більших повноважень органам місцевого самоврядування та фінансової реформи, яка забезпечила органи місцевого самоврядування необхідними ресурсами за рахунок перерозподілу податкових надходжень. Фактично місцева влада отримала більше важелів впливу на ситуацію в громадах, а отже адаптаційного потенціалу на випадок зовнішніх загроз. Децентралізація сприяла закріпленню демократичних практик на місцевому рівні, підвищила рівень довіри у громадах і розвинула партисипацію громадян у процесі прийняття політичних рішень.

Система місцевої влади зазнала змін через адаптацію до нової державної політики і продемонструвала позитивні результати у сфері стійкості під час пандемії Covid-19. Хоча реформа не розв'язала проблему монополізації влади фінансово-політичними групами (цим мають займатись передусім правоохоронні та антикорупційні органи), вона посприяла розбудові системи влади на більш демократичних засадах, що зменшили ризик зловживання владою та корупції.

Надалі під час дослідження стійкості владної системи Одещини варто звернути увагу на динаміку співпраці державної та місцевої влади, а особливості співпраці представників місцевої влади між собою, а також на їх взаємодію із громадянським суспільством. Такий комплексний підхід дозволить ґрунтовно проаналізувати стійкість влади Одеської області. Важливо також звернути увагу на наслідки реформи децентралізації – формотворчого процесу стосовно всієї системи влади та каналізаційного фактору щодо формування її стійкості.

## РОЗДІЛ II. СТІЙКІСТЬ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ ОДЕСЬКОЇ ОБЛАСТІ

У доповіді Національного інституту стратегічних досліджень за 2020 рік «Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні» зазначається наявність спротиву управлінської вертикалі в окремих областях України, зокрема Одеській, Херсонській, Харківській, Закарпатській областях. У доповіді причиною названо «пострадянський спадок командно-адміністративного управління» і небажання довіряти іншим приймати рішення самостійно<sup>57</sup>. З огляду на згадані вище судження Бо Ротштейна розуміємо, що представники місцевих громад не бажали віддавати владу, через те що вони отримували вигоду від попередньої системи. Одже у даному розділі проаналізовано стійкість влади Одеської області.

За результатами опитування громадської думки в Одеській області, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з Центром політичної соціології в липні 2021 дослідниками було виокремлено 5 факторів, «які потенційно можуть сприяти дестабілізації, або, навпаки, підтримувати консолідованість» – це відносини між центральною та місцевою владою, відносини між місцевими елітами, поширення COVID-19, політична участь населення, поширення проросійських поглядів<sup>58</sup>. Саме на них буде звернено увагу при аналізі стійкості Одеської області, але додано економічний фактор. Аби не зводити аналіз влади області до лише системних характеристик, а й врахувати вагу індивідуальної волі, в подальшому дослідженні, виходячи із теорії децизіонізму, будуть враховані важливі економічні показники, якими послуговуються одеські можновладці при прийнятті рішень Принципами, якими я керуватимусь при оцінці, будуть: комплексність дій у протидії загрозам,

---

<sup>57</sup> Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / [Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.] ; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. – Київ : НІСД, 2020. – 153 с. [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/decentralizatsiya-i-formuvannya-polityky-regionalnogo-rozvytku-v-ukraini\\_0.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/decentralizatsiya-i-formuvannya-polityky-regionalnogo-rozvytku-v-ukraini_0.pdf)

<sup>58</sup> Руський мір - чи відмова щепитися? Що загрожує стабільності в Одесі? Тексти.org.ua.

URL: <https://texty.org.ua/fragments/104310/ruskij-mir-chy-vidmova-shepytysya-sho-zahrozhuye-stabilnosti-v-odesi/> (дата звернення: 29.04.2023).

широка взаємодія між акторами, адаптивність до нових умов, та високий рівень довіри між суб'єктами.

## **2.1. Економічний розвиток як фактор раціонального вибору на користь стійкості**

У час Перебудови одеська громада була в авангарді просування нових економічних практик: у серпні 1990 р. за рішенням виконкому Одеської міської ради господарство міста було переведене на ринкові відносини<sup>59</sup>. Серед пріоритетних сфер розвитку було створення нових шляхів співпраці із іноземними агентами. Тому частка іноземного капіталу з кожним роком зростала, так само як кількість міжнародних програм, у які місто та область були задіяні (участь у євро регіонах «Нижній Дунай», «Чорне море»; членство в Асоціації Євромісто, Європейській коаліція міст проти расизму<sup>60</sup>).

Економічні зв'язки Одещини з країнами поза Радянським блоком часто недооцінюють, підкреслюючи її зв'язки із Росією. Натомість частка торгівлі із східним сусідом України та Митним Союзом загалом є мінімальною ( у 2014 – 8,5% від загального експорту товарів і 3,4% - від експорту послуг) і чимдалі знижувалась.

«Експорт до Росії (\$50,2 млн, або 5,5%) за відповідний період був більш ніж удвічі менший, ніж до Туреччини (\$113,8 млн), зіставний із експортом до Іспанії (\$50,4 млн) та не на багато перевищував продаж до США (\$40,4 млн), Нідерландів (\$32,7 млн), Італії, Польщі чи Франції (близько \$29 млн до кожної)»<sup>61</sup>.

У Стратегії розвитку Одеської області на 2021-2027 роки сильними сторонами регіону визначені: вагомий виробничий потенціал, сприятливе бізнес-середовище та агрокліматичні умови, а також туристично-рекреаційний потенціал та розвинуту мережа природоохоронних територій. Перспективи розвитку вбачаються у процесі євроінтеграції, яка трактується як стимул для

---

<sup>59</sup> Бевз. Т. Політичні ідентичності в сучасній Україні: міська громада Одеси. – К.: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. С.152. URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/politychni\\_identychnosti\\_odessa\\_207.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/politychni_identychnosti_odessa_207.pdf)

<sup>60</sup> Там само.

<sup>61</sup> Там само.

виробників підвищувати якість продукції, наближувати роботу до європейських стандартів, збільшувати обсяги експорту та більш відповідально ставитись до довкілля<sup>62</sup>. Важливим стратегічним кроком згідно Стратегії є розширення співпраці із міжнародними організаціями, зокрема ЄБРР, НУФ, ІФС тощо.

Великий економічний потенціал Одеської області є важливим фактором при оцінці дій місцевої влади. У стратегії розвитку області бачимо, що місцеві еліти вбачають розвиток регіону у стратегічному партнерстві із Європейським союзом, а не Росією та її сателітами. До того ж можна звернути увагу на те, що ми недооцінюємо прецедент Донбасу, який перетворився на сіру економічну зону – він стимулює представників місцевого самоврядування всіляко уникати подібного сценарію. Європейський фокус мав би спонукати планувальників розвитку області спонукає до поступового переймання світових практик врядування, але цей процес відбувається повільно.

## **2.2. Системні риси взаємодії між представниками місцевої влади**

Як було підкреслено у першому розділі, важливим фактором стійкості є довіра. Вона у системах політичної влади ґрунтується на чітких правилах гри (роботі інституцій) та прозорості. В Україні загалом і в Одеській області зокрема існує проблема як із інституалізацією влади, так і з її інформаційною відкритістю<sup>63</sup>. Згідно звіту Фонду Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва, «специфікою Одеської області, якщо порівнювати з іншими областями, є майже непомітна для людей присутність центральної влади в регіоні та відчутний вплив на політику криміналітету». На думку мешканців області єдиного центру влади в регіоні немає – 30% називають місцеву владу як головного носія влади, 22% –

---

<sup>62</sup> Стратегія розвитку Одеської області на період 2021-2027 роки. Одеса : Одеська обласна державна адміністрація, 2019. С. 91. URL: <https://uovp.od.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/PROEKT-STRATEGIYI-2021-2027-4.pdf> (дата звернення: 10.04.2023).

<sup>63</sup> Національна стійкість України: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз: національна доповідь / ред. кол. С. І. Пирожков, О. М. Майборода, Н. В. Хамітов, Є. І. Головаха, С. С. Дембіцький, В. А. Смолій, О. В. Скрипнюк, С. В. Стоєцький / Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2022. С. 95. URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/nats\\_dopovyd.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/nats_dopovyd.pdf)

окремих політиків та бізнесменів, 21% – бізнесові групи, 20% – кримінальні групи<sup>64</sup>.

Помилки в розумінні функціонування західних демократій, переслідування скоріше «міфів» про доброустрій, за термінами Осипова, аніж раціональне врахування місцевих особливостей призвели до того, що, по-перше, в часи Перебудови на місці ліквідованої адміністративно-наказової системи, встановлювалась «авторитарно-бюрократична система, заснована на безвідповідальності та вседозволеності». По-друге, нерозуміння того, як працює вільний ринок призвело до «дикого капіталізму» із зростаючим соціальним розшаруванням: «Демократія ставала засобом завоювання влади екстремістські налаштованими групами і особистостями, які з перших же кроків починали зневажати демократію»<sup>65</sup>. Якщо демократія, особливо її консоціативний тип<sup>66</sup> (від англ. consociation) сприяє національній стійкості, то закритість інститутів до зовнішнього середовища, їх внутрішня стагнаційна стабільність і поширення криміналітету її навпаки підриває.

У Доповіді щодо Національної стійкості за 2022 рік такий занепад демократичних норм і девальвація конституційних принципів на фоні зростання впливовості одночасно в економічній та політичній сферах фінансово-промислових груп, що перебирають на себе владні функції, названо «захопленням держави»<sup>67</sup>. Стійкість владної мережі за таких умов залежить не від інституцій (адже вони не функціонують), а від спроможності усіх груп інтересів співіснувати на ґрунті певного неформального договору, або їх системи.

---

<sup>64</sup> Аналітичний звіт за підсумками опитування в Одеській області. Головна - Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/analitichniy-zvit-za-pidsumkami-opituvannya-v-odeskiiy-oblasti> (дата звернення: 01.05.2023).

<sup>65</sup> Попова И.М. 1989-1991 Диагноз времени (Одесситы о себе и о переменах в обществе) : историко-социологические очерки. Одеса : "Астропринт", 2006. С. 168. URL: <http://sociolog.od.ua/docs/2006-diagnozvrem.pdf>. (дата звернення: 09.02.2022).

<sup>66</sup> Національна стійкість України: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз: національна доповідь / ред. кол. С. І. Пирожков, О. М. Майборода, Н. В. Хамітов, Є. І. Головаха, С. С. Дембіцький, В. А. Смолій, О. В. Скрипнюк, С. В. Стоєцький / Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2022. С. 414. URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/nats\\_dopovydy.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/nats_dopovydy.pdf)

<sup>67</sup> Там само. С. 85

На початку 90-х (періоду нестримного зростання криміналітету) місто Одеса і великою мірою його офіційна влада були під контролем злочинного угруповання Віктора Кулівара (прізвисько «Карабас»). Його бандформування подолато «злочинний безлад» в чорноморському порту і було джерелом «соціальної дисципліни»<sup>68</sup>, встановивши своєрідний порядок співіснування криміналу, влади, поліції. Однак така рівновага не могла бути інституціоналізованою, і після вбивства Кулівара її було зруйновано. З часом представники криміналітет Одеси злився із місцевим бізнесом. Водночас в області, особливо в Бессарабії кримінальні групи досі функціонують відкрито і застосовують насильницькі дії, здійснюючи тиск на владу та загрожуючи місцевим жителям<sup>69</sup>. У червні 2021 їх активність помітно посилилась в Ренійському та Ізмаїльському районі, із вбивством Василя Паніонгло, місцевого кримінального авторитету. Місцева влада не має достатньо сил, аби владнати ситуацію із кримінальними війнами, які часто відбуваються на Півдні Одещини – це створює проблему безпеки і загрожує стійкості області<sup>70</sup>.

Чинний мер Геннадій Труханов пов'язаний і кримінальним угрупованням Олександра Ангерта, що існувало в 1990-х, і неодноразово був фігурантом судових справ. Зокрема у 2021 був звинувачений Національним бюро розслідувань (НАБУ) у співпраці із Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою (САП) у зловживанні службовими обов'язками разом із Володмиром Галантерником, впливовим бізнесменом регіону а також Сергієм Бриндаком – тодішнім віце-мером Одеси за клопотанням НАБУ та САП<sup>71</sup>. Аналізуючи біографії представників міського політикуму Одеси, Тетяна Бевз

---

<sup>68</sup> Зілгалов В. Українська мафія також має своє місце у великому злочинному світі (точка зору Міші Гленні). Радіо Свобода. 2008. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/1145331.html> (дата звернення: 02.05.2023).

<sup>69</sup> Там само.

<sup>70</sup> Бондаренко П. «Бандитські війни» й недоступна вакцинація на Одещині: якою буде відповідь місцевої та центральної влади. Texty.org.ua, 2021, URL: <https://texty.org.ua/fragments/103989/bandytski-vijny-j-nedostupna-vakcynaciya-na-odeshyni-yakoju-bude-vidpovid-miscevoyi-ta-centralnoyi-vlady/> (дата звернення: 29.04.2023).

<sup>71</sup> Slovo i Dilo. Справа Галантерника: заступник Труханова вийшов на волю – ЗМІ. Слово і Діло. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/12/25/novyna/polityka/sprava-halanternyka-zastupnyk-truxanova-vyjshov-volyu-zmi> (дата звернення: 29.04.2023).

доходить висновку, що «набуття статусу політика було свідченням належності до певних бізнесгруп, які визначали політичні ідентичності міської еліти»<sup>72</sup>.

Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва створив серію матеріалів, присвячених оцінці згуртованості та стабільності в Одеській області. Досліджені кейси з 2021 року дозволили експертам Фонду зробити висновок, що найбільший вплив на політику області мають чинний міський голова Одеси Геннадій Труханов, бізнесмени Володимир Галантерник, Андрій Ставніцер та Борис Кауфман, голова Одеської обласної державної адміністрації Сергій Гриневецький (усунутий з посади у 2022 році) Президент України Володимир Зеленський, голова Одеського осередку партії «Слуга народу» Вадим Мороховський<sup>73</sup>. Водночас спираючись на матеріал Фонду можна засвідчити, що місцева влада і ті бізнесмени, які на неї прямо впливають, «мають вкрай низький рівень довіри серед мешканців Одеської області». Рівень довіри до Г. Труханова станом на червень-липень 2021 року складав 14%, до С. Гриневецького – 7%, до бізнесменів – рівень довіри в межах 1%. Такі показники небезпідставні – місцева влада так само як бізнес, постійно компрометують себе корупційними скандалами.

У 2022 році за рішенням Вищого антикорупційного суду (ВАКС) був заарештований бізнесмен Борис Кауфман, «за підозрою у створенні злочинної організації, яка тримала під контролем чиновників Одеської міськради»<sup>74</sup>. Як прокоментував вплив бізнесменів Грановського та Кауфмана на владу міста керівник головного підрозділу детективів Національного антикорупційного бюро України Андрій Калужинський: «У кожному з регіонів є свої більш-менш впливові гравці, але інформації про те, що хтось настільки, як в Одесі,

---

<sup>72</sup> Бевз. Т. Політичні ідентичності в сучасній Україні: міська громада Одеси. – К.: ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. – С.200. URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/politychni\\_identychnosti\\_odessa\\_207.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/politychni_identychnosti_odessa_207.pdf)

<sup>73</sup> Руській мір - чи відмова шепитися? Що загрожує стабільності в Одесі? Тексти.org.ua.

URL: <https://texty.org.ua/fragments/104310/ruskij-mir-chy-vidmova-shepytysya-sho-zahrozhuye-stabilnosti-v-odesi/> (дата звернення: 29.04.2023).

<sup>74</sup> Затриманий в Одесі бізнесмен Борис Кауфман знайшов 129 мільйонів для застави. Інтент :: Регіональна мережа якісної журналістики. URL: <https://intent.press/news/anticorruption/2022/zatrimanij-v-odesi-biznesmen-boris-kaufman-znajshov-129-miljoniv-dlya-zastavi/> (дата звернення: 29.04.2023).

«монополізував» місцеву владу, у нас немає»<sup>75</sup> Стійкість міста таким чином ґрунтується не на довірі до інституцій, а на персональній довірі між окремим політичними акторами. Така система є нестабільною, адже критично залежить від рішення окремих осіб при владі. В Одесі – це рішення мера міста Геннадія Труханова, який знаходиться на своїй посаді вже третій термін. Досі йому вдавалось зберігати високі показники довіри громадськості (19% повністю, 39% переважно задоволені<sup>76</sup>). та отримувати підтримку від бізнесу, тож владна мережа була стійкою. Але внаслідок розслідувань НАБУ та САП цей баланс ризикує бути зруйнований.

Як зазначає історик та краєзнавець Олег Луговий, «іншим важливим аспектом непрозорого впливу бізнесменів на владу є ризик змови між місцевою владою та обласним управлінням ДСНС щодо приховування від громадян інформації про пожежонебезпечний та аварійний стан будівель в Одесі та області. Така ситуація загрожує життю одеситів унаслідок пожеж та руйнувань будинків»<sup>77</sup>. Це зауваження підкреслює небезпечні наслідки корумпованості влади Одещини.

### **2.3. Поширення проросійських поглядів як загроза стійкості регіону**

Серед ризиків стійкості Одеської області – фактор поширення проросійських поглядів. За результатами експертного опитування Фонду Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва, бачимо, що погляди на тенденції поширення проросійських поглядів розділились: 5 експертів відмітили покращення у протидії поширенню проросійських поглядів, 13 зазначили, що ситуація не змінилася, і 1 – погіршилася. Водночас аналітики видання «Ізбірком» зафіксували в кінця вересня один із найнижчих відсотків обсягу пропаганди

---

<sup>75</sup> Ведернікова І. Керівник головного підрозділу детективів НАБУ Андрій Калужинський: «У нас люди, яких підозрюють чи обвинувачують у корупції, – рукопожатні. Їх підвищують по службі, у них беруть інтерв'ю та запрошують на заходи». Дзеркало тижня | Mirror Weekly. URL: <http://surl.li/edwzj> (дата звернення: 29.04.2023).

<sup>76</sup> International Republican Institute. Seventh Annual Ukrainian Municipal Survey. Center for insights in survey research, 12 May – 3 June 2021. P. 79. URL: [https://www.iri.org/wp-content/uploads/2021/09/seventh\\_municipal\\_survey\\_may\\_2021\\_eng\\_-\\_v2.pdf](https://www.iri.org/wp-content/uploads/2021/09/seventh_municipal_survey_may_2021_eng_-_v2.pdf) (date of access: 04.04.2023).

<sup>77</sup> Руський мір - чи відмова щепитися? Що загрожує стабільності в Одесі? Тексти.org.ua.

URL: <https://texty.org.ua/fragments/104310/ruskij-mir-chy-vidmova-shepytysya-sho-zahrozhuye-stabilnosti-v-odesi/> (дата звернення: 30.04.2023).

(2%) за весь період моніторингу<sup>78</sup>. Важливо зауважити, що опитування Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва вказують на те, що «у свідомості місцевого населення поняття «патріотизм» не прив'язане до володіння та спілкування українською мовою» (5% опитаних вказали, що патріотизм для них це спілкування державною мовою). Мова для жителів області не є пріоритетним питанням для обговорення, але цього факту недостатньо, аби впевнено констатувати великий ризик зростання проросійських поглядів. Головною загрозою з погляду системної теорії, обраної в якості парадигми в даній роботі, полягає не у факті поширеності російської мови, а в тому, що в регіоні досить суттєвими в порівнянні з іншими регіонами країни є позиції проросійських партій, і низьким є показники громадянської участі у прийнятті рішень.

Станом на 2020 рік вплив проросійських політсил (зокрема «Опозиційного блоку») був урівноважений кількісно дещо більшим представництвом «блоку Петра Порошенка» (62 мандати проти 78), за ними в рейтингу – ВО «Батьківщина» (29 мандати), «Відродження» (27), «Наш край» (11), інші політсили отримали менш ніж 10 мандатів в області<sup>79</sup>. Тобто спостерігалось суперництво двох основних політсил, але їх влада не була монопольною – існували й інші політичні гравці, які підтримували політичний плюралізм.

По результатам опитування 2021 року в місті Одесі 32% респондентів відповіли, що проголосували б за партію «Довіряй справам», якби зараз відбулись місцеві вибори, 15% - за партію «Опозиційна платформа – за життя», 13% - за «Слугу народу», «Європейська Солідарність» отримала лише 4% підтримки<sup>80</sup>. Прослідковуючи зміни між 2020 і 2021 роком бачимо, що «Слуга Народу» не повністю замінила «Європейську Солідарність» на позиції другої

---

<sup>78</sup> Наскільки загрожують стабільності на Одещині техногенні катастрофи, погіршення пандемії та проросійські погляди?. Texty.org.ua - статті та журналістика даних для людей – Тексти.org.ua. URL: <https://texty.org.ua/fragments/104717/naskilky-zahrozhuuyut-stabilnosti-na-odeshyni-tehnohenni-katastrofy-pohirshennya-pandemiyi-ta-prorosijski-pohlyady/> (дата звернення: 29.04.2023).

<sup>79</sup> Луговий О. Політична карта Одеської області. Всеукраїнська громадська організація «Громадянська мережа «ОПОРА». URL: [https://www.oporua.org/article/vybory/parlamentski-vybory/political\\_map19/19661-politichna-karta-odeskoyi-oblasti](https://www.oporua.org/article/vybory/parlamentski-vybory/political_map19/19661-politichna-karta-odeskoyi-oblasti) (дата звернення: 10.04.2023).

<sup>80</sup> International Republican Institute. Seventh Annual Ukrainian Municipal Survey. Center for insights in survey research, 12 May – 3 June 2021. P. 23. URL: [https://www.iri.org/wp-content/uploads/2021/09/seventh\\_municipal\\_survey\\_may\\_2021\\_eng\\_-\\_v2.pdf](https://www.iri.org/wp-content/uploads/2021/09/seventh_municipal_survey_may_2021_eng_-_v2.pdf) (date of access: 04.04.2023).

найбільшої партії на місцевому рівні – вони скоріше поділили між собою голоси виборців. Така ситуація створює сприятливі умови для мобілізації електорату партіями «Довіряй справам» та «Опозиційному блоку-за життя», на адресу яких часто лунає критика у просуванні проросійських наративів. Але ці дві політсили не варто зараховувати до одного політичного блоку – виграшною стратегією команди Г. Труханова на місцевих виборах 2020 року виявилось позиціонування його як справді проукраїнського кандидата на противагу проросійським силам «Опозиційної платформи»<sup>81</sup>. Тобто у 2021 році фрагментарність політикуму Одещини посилилась. Ця тенденція була підкріплена наслідками поживлення роботи антикорупційних служб в області, про яку йшлося раніше. Ініційовані судові справи послабили позиції основних регіональних політсил, пов'язаних із фігурантами розслідувань, зокрема йдеться про Геннадія Труханова та його партію «Довіряй справам».

Проросійські політичні партії є однією з груп протидії реформі децентралізації. Вони, за словами Г. Зубко «були прихильниками жорстко централізованого авторитарного стилю державного управління та «сумували» за радянським союзом» і тому були ворогами змін, що запроваджувались Урядом та Мінрегіоном в контексті реформи<sup>82</sup>. Якщо розглядати децентралізацію як стимул до подолання корупції, зростання прозорості та нарощування стійкості (факти на підтвердження даної оптики були наведені у 1 Розділі), то зрозумілим стає небажання влади Одещини адаптувати нові практики у свою роботу – місцева влада хотіла зберегти *status quo*.

Важливим показником аналізу роботи місцевої влади є її відкритість до думки громадськості. Під час аналізу протестної активності та конфліктів між громадянами та місцевою владою у 2019 році (передусім на ґрунті незадоволення завищенням тарифів, незаконними забудовами, випадками корупції), Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва резюмував, що лише 9% опитаних

---

<sup>81</sup> Зинченко О. Проти "руського міра". Як Труханов зміг виграти вибори в Одесі. РБК-Україна. URL: <https://daily.rbc.ua/ukr/show/protiv-russkogo-mira-truhanov-smog-vyigrat-1606723011.html> (дата звернення: 17.05.2023).

<sup>82</sup> Додаток 1.

вірять в те, місцева влада піде на виконання вимог протестувальників, 32% переконані, що підтримка буде виражена лише на словах, 29% населення області вважає, що протести будуть проігноровані, 21% – що вони будуть придушені<sup>83</sup>. Через закритість влади до громадської думки, – як через офіційні канали комунікації, як от громадські слухання (за даними Всеукраїнської громадської організації «Громадянська мережа «ОПОРА», вони відбуваються лише з огляду на те, що цього вимагає законодавство<sup>84</sup>), так і неофіційні, такі як протести, не працює кібернетичний принцип комплексних систем – блокується їх функція до навчання та адаптації.

У світлі всього вищезазначеного не дивно, що Одещина не була серед лідерів у процесі імплементації реформи децентралізації, але водночас стає зрозумілим, що вона дуже їх потребувала. Децентралізація принісши більш прозорі механізми роботи посприяла боротьбі з корупцією, що послабило роль проросійських політсил.

#### **2.4. Адаптивні процеси у системі місцевої влади під час децентралізації та пандемії Covid-19**

В контексті децентралізації місцеві ради області почали впроваджувати прогресивні практики, які сприяють стійкості регіону завдяки більшій відкритості влади до думки місцевих жителів (бюджет участі у Біляївці, Ізмаїлі, Подільську, електронні петиції в Теплодарі<sup>85</sup>). Таким чином можемо спостерігати позитивні зміни по кожній із проблемних сфер функціонування місцевої влади Одеси.

Про перебір та результати реформи децентралізації в Одеській області розповів Геннадій Зубко, який був одним із центральних акторів реалізації

---

<sup>83</sup> Руській мір - чи відмова щепитися? Що загрожує стабільності в Одесі? Тексти.org.ua.

URL: <https://texty.org.ua/fragments/104310/ruskij-mir-chy-vidmova-shepytysya-sho-zahrozhuye-stabilnosti-v-odesi/> (дата звернення: 30.04.2023).

<sup>84</sup> Луговий О. Політична карта Одеської області. Всеукраїнська громадська організація «Громадянська мережа «ОПОРА». URL: [https://www.oporua.org/article/vybory/parlamentski-vybory/political\\_map19/19661-politichna-karta-odeskoj-oblasti](https://www.oporua.org/article/vybory/parlamentski-vybory/political_map19/19661-politichna-karta-odeskoj-oblasti) (дата звернення: 10.04.2023).

<sup>85</sup> Там само.

реформи. Основними стекголдерами реформи на Одещині він назвав лідерів громад і підкреслив, що без політичної волі окремих осіб та їх авторитету зміни були б неможливі як на національному, так і на регіональному рівні<sup>86</sup>. Водночас інституційність у процесі реалізації реформи таки прослідковувалась, зокрема існували консультативно-дорадчі структури такі як Рада регіонального розвитку (до якої входили всі голови обласних державних адміністрацій, мери міст, голови територіальних громад, представники асоціацій місцевого самоврядування) та Рада донорів з питань децентралізації при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва і ЖКГ (співпраця стейкголдерів із міжнародними донорськими проектами).

Головними союзниками у процесі імплементації реформи в Одеській області були проєвропейські політсили (За словами Г. Зубка, це «Блок Петра Порошенка», «Народний фронт», «Самопоміч», «Блок Юлії Тимошенко», «Радикальна партія», які підписали коаліційну угоду). До груп спротиву Г. Зубко відносить проросійські політичні партії та політичні сили ліво-радикального спрямування, деякі місцеві чиновники (ті, хто «розуміли, що децентралізація позбавить їх посад, повноважень і доступу до фінансових ресурсів»), певні етнічні групи<sup>87</sup>. Останній пункт зачепив не розкриті раніше в роботі питання полі етнічного характеру Одеської області, який впливає на функціонування влади та її спроможності вносити системні зміни. Зокрема у березні 2019 року мала місце мобілізація болгар для впливу на процес формування ОТГ таким чином, аби поселення компактного проживання даної етнічної спільноти не об'єднувати з поселенням іншого етнічного складу<sup>88</sup>. До інших етнічних груп, які додавали складнощів у процес реалізації реформи, були гагаузи та молдавани.

Г. Зубко підтвердив фактор впливу бізнесу на владну систему області (проаналізований раніше), підкреслюючи, що: «Бізнес, зокрема фінансово-

---

<sup>86</sup> Додаток 1.

<sup>87</sup> Там само.

<sup>88</sup> Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : Наук. доп. / ред. Я. А. Жаліло. Київ : НІСД, 2020. С. 35.

URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/decentralizatsiya-i-formuvannya-polityky-regionalnogo-rozvytku-v-ukraini\\_0.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/decentralizatsiya-i-formuvannya-polityky-regionalnogo-rozvytku-v-ukraini_0.pdf) (дата звернення: 04.04.2023).

промислові групи та аграрні корпорації, завжди намагались втрутитись у процес децентралізації з метою, щоб об'єднані громади формувались на користь бізнесу, а голова громади був підконтрольний». Засобом перешкоджання спробам бізнесменів сформувати громаду «під себе» була прийнята у 2015 році Методика формування спроможності територіальних громад, яка визначала чіткі умови формування громад. Однак не лише бізнес, а й самі представники влади Одещини намагались використати децентралізацію собі на користь. Г. Зубко зазначив, що розслідувати корупційні злочини – справа відповідних агентств, водночас наголосив на нераціональному використанні бюджетних коштів, яке в правовому сенсі є легальним, але потенційно шкодить інтересам громади: «Мова про регулярне накопичення на кінець року залишків коштів місцевих бюджетів, які потім за відповідної рішенням місцевої ради розміщуються на депозитних рахунках у банках з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду»<sup>89</sup>.

Процес децентралізації можна розглядати як процес адаптації системи влади до нових умов, а отже на основі того, як він відбувався можна зробити висновки про особливості стійкості Одещини. Область за динамікою охоплення територіальними громадами не була серед областей-лідерів: вона була на 19 місці в рейтингу областей щодо формування спроможних громад, перспективний план формування територій громад регіону покривав лише 36,3%<sup>90</sup>. Подальше об'єднання відбувалось вже не на добровільних засадах, а адміністративним шляхом. Водночас в Одеській області є громади, які максимально ефективно зустріли децентралізацію – це Балтська, Красносільська, Біляївська громади. Тамтешня влада активно переймала корисні практики від інших громад та демонструвала дуже позитивні показники розвитку сфер адміністративних послуг охорони здоров'я, освіти, культури. Отже можемо констатувати, що стійкість Одеської області забезпечується територіальними громадами, які входять до її складу, нерівномірно.

---

<sup>89</sup> Додаток 1.

<sup>90</sup> Там само.

Серед позитивних змін, децентралізація принесла у Одеську область нові систему управління та адміністративно-територіальний поділ області, засновані на європейських принципах роботи місцевого самоврядування, збільшила доходи місцевих бюджетів та дала нові можливості місцевій владі вирішувати локальні проблеми. Також реформа підвищила рівень довіри до представників місцевої влади.

Всі окреслені наслідки стали очевидні під час пандемії Covid-19, з якою, на думку Г. Зубка, українське місцеве самоврядування справилось достатньо добре, аби вести мову про «потужну стійкість нової системи менеджменту, місцевого самоврядування, громад, як в цілому по країні, так і в Одеській області зокрема»<sup>91</sup>. Однак пандемія загострила і головні проблеми – а саме погану комунікацію між владою та громадянами, про яку вже було відомо раніше. Хоч Одеській області був один з найнижчих в Україні показників захворюваності<sup>92</sup>, однак лише на цьому ґрунті не варто робити висновок про ефективність реагування області на епідеміологічну загрозу. В Одеській області низькі показники прозорості (за даними Transparency International місто Одеса було на 17 місці в рейтингу прозорості та 41 в рейтингу підзвітності за 2020 рік<sup>93</sup>), які впливають на доступ до інформації про перебіг пандемії. До того ж, оскільки опитування демонструють, що більшість населення не планувало вакцинуватись у 2021 році – тобто можемо обґрунтовано припустити, що багато жителів області не звертались за медичною допомогою в разі захворювання. Така ситуація безпосередньо загрожує якості здоров'я населення, але місцева влада не змогла провести якісну інформаційну компанію, яка би спонукала одеситів вакцинуватись. До того ж в області була проблема із доступом до вакцини через недостачу мобільних бригад та стаціонарних пунктів щеплення<sup>94</sup>. Також

---

<sup>91</sup> Додаток 1.

<sup>92</sup> «Бандитські війни» й недоступна вакцинація на Одещині: якою буде відповідь місцевої та центральної влади. Текст.org.ua. URL: <https://texty.org.ua/fragments/103989/bandytski-vijny-j-nedostupna-vakcynaciya-na-odeshyni-yakoyu-bude-vidpovid-miscevoyi-ta-centralnoyi-vlady/> (дата звернення: 30.04.2023).

<sup>93</sup> Одеса. Transparency International. URL: <https://transparencycities.in.ua/city/odesa/2020> (дата звернення: 13.04.2023).

<sup>94</sup> Там само.

загострилась проблема недостатньо якісної комунікації та рівня довіри між місцевою та центральною владою.

## **2.5. Вплив взаємодії між центральною та місцевою владою та стійкість Одеської області**

Суттєвим фактором, що впливає на стійкість місцевих владних мереж, є їх відносини із центральними органами влади. Їх експерти в загальному характеризують як неконфліктні<sup>95</sup>, однак підкреслюють відсутність системності у взаємодії парламентарів та стейкхолдерів Одещини. Згідно досліджень експертів Всеукраїнської громадської організації «Громадянська мережа «ОПОРА», більшість одеських депутатів працюють в комітетах з низькою інклюзивністю. За критерієм якості інформування про діяльність комітети мають задовільний рівень, однак консультування та плановість взаємодії, які також визначені як критерії інклюзивності експертами, мають низькі показники. Згідно даних ОПОРИ лише 3% представників органів місцевого самоврядування з усіх відомств, з якими контактує Верховна Рада, залучені до законодавчої діяльності<sup>96</sup>.

Український політолог Ярослав Католик наголошує на негативному наслідку цієї ситуації: «Органи місцевого самоврядування не можуть нормально планувати свою діяльність через низький рівень їхнього залучення до розгляду законопроектів». Проблеми з плановістю взаємодії із центральними органами впливають на стійкість влади Одещини, підвищують ризик непорозумінь та неготовності місцевої влади ефективно реагувати на політики, які приймаються у Верховній Раді – що підриває стійкість регіону.

---

<sup>95</sup> Луговий О. Політична карта Одеської області. Всеукраїнська громадська організація «Громадянська мережа «ОПОРА». URL: [https://www.oporaua.org/article/vybory/parlamentski-vybory/political\\_map19/19661-politichna-karta-odeskoyi-oblasti](https://www.oporaua.org/article/vybory/parlamentski-vybory/political_map19/19661-politichna-karta-odeskoyi-oblasti) (дата звернення: 10.04.2023).

<sup>96</sup> Луговий О. Відсутність системності: як взаємодіють парламентарі та стейкхолдери на Одещині. Всеукраїнська громадська організація «Громадянська мережа «ОПОРА». URL: <https://www.oporaua.org/article/parliament/23119-vidsutnist-sistemnosti-iaak-vzaiemodiiut-parlamentari-ta-steikkholderi-na-odeshchini> (дата звернення: 05.04.2023).

Позицій політичних сил Верховної ради, зокрема кола Володимира Зеленського та партії більшості «Слуга народу» в Одесі та області недостатньо сильні, аби у даної політсили була змога самостійно впливати на політику в регіоні, адже підтримка Геннадія Труханова з боку жителів та депутатів ради лишається суттєвою. Водночас політика Володимира Зеленського знаходить досить підтримки з боку влади в Одесі: «законодавчі пропозиції Президента Зеленського одеські мажоритарники підтримували (тобто голосували «За») у 70,1% випадках, а Петра Порошенка – 40,9%»<sup>97</sup>. До того ж Геннадій Труханов та його партія має низькі шанси потрапити до Верховної ради (17% опитаних у 2019 році підтримали б цю партію у разі проведення парламентських виборів<sup>98</sup>) – це «робить його залежним від союзу з Володимиром Зеленським, чия партія контролює більшість у Верховній Раді»<sup>99</sup>.

## Висновки до Розділу II

У розділі я поглянула на такі фактори, що впливають на стійкість Одещини як: економічні перспективи, відносини між місцевими елітами, відносини між центральною та місцевою владою, політична участь населення, поширення проросійських поглядів. Також звернула увагу на результати трансформацій системи влади внаслідок реформи децентралізації.

Одеська громада активно переходила на ринкові рейки у часи Перебудови і встановлювала взаємовигідні зв'язки з європейськими державами – тобто була відкритою до нововведень та процесу демократизації колишньої радянської системи управління. Зовнішньополітичні орієнтації області розпорошені, але в

---

<sup>97</sup> Як одеські мажоритарники підтримували законодавчі ініціативи Президентів Зеленського та Порошенка у перші два роки повноважень. Всеукраїнська громадська організація «Громадянська мережа «ОПОРА». URL: [https://www.oporaua.org/news/parliament/rada\\_9/23101-iak-odeski-mazhoritarniki-pidtrimovali-zakonodavchi-initsiativi-prezidentiv-zelenskogo-ta-poroshenka-u-pershi-dva-roki-povnovazhen](https://www.oporaua.org/news/parliament/rada_9/23101-iak-odeski-mazhoritarniki-pidtrimovali-zakonodavchi-initsiativi-prezidentiv-zelenskogo-ta-poroshenka-u-pershi-dva-roki-povnovazhen) (дата звернення: 04.04.2023).

<sup>98</sup> Руський мір - чи відмова шепитися? Що загрожує стабільності в Одесі? Texty.org.ua. URL: <https://texty.org.ua/fragments/104310/ruskij-mir-chy-vidmova-shepytysya-sho-zahrozhuye-stabilnosti-v-odesi/> (дата звернення: 30.04.2023).

<sup>99</sup> Луговий О. Політична карта Одеської області. Всеукраїнська громадська організація «Громадянська мережа «ОПОРА». URL: [https://www.oporaua.org/article/vybory/parlamentski-vybory/political\\_map19/19661-politichna-karta-odeskoyi-oblasti](https://www.oporaua.org/article/vybory/parlamentski-vybory/political_map19/19661-politichna-karta-odeskoyi-oblasti) (дата звернення: 10.04.2023).

економічній сфері вона більш тяжіє до співпраці з країнами ЄС, частка торгівлі з Росією переоцінена – цю тенденцію підтверджує і Стратегія розвитку Одеської області. Суттєвий економічний потенціал Одещини спонукає владу шукати оптимальні рішення щодо розвитку регіону і уникати небезпечного зближення з Росією, яке, як показав кейс тимчасово-окупованих територій Донбасу, веде до економічної деградації. Тож представники області раціонально більш схильні до розвитку на ґрунті європейських стандартів, зокрема демократичних практик, однак цьому вибору перешкоджають інші системні фактори – вони ж підривають стійкість регіону.

Для стійкості необхідні чіткі правила гри, які продукують довіру між акторами владної мережі – у випадку ж Одеської області бачимо слабку інституалізацію влади і домінування неформальних каналів впливу на процес прийняття рішень. Ця риса одеського політикуму має історичні джерела – у регіоні були поширені кримінальні групи, які пізніше стали частиною бізнесу або ж, як у випадку Ізмаїла та Рені, досі завдають суттєвої шкоди стійкості влади. Криміналітет доречно розглядати як внутрішню загрозу для системи стійкості, яка частково була подолана шляхом кооптації колишніх злочинців до владних та бізнес-структур у десятиліття після проголошення незалежності України. Внаслідок такої адаптації демократичність і прозорість функціонування одеських інститутів суттєво постраждали. Окремі представники бізнесу (зокрема Гриневецький, Кауфман) через легальні, напівлегальні та відверто злочинні практики лобіюють власні інтереси в кабінетах місцевих рад, що створює небезпеку для ефективності роботи органів місцевого самоврядування. Антикорупційні органи докладають значних зусиль, аби притягти до відповідальності залучених у ці неформальні мережі політиків та бізнесменів. Але з огляду на те, що стійкість владної мережі тримається на крихкому балансі між багатьма державними і недержавними акторами, такі дії НАБУ та САП руйнують і так нестійку владну систему. Однак без подолання патерналістських практик неможливий перехід від стагнаційної стабільності владної системи Одещини до динамічної – а отже і справжньої стійкості.

Причиною вважати корупцію та інші патерналістські практики загрозами стійкості є те, що вони перешкоджають утворенню рівних для всіх правил взаємодії (від яких залежить ступінь довіри у системі), зокрема нівелюють законодавство. Таким чином владна система регіону є вразливою щодо особистих побажань фрагментованої мережі акторів, які до того ж використовують недемократичні практики по досягненню своїх цілей. Зокрема абсолютно нехтується елемент участі громадянського суспільства у прийнятті рішень, натомість рішення приймаються непрозоро та часто на корупційній основі. Політичні сили помічені за подібно діяльністю є водночас головними носіями проросійських наративів, що також є загрозою національній стійкості.

Децентралізація дала шанс місцевій владі регіону реформуватись, однак її перебіг суттєво залежать від особистої волі окремих осіб, тож не всі громади області продемонстрували гарні результати. Водночас позитивні зміни є, зокрема у Балтській, Красносільській, Біляївській громадах. Особливим для одеської області фактором, який варто враховувати при розбудові стійкості, є мультикультурний та багатоетнічний демографічний склад – окремі етноси чинили спротив об'єднанню громад в рамках децентралізації з огляду на колективні інтереси етнічної громади. У підсумку реформ владна система Одещини почала поступово змінюватись у бік більш демократичних засад управління. Однак на виклики пандемії Covid-19 обласна влада відреагувала недостатньо ефективно, зробивши ряд помилок у сфері комунікації та інформаційної прозорості, також недостатніми були зусилля у налагодженні інфраструктурних проблем.

У відносинах між центральною та місцевою владою напруга спостерігалась на ґрунті корупційних скандалів, що періодично спалахують в області, але у залах парламенту суттєвих непорозумінь не виникало. У владній системі Одещини переважають регіональні партії. Представники Президента Володимира Зеленського не мають суттєвої підтримки на місцях, що спонукає їх співпрацювати з «партією влади» Одещини. Водночас «Довіряй справам» не має перспектив на національному рівні, що також підштовхує її в бік співпраці зі

«Слугою народу». Таким чином взаємодія між центральною та місцевою владою не є оптимальною (не вистачає системності у співпраці, порозуміння на ідеологічному ґрунті) аби стверджувати, що вона сприяє стійкості Одещини,

У підсумку розділу можемо констатувати недостатню стійкість владної системи Одещини протягом 2019-2022 рр. Адаптивність системи спрямована на знаходження балансу між державними і недержавними акторами і є досить вразливою до зовнішніх загроз. Водночас розглядаючи індивідуальну мотивацію можновладців області, очевидно, що майбутній розвиток регіону вони пов'язують із ЄС, що робить ризик російських впливів меншим, аніж можна було припускати. Але ця мотивація не завжди спонукає її відмовлятися від традиційних владних практик, на кшталт корупції та ексклюзивності щодо думки громадянського суспільства.

### РОЗДІЛ III. НАЦІОНАЛЬНА ТА РЕГІОНАЛЬНА СТІЙКІСТЬ В УМОВАХ ПОВНОМАСШТАБНОГО ВТОРГНЕННЯ РОСІЇ

Особливістю дослідження феномену стійкості є те, що якісно виміряти її можливо лише у випадку протидії системи очевидним загрозам. Такі критерії, запропоновані аналітиками Національного інституту стратегічних досліджень (далі – НІСД), як «надійність і достатність організаційних, безпекових, суспільних спроможностей регіону/територіальної громади», «безперервність надання публічних й інших критично важливих послуг населенню, стратегічно важливих бізнес-процесів», «рівень готовності суб'єктів забезпечення стійкості регіонів і територіальних громад до реагування на загрози й надзвичайні ситуації різного характеру» складно описати при відсутності дії агресивних зовнішніх чинників<sup>100</sup>. Спроби подібних аналізів стикаються із проблемою недостатньої інформації про спроможності системи влади – структури, яка змінюється дуже повільно і неохоче, – реагувати на дійсні загрози її існуванню. Але війна розпочата Росією створила умови, в яких все окреслене вище стало можливим, і феномен стійкості став однією із центральних тем досліджень як окремих науковців, так і аналітичних центрів.

Перш ніж перейти до аналізу, зверну увагу на сутність самої загрози – детальніша увага до її особливостей допоможе з'ясувати якість реакції на неї. Центр внутрішньополітичних досліджень при НІСД надав цю інформацію в аналітичній доповіді «Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу». Центр виокремив такі загрози для регіонів та територіальних громад, як: недостатня ефективність державних органів, яка до того ж потребує розробки критеріїв оцінки, низький рівень добробуту, «який породжує зневіру та невпевненість у майбутньому, провокує насильство, сприяє вкоріненню радикальних суспільних настроїв і середовищ, які, своєю чергою, є основою для політичного насильства й сепаратизму, діяльності незаконних збройних формувань, поширення

---

<sup>100</sup> Резнікова О. О, Лепіхов А. В, Войтовський К. Є. Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях : Аналіт. доп. / ред. Резнікова О. О. Київ : НІСД, 2021.  
URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep\\_08\\_2021.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep_08_2021.pdf) (дата звернення: 22.03.2023).

тероризму»<sup>101</sup>. Також загрожують стійкості непослідовність та незавершеність реформ, корупція, недостатній захист прав власності й повільний розвиток ринкових відносин, значна роль державного сектору в економіці, низький рівень залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій, недостатній рівень конкуренції. Загрозами, які безпосередньо стосуються наслідків військових дій, є потреба захисту критичної інфраструктури, погіршення середовища життєдіяльності, демографічна криза, високі показники еміграції зокрема кваліфікованого освіченого прошарку і молоді<sup>102</sup>.

### **3.1. Актуалізація досліджень стійкості відповідно до нових викликів**

Не може бути сумнівів щодо того, що найбільш страхітливою загрозою для системи національної стійкості є пряма військова інтервенція. Той факт, що українська влада вистояла перед нею попри невтішні прогнози багатьох експертів, є причиною переглянути довоєнні підходи у визначенні національної стійкості. Дослідження НІСД зберігають авторитет у питанні теоретичного обґрунтування поняття стійкості, до якої апелюють майже всі дослідження останніх років. Тож мною будуть використані запропоновані аналітиками Інституту критерії національної стійкості: комплексність, адаптивність, передбачуваність, надійність, обізнаність, готовність, резервування, безперервність, субсидіарність, деякі з яких вже застосовувались раніше для аналізу кейсу Одеської області у довоєнний період<sup>103</sup>. Надалі я також звертатимусь до них. До того ж з огляду на предмет дослідження – місцеву владу, я також спиратимусь на результати дослідження Київської школи економіки (KSE Institute) «Стійкість громад: проблеми та рішення у прогнозуванні та реагуванні на кризи та загрози, спричинені повномасштабною війною», в якому

---

<sup>101</sup> В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : Аналіт. доп. / ред. В. Г. Потапенко. Київ : НІСД, 2023. URL: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02> (дата звернення: 20.04.2023).

<sup>102</sup> Там само.

<sup>103</sup> Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища : монографія. Київ : Інститут стратегічних досліджень, 2022. С. 84-85. URL: [https://www.marshallcenter.org/sites/default/files/files/2022-04/Rezlnikova\\_Resilience\\_UKR.pdf](https://www.marshallcenter.org/sites/default/files/files/2022-04/Rezlnikova_Resilience_UKR.pdf) (дата звернення: 01.05.2023).

також враховано подані вище критерії стійкості за НІСД і запропоновано три основні завдання стратегічного планування протидії загрозам, актуальні для місцевого самоврядування: «Стратегічне продумування загроз та плану відповідей на них», «Комунікація» та «Координація зусиль (співпраця)»<sup>104</sup>. Вони корелюють із розумінням муніципальної стійкості Г. Зубко, який наголошує на таких здатностях місцевого самоврядування як:

1. Вміння адаптуватись до різних шоків/викликів повномасштабної війни.
2. Швидко приймати ефективні рішення.
3. Мобілізувати ресурси, як людські, так фінансові і матеріально-технічні.
4. Швидко та ефективно використовувати горизонтальні зв'язки (грумада-грумаді)<sup>105</sup>.

Остання риса стійких громад, наведена Г. Зубком може бути уточнена завдяки звіту Українського незалежного центру політичних досліджень «Стійкість та згуртованість українського суспільства під час війни». У матеріалі команда Центру вводить показник опірності, розуміючи під ним наявність стабільних моделей співпраці між владою, бізнесом, громадянським суспільством, «які сприяють підвищенню рівня міжсекторальної довіри в ході трансформації»<sup>106</sup>. Тобто окрім спроможності мобілізувати наявні зв'язки підкреслена потреба інституціоналізації таких каналів взаємодії. Власне, цей показник стосується завдання підвищення якості координації зусиль за методологію KSE Institute.

Надалі, спираючись на згадані підходи, розглянемо, як влада зреагувала на раніше описані загрози. В попередніх розділах комунікації та координації зусиль було приділено більшість уваги, тому в цьому розділі буде здійснено спробу налагодити цей дисбаланс і проаналізувати також якість «стратегічного продумування загроз та плану відповідей на них». При цьому аналіз буде

---

<sup>104</sup> Савісько М., Дарковіч А. Стійкість громад: проблеми та рішення у прогнозуванні та реагуванні на кризи та загрози, спричинені повномасштабною війною. Центр соціол. дослідж., децентралізації та регіон. розвитку KSE Інституту, 2023. С. 2. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/03/KSE-Institute-zvit-iz-doslidzhennya-Stii--kist-gromad.-Hanns-Seidel.pdf> (дата звернення: 02.05.2023).

<sup>105</sup> Додаток 1.

<sup>106</sup> Стійкість та згуртованість українського суспільства під час війни : Період. звіт на ос- нові моніторинг. матеріалів з обр. регіонів України. 5-ге вид. Київ : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2023. С. 36. URL: <https://national-platform.org/> (дата звернення: 01.05.2023).

доповнено такими критеріями стійкості як адаптивність, субсидіарність, спроможність швидко реагувати на загрози та рівень довіри між акторами.

Варто також зауважити, що після проголошення воєнного стану відбулись певні адміністративні зміни у системі місцевої влади шляхом введення в дію Указу Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 "Про утворення військових адміністрацій". Виникла потреба чіткішого розмежування обов'язків вже наявних структур та новостворених. Якщо говорити про основні зміни у структурі відповідальностей, то перш за все йдеться про часткове заміщення і переймання обов'язків органів державної влади військовими адміністраціями. За функціональною компетентністю військові адміністрації поділяються на ті, що «утворені для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку» та ті, «що утворені для забезпечення дії Конституції та законів України у разі не скликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом»<sup>107</sup>. Тобто військові адміністрації були утворені не на всій території України. Їм також характерне подвійне підпорядкування залежно від сфери діяльності – Кабінету Міністрів та Генеральному штабу Збройних Сил України<sup>108</sup>. Специфіку взаємодії органів місцевого самоврядування та військових адміністрації покликаний пояснити Закон України «Про правовий режим воєнного стану», однак він не є досконалим і протягом року війни доповнювався. Наразі у системі норм бракує системного підходу до визначення принципів цієї співпраці<sup>109</sup>.

У попередніх розділах роль державних органів на місцях та безпосередньо представників місцевого самоврядування не розмежовувалась, хоча питання взаємодії локальних та всеукраїнських представників влади розглядалось. У

---

<sup>107</sup> Гречківський Є. Вертикаль влади в умовах воєнного стану. Які права у військовій адміністрації?. EVERLEGAL. URL: <https://everlegal.ua/vertikal-vlady-v-umovakh-voennogo-stanu-yaki-prava-u-viyskovoyi-administratsiyi> (дата звернення: 02.05.2023).

<sup>108</sup> Там само.

<sup>109</sup> В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : Аналіт. доп. / ред. В. Г. Потапенко. Київ : НІСД, 2023. С.39-43. URL: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02> (дата звернення: 20.04.2023).

контексті воєнного стану повноваження державних органів влади зросли на ґрунті потреби активізації оборонних стратегій. Тож у даному розділі буде приділено більше уваги взаємодії місцевих органів влади із державними агентами.

### **3.2. Якість комунікації, координації зусиль та стратегічного планування**

О. Гус в загальному позитивно оцінює якість протидії місцевої влади загрозам воєнного часу і пов'язує цей успіх передусім із результатами проведених раніше реформ. Вони уможливили якісну комунікацію та співпрацю, які своєю чергою дозволили ліпше передбачати системні ризики. Завдяки теорії комплексності, стає зрозумілим, що комунікація та координація зусиль – необхідні складові механізму реагування системи на надзвичайні умови. Актори системи мають якісно взаємодіяти між собою, аби зробити правильні висновки з кризової ситуації й внести зміни до своєї роботи. Реформа децентралізації, якій було приділено багато уваги у другому розділі, посприяла оптимізації цього механізму шляхом фасилітації партисипативної демократії – масової залученості громадян до процесу прийняття рішень. Були побудовані нові комунікативні зв'язки всередині громадянського суспільства, а також між його представниками та місцевою владою і між представниками останньої. Таким чином, за теорією слабких зв'язків М.

Грановеттера, завдяки збільшенню комунікативних зв'язків зросли інноваційні спроможності акторів мережі. Однак, судячи із дій влади під час військового вторгнення, результати не були винятково позитивні і відрізнялись від громади до громади.

Експерти KSE Institute при опитуванні представників громад зауважують, що проблема недостатньої комунікації між представниками різних структур все ще помітна – присутнє дублювання функцій різних відомств, що призводить до неефективного використання ресурсів<sup>110</sup>. Для адаптивності системи потрібна

---

<sup>110</sup> Савісько М., Дарковіч А. Стійкість громад: проблеми та рішення у прогнозуванні та реагуванні на кризи та загрози, спричинені повномасштабною війною. Центр соціол. дослідж., децентралізації та регіон. розвитку KSE

комунікація між різнорідними стейкхолдерами – лише таким чином можливе тестування гіпотез, які потім лягають в основу політик. Показовим випадком у контексті ефективності роботи механізму навчання в процесі є проблема надлишкового будівництва блокпостів напочатку військового вторгнення. Вони перешкоджали руху транспорту та часто спричиняли проблеми із мобільністю як цивільних, так і військового складу. З часом цю ситуацію виправили, прибравши зайві блокпости. Цей випадок демонструє прогалини у комунікації і координації зусиль і помилки у плануванні протидії загрозам. Однак також він вказує на спроможність місцевої влади навчатись на помилках.

Важливим елементом комунікаційної стратегії в умовах війни стало запровадження єдиного мовлення, а також обмеження доступу до певної категорії інформації про роботу представницьких органів. Нема сумнівів, що за надзвичайної ситуації, яка склалася, механізм комунікації влади як з громадськістю так з іншими стейкхолдерами мусив бути змінений без втрати його ефективності у підтриманні стійкості. Однак без помилок та зловживанням становищем не обійшлося. В Одесі закрили необґрунтовані обсяги інформації про роботу міської ради. Пізніше на прикладі Одеської області буде детальніше проаналізовано роль комунікації у комплексній системі місцевої влади.

Другим фактором стійкості є координація зусиль. У публікації Валентини Романової зазначено, що реформа «стимулювала налагодження відносин між центром і периферією у структурі державних органів влади шляхом посилення ролі місцевих адміністрацій», вона також «встановила прямі міжбюджетні відносини між київським та місцевими бюджетами»<sup>111</sup>. Дійсно, почасти місцева влада змогла ефективніше працювати в умовах військової загрози, але проблеми в координації наявні і досі. Це відбувається через брак якісного менеджменту, який призводить до марнування ресурсів; брак довіри через корупційні скандали,

---

Інституту, 2023. С. 24. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/03/KSE-Institute-zvit-iz-doslidzhennya-Stii--kist-gromad.-Hanns-Seidel.pdf> (дата звернення: 02.05.2023).

<sup>111</sup> Romanova, Valentyna (2022). 'Ukraine's Resilience to Russia's Military Invasion in the Context of the Decentralisation Reform'. IdeaForum: Stefan Batory Foundation, P.11. URL: [www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Ukraines-resilience-to-Russias-military-invasion.pdf](http://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Ukraines-resilience-to-Russias-military-invasion.pdf)

«нерозуміння сторонами особливостей роботи один одного, недотримання правил»<sup>112</sup>. У контексті якості координації варто згадати, що напочатку військового вторгнення не було й чіткого розуміння, коли і чому потрібно створювати військові адміністрації – процедура була уточнена наприкінці весни 2022 року<sup>113</sup>. Але законодавча база щодо державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану, все ще не повністю відповідає ідеалу субсидіарності у розмежування повноважень різних відомств. Це питання також дотичне до розпочатої ще наприкінці 2022 дискусії з приводу потреби продовжити реформу децентралізації, звісно адаптуючи її до сучасних умов. Показовими є результати всеукраїнського опитування керівництва місцевого самоврядування від громадської організації «ДЕСПРО» за підтримки Проєкту USAID «ГОВЕРЛА», презентовані 6 лютого 2023 року в «Укрінформі» (м. Київ). Отже у підсумках дослідження експерти підкреслили необхідність чіткого «розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, законодавче врегулювання порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою, закріплення децентралізації в Основному Законі»<sup>114</sup>.

Корупція та патерналістські практики, яку було розглянуто, як одну з головних загроз національній стійкості у другому розділі, негативно вплинула на довіру до місцевої влади в деяких регіонах, де також спостерігались проблеми із якістю комунікації. Одним із найбільш резонансних прикладів є розкрадання гуманітарної допомоги, можновладцями Запорозької міської ради<sup>115</sup>. Попри те, що у правовому відношенні система стійкості може бути сформована професійно, індивідуальна політична воля дотримуватись встановлених правил

---

<sup>112</sup> Даркович А. Рік досвіду: Управлінські процеси та стійкість територіальних громад до викликів війни. VoxUkraine | «Вокс Україна». URL: <https://voxukraine.org/rik-dosvidu-upravlinski-protsesy-ta-stijkist-terytorialnyh-gromad-do-vykykiv-vijny/> (дата звернення: 04.05.2023).

<sup>113</sup> Там само.

<sup>114</sup> Пріоритети законодавчого порядку денного щодо децентралізації у 2023 - результати опитування представників ОМС. Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16086> (дата звернення: 03.05.2023).

<sup>115</sup> Найвищі посадові особи Запоріжжя пів року розкрадали гумдопомогу у величезних масштабах.5 канал. URL: <https://www.5.ua/suspilstvo/nai-vyshchi-posadovi-osoby-zaporizhzhia-piv-roku-rozkradaly-humanitarnu-dopomohu-u-velycheznykh-masshtabakh-ahent-nabu-286396.html> (дата звернення: 03.05.2023).

все ж є необхідною умовою для того, аби все задумане було реалізоване на практиці. Голова Центру політико-правових реформ Ігор Коліушко на питання про ризики зловживань на фоні централізації влади в умовах воєнного стану відповів, що якщо користуватись прийнятими законами «чесно і відповідально», то вони дають «ефективний інструментарій для швидкого розв'язання тих проблем, які необхідно вирішувати в умовах воєнного стану», якщо ж зловживати ними «у корпоративних чи особистих інтересах, тоді й виникатимуть проблеми»<sup>116</sup>. Тобто людський фактор дійсно несе потенційні загрози для стійкості системи.

У підсумку, як підкреслив І. Коліушко, органи місцевого самоврядування «проявили себе позитивно» і реформа децентралізації цьому посприяла. Однак він також зазначає, що Україна була погано підготовлена до війни. Мобілізаційні плани «переважно так і не довели до виконавців, а тому вони й не спрацювали», «були випадки, коли люди просто не знали, що робити та займались насамперед порятунком рідних»<sup>117</sup>, були й колаборанти. Тобто в загальному по країні аспект плануванні протидії загрозам був суттєво недопрацьований органами місцевого самоврядування. Експерти KSE Institute пропонують розв'язувати проблеми шляхом інституціоналізації (створення постійних структур із продуманою фінансовою стратегією) та мережування (створення і використання неформальних мереж комунікації між стейкхолдерами для обміну інформацією та консультування)<sup>118</sup>.

Також важливо зазначити, що суттєву роль у стійкості громад зіграли самі його жителів, які як згадувалось раніше, завдяки державним реформам відчули свою приналежність до місця свого проживання і певну відповідальність за його

---

<sup>116</sup> Органи місцевого самоврядування проявили себе загалом позитивно. Реанімаційний Пакет Реформ. URL: <https://rpr.org.ua/news/orhany-mistsevoho-samovriaduvannia-proiavyly-sebe-zahalom-pozytyvno/> (дата звернення: 20.03.2023).

<sup>117</sup> Там само.

<sup>118</sup> Савісько М., Даркович А. Стійкість громад: проблеми та рішення у прогнозуванні та реагуванні на кризи та загрози, спричинені повномасштабною війною. Центр соціол. дослідж., децентралізації та регіон. розвитку KSE Інституту, 2023. С. 24. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/03/KSE-Institute-zvit-iz-doslidzhennya-Stii--kist-gromad.-Hanns-Seidel.pdf> (дата звернення: 02.05.2023).

безпеку. Місцева влада у багатьох випадках була не в авангарді розбудови системи стійкості, а відповідала суспільному запиту. Згідно з результатами опитування, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва з 23 по 30 березня 2023 року, на питання про те, хто зробив основний внесок у відбиття наступу російських військ у перші місяці війни, 77,5% опитаних відповіли, що це були Сили оборони, 62% - «увесь український народ», 45,5% - волонтери та найбільш патріотичні громадяни і лише 12,7% обрали відповідь «місцева влада»<sup>119</sup>.

Також пам'ятаймо, що відбиття наступу є передусім сферою компетенції відповідних військових структур, а не місцевої влади. Фактичними сферами роботи органів місцевого самоврядування були більш «цивільними», спрямованими на врегулювання наслідків військового вторгнення, а саме відновлення пошкоджених об'єктів енергетичної інфраструктури, забезпечення опалювального сезону, забезпечення житлом ВПО, координування фінансової та матеріально-технічної допомоги ЗСУ<sup>120</sup>. Результати роботи по цим напрямкам можна виміряти шляхом опитування конкретних груп населення (зокрема ВПО) або ж шляхом оцінки задоволеності жителів якістю надання комунальних послуг – що теж досить суб'єктивний показник. Тож найліпше спиратись на фактичну швидкість реакції місцевої влади на конкретні загрози. Такий підхід буде використано далі при розгляді роботи місцевої влади Одеської області.

### **3.3. Місцева влада Одеської області в умовах військового стану**

Від Одеської області – регіону із вираженою регіональною ідентичністю і високо криміналізованою політикою, мало хто до початку повномасштабного вторгнення очікував витривалості перед російської агресією. Але попри усі

---

<sup>119</sup> Символи, події та особистості, які формують національну пам'ять про війну з Росією. Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/simvoli-podii-ta-osobistosti-yaki-formuyut-natsionalnu-ratuyat-pro-viynu-z-rosieyu> (дата звернення: 08.05.2023).

<sup>120</sup> В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : Аналіт. доп. / ред. В. Г. Потапенко. Київ : НІСД, 2023. С.24. URL: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02> (дата звернення: 20.04.2023).

відцентрові тенденції та фрагментарність її соціально-політичного ландшафту, одеська громада продовжує робити вибір на користь України і широкомасштабне вторгнення Росії не стало винятком.

Геннадій Труханов, мер Одеси, окреслив особливу позицію політичного істеблїшменту міста, яка дає зрозуміти логіку більшості представників влади в області:

«Сьогодні мені кажуть: «Ой, мы так рады, что вы таким оказались...» Та ви ж подивіться на моє минуле! Коли я здавав Одесу?! Перед ким? Перед ким я відступав? Це моє місто, я в ньому народився. Моя держава, в якій я народився. Якщо я сьогодні розмовляю більше «одеською мовою», то це не значить, що я інша людина»<sup>121</sup>

Однак якщо поглянути на результати вже згаданого опитування Центру Разумкова спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва від березня 2023 року, то респонденти Півдня оцінили внесок місцевої влади у відбиття наступу російських військ у перші місяці війни найнижче серед усіх регіонів – 9,6%, у порівнянні 11% на Сході країни, 11,1% – на Заході та 15,2% – на Півдні<sup>122</sup>. Хоча ці дані, як вже було зазначено раніше, не можуть прямо вказувати на неефективність роботи місцевої влади, вони показові з точки зору порівняння з іншими регіонами. Серед можливих причин цієї різниці – низький рівень партисипації громадян у прийнятті рішень органами місцевого самоврядування, що створює непорозуміння та сприяє недовірі. До цього підштовхують й інші фактори.

Серед представників органів влади регіону відсутні факти відкритої колаборації, однак поширені випадки виїзду депутатів за кордон, що супроводжувалось припиненням виконання ними своїх посадових обов'язків<sup>123</sup>. Це стало однією з причин, чому Одеська міська рада майже не функціонувала до

---

<sup>121</sup> Кошкіна С. Геннадій Труханов: «Після того, як російський корабель пішов туди, куди йому вказали, флот окупантів не з'являється біля Одеси». LB.ua.

URL: [https://lb.ua/news/2022/05/01/515297\\_gennadiy\\_truhanov\\_pislya\\_togo\\_yak.html](https://lb.ua/news/2022/05/01/515297_gennadiy_truhanov_pislya_togo_yak.html) (дата звернення: 06.05.2023).

<sup>122</sup> Символи, події та особистості, які формують національну пам'ять про війну з Росією. Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/simvoli-podii-ta-osobistosti-yaki-formuyut-natsionalnu-ratuyat-pro-viynu-z-rosieyu> (дата звернення: 08.05.2023).

<sup>123</sup> Кушнір М. Провалена комунікація та закритість інформації: експерт оцінив діяльність Одеської міськради під час війни. Суспільне. URL: <https://suspilne.media/346028-provalena-komunikacia-ta-zakritist-informacii-ekspert-ociniv-dialnist-odeskoi-miskradi-pid-cas-vijni/> (дата звернення: 01.05.2023).

29 червня 2022 року, коли відбулась перша сесія в гібридному форматі (частина депутатів приєдналась до засідання онлайн). Такий підхід до проведення засідань, не передбачений регламентом, викликав обурення деяких груп депутатів, зокрема через підозру в тому, що проросійські політики могли перебувати на території держави-агресора, на момент підключення до сесії онлайн. На ґрунті зростання недовіри між депутатами посилилась фрагментарність владної системи міста Одеси. Також змінився склад депутатських фракцій – через вихід усіх депутатів з фракції «Опозиційна платформа — За життя». 30 березня вона припинила своє існування. Натомість утворились дві нові депутатські групи: «Українська мрія», «За життя і мир»<sup>124</sup>. Згадані вище події дають підстави говорити про адаптацію влади до нових умов шляхом відмежування себе від носіїв проросійських ідентичностей.

Водночас показовою також є проблема комунікації та координації зусиль. Впродовж 2022 року депутати Одеської міської ради збирались тричі (хоча до війни засідання відбувались в середньому щомісяця) більшість рішень, за матеріалами «Суспільне Одеса», ухвалювались «на виконавчому комітеті, до складу якого входять міський голова, його заступники й керівники департаментів та управлінь»<sup>125</sup>. За умов обмеження комунікації у владній мережі зменшуються шанси для ухвалення комплексних рішень, які потребують розгляду ситуації із різних кутів зору. Небажання провідних носіїв влади в місті координувати свою роботу із колегами із інших відомств негативно вплинуло на спроможність влади швидко реагувати на загрози. Зокрема вже згаданий М. Кушнір критикує владу міста за неякісну комунікацію із громадськістю та ДТЕК під час відключень світла. За його словами, ДТЕК через перенавантаження не міг провести

---

<sup>124</sup> Чи потрібна одеській міській владі демократія в умовах війни? Всеукраїнська громадська організація «Громадянська мережа «ОПОРА». URL: <https://www.oporaua.org/news/viyna/24192-chi-potribna-odeskii-miskii-vladi-demokratiia-v-umovakh-viini> (дата звернення: 02.05.2023).

<sup>125</sup> Кушнір М. Провалена комунікація та закритість інформації: експерт оцінив діяльність Одеської міськради під час війни. Суспільне. URL: <https://suspilne.media/346028-provalena-komunikacia-ta-zakritist-informacii-ekspert-ociniv-dialnist-odeskoi-miskradi-pid-cas-vijni/> (дата звернення: 01.05.2023).

грунтовну роботу з населенням, а «мерія замість того, щоб допомогти, просто усунулася»<sup>126</sup>.

Якщо оцінювати стійкість місцевої влади за її спроможністю швидко й ефективно реагувати на загрозу, то одеські політики продемонстрували свою неготовність визначитись із єдиною стратегією протидії загрозам. Передусім показовою ця риса є у комунікаційному полі. У промові від 24 лютого Геннадій Труханов не згадав ні про Росію, ні про військову агресію, натомість закликав до єдності у складній ситуації. Пізніше він уточнив свою позицію, що демонструє фрагмент із раніше цитованого інтерв'ю. Однак позиція мера Одеси з приводу військового вторгнення так і не прийшла у відповідність із офіційною державною позицією по цьому питанню. У серпні 2022 Г. Труханов висловився на підтримку діалогу із Росією, пошуку компромісів<sup>127</sup>. Такий наратив підриває національну стійкість України та загрожує фрагментацією владної системи на регіональному рівні на ідеологічних засадах (що в умовах військового стану особливо небезпечно).

Ситуація із помилками представників влади у комунікації та координації тим загрозливіша, враховуючи, що Одеська область впродовж вторгнення стикнулася із низкою суттєвих загроз безпеці, які вимагають ретельного вивчення і розв'язання місцевою владою. За словами керівника обласної прокуратури Сергія Костенка, «за кількістю виявлення любителів Росії та інших потенційних колаборантів» область посідає друге місце після Луганської. Цьому є багато причин, які не будуть розглядатись в роботі детально, адже її фокус передусім на владній системі, а не громадянській. Однак важливо звернути увагу на той факт, що Росія вклала багато ресурсів у русифікацію області і продовжує робити спроби дестабілізації ситуації в регіоні, враховуючи 10 засуджених за колабораційну діяльність<sup>128</sup>. Більш успішними ці спроби на Півдні області та

---

<sup>126</sup> Там само.

<sup>127</sup> Конюченко А. Мер Одеси заявив, що Україні варто шукати компроміси з Росією. Дзеркало тижня | Mirror Weekly. URL: <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/mer-odesi-zajaviv-shcho-ukrajii-var-to-shukati-kompromisi-z-gosijeju.html> (дата звернення: 02.05.2023).

<sup>128</sup> Що на Одещині: деколонізація, зміцнення південного форпосту і надія на деблокаду портів. LB.ua. URL: [https://lb.ua/blog/npsz/538829\\_shcho\\_odeshchini\\_dekolonizatsiya.html](https://lb.ua/blog/npsz/538829_shcho_odeshchini_dekolonizatsiya.html) (дата звернення: 03.05.2023).

районах, що межують з Придністров'ям, де погане українське телевізійне покриття, натомість із російським контентом проблем немає.

Окрім інформаційного впливу Росії та підривної діяльності її агентів, іншими ризиками з якими стикнулася місцева влада області були: загроза руйнування критичної інфраструктури, сильні позиції УПЦ МП<sup>129</sup>. В такій атмосфері легко поширюються нарativi про зраду представників влади – їх в інформаційному просторі області достатньо. Спонукала до цього і неоднозначна реакція окремих одеських можновладців на військове вторгнення, вже згадана раніше. Додатковим чинником, який погіршив якість комунікації було рішення місцевої влади суттєво обмежити доступ до публічної інформації, зокрема приховали інформацію про прийняті місцевими радами рішення або про місцевих депутатів на фіктивних підставах, пославшись на Указ Президента України про введення правового режиму воєнного стану, який подібної ініціативи не передбачає<sup>130</sup>. Тенденція до приховування суспільно-важливої інформації, присутня в практиці можновладців області, була все ж перервана наприкінці січня 2022 року, коли частково відновив роботу депутатський портал «Твій депутат Одеської міської ради»<sup>131</sup>.

Хоча більшість нарativів про «зраду» високопосадовців є дезінформацією, проблеми із стійкістю влади в області мають місце. Головною проблемою наразі є корумпованість місцевих посадовців, яка спричиняє проблеми в комунікації, координації зусиль, перешкоджає якісному плануванню протидії загрозам. Також вона підриває довіру як всередині владної мережі, так і ззовні – у взаємодії із мешканцями області. На вирішальності цього фактору наголошують і дослідники KSE, звертаючи увагу на проблему недостатньої довіри (через

---

<sup>129</sup> Там само.

<sup>130</sup> Чи потрібна одеській міській владі демократія в умовах війни? Всеукраїнська громадська організація «Громадянська мережа «ОПОРА». URL: <https://www.oporaua.org/news/viyna/24192-chi-potribna-odeskii-miskii-vladi-demokratiiia-v-umovakh-viini> (дата звернення: 03.05.2023).

<sup>131</sup> Стійкість та згуртованість українського суспільства під час війни : Період. звіт на ос- нові моніторинг. матеріалів з обр. регіонів України. 5-те вид. Київ : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2023. С. 26. URL: <https://national-platform.org/> (дата звернення: 01.05.2023).

«наявність попередніх корупційних скандалів, нерозуміння сторонами особливостей роботи один одного, недотримання правил»<sup>132</sup>) як загрози стійкості.

При цьому варто враховувати, що впродовж 2022 року владна мережа регіону зазнала деяких суттєвих змін. Антикоруptionні органи розгорнули наступ на корупційні схеми області, чим зменшили вплив окремих представників бізнесу на владу (хоч повністю не усунувши його). Також відбулись важливі кадрові зміни керівництва регіону – зокрема звільнено голову Одеської обласної державної адміністрації Сергія Гриневецького<sup>133</sup>, на його місце призначено Максима Марченка<sup>134</sup> (якого теж звільнено вкінці 2022 року через непослідовну кадрову політику та уникання комплексного підходу до розв'язання проблем області<sup>135</sup>). Максим Марченко зосередив свою увагу передусім на військових питаннях й вів тісної співпраці із очільниками місцевих адміністрацій з приводу інших завдань, що не могло посприяти якості координації зусиль та плануванню протидії загрозам.

Якщо ж підсумувати досягнення місцевої влади області за часів воєнного стану, то варто вести мову про відсутність суттєвих політичних протистоянь, відкритих міжетнічних конфліктів, стабільну продовольчу ситуацію. Водночас децентралізація принесла позитивні результати не у всі громади – вісім громад Одеської області станом на вересень 2022 року були неефективними за словами заступника начальника Одеської обласної військової адміністрації Дмитра

---

<sup>132</sup> Даркович А., Савісько М. Стійкість громад: проблеми та рішення у прогнозуванні та реагуванні на кризи та загрози, спричинені повномасштабною війною : Звіт про дослідж. Центр соціол. дослідж., децентралізації та регіон. розвитку при Київській школі економіки, 2023. С. 24. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/03/KSE-Institute-zvit-iz-doslidzhennya-Stii--kist-gromad.-Hanns-Seidel.pdf> (дата звернення: 01.05.2023).

<sup>133</sup> Про звільнення С. Гриневецького з посади голови Одеської обласної державної адміністрації : Указ Президента України від 01.03.2022 р. № 89/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2022#Text> (дата звернення: 17.05.2023).

<sup>134</sup> Про призначення М. Марченка головою Одеської обласної державної адміністрації : Указ Президента України від 01.03.2022 р. № 90/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90/2022#Text> (дата звернення: 17.05.2023).

<sup>135</sup> Зубар Д. Чому звільняють начальника Одеської ОВА та кого можуть призначити натомість. «Суспільне Новини». URL: <https://suspilne.media/414180-comu-zvilnaut-nacalnika-odeskoi-ova-ta-kogo-mozut-priznaciti-natomist-poasnie-ekspert/> (дата звернення: 04.05.2023).

Радулова<sup>136</sup>. Задля зміни ситуації потрібне додаткове державне втручання у процедуру об'єднання громад через встановлення нових критеріїв.

### **3.4. Рекомендації по побудові національної та регіональної стійкості в умовах війни**

Представники Ради Європи в рамках проекту «Зміцнення стійкості демократичних процесів через громадську участь під час війни та в післявоєнний період» розповіли представникам самоврядування сімох областей України про підходи та методи нарощення стійкості на локальному рівні<sup>137</sup>. Згідно їх слів, стійкості сприяють демократичні процедури, спроможна влада та дієва громада, при цьому важливими у системі цих елементів є людський фактор та фактор довіри. Можливими рішеннями зміцнення стійкості громад, які можуть бути застосовані місцевою владою є такі партисипативні практики як громадський бюджет, громадські експертизи, загальні збори, місцева ініціатива, електронні петиції, консультації з громадськістю, також важливим є висвітлення роботи органів місцевого самоврядування<sup>138</sup>.

На основі цих порад зрозуміло, яку важливу роль відіграла реформа децентралізації – фактично вона уможливила формування механізмів стійкості на регіональному рівні. Зокрема в аналітичній доповіді «Місьцеве самоврядування як чинник стійкості тилу» від НІСД йдеться, що реформа посприяла зростанню взаємної довіри між державою та населенням, а також між регіонами, саме тому, «громади продемонстрували високу стійкість в умовах війни: ті, що опинились у тимчасовій окупації, зберігають потенціал спротиву і здатність відновитися після звільнення; а громади в тилу забезпечують

---

<sup>136</sup> Роботу восьми громад Одещини назвали неефективною в умовах воєнного стану. Інтенд. URL: <https://intent.press/news/reforms/2022/robotu-vosmi-gromad-odeshini-nazvali-neeefektivnoyu-v-umovah-voennogo-stanu/> (дата звернення: 01.05.2023).

<sup>137</sup> Демократія участі під час війни: українські громади планують своє майбутнє вже зараз. Офіс Ради Європи в Україні. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/Демократія-участі-під-час-війни-українські-гром> (дата звернення: 10.05.2023).

<sup>138</sup> Там само.

соціально-економічну основу перемоги України»<sup>139</sup>. Висновком аналітиків, так само як цієї роботи, є констатація потреби поглиблювати реформу децентралізації.

Подальше трансформація владної мережі на шляху до побудови її стійкості має бути спрямована на зміну способу мислення у бік децентралізованого державного управління на протигагу централізованому, продовження формування моделей ефективного управління із широкою міжвідомчою взаємодією та скоординованістю дій усіх елементів комплексної владної системи, забезпечення соціальної згуртованості на основі спільних принципів, формування спроможних громад у сенсі їх готовності ефективно реагувати на загрози, удосконалення планування сталого розвитку, формування культури безпеки у суспільстві шляхом фасилізації довіри через колективні практики прийняття рішень, а також забезпечення громадського контролю за діями влади<sup>140</sup>.

Ваги даних висновків додають поради Організації економічного співробітництва, яка наголошує на потребі залучати регіональних акторів до дизайнування та реалізації планів відбудови; спрощувати механізми підтримки регіонів, задля уникнення складнощів і вливання ресурсів у вузькі напрямки; зміцнювати спроможності місцевого самоврядування у сферах, що стосуються повоєнного відновлення; започаткувати національні та місцеві механізми сприяння прозорості у використанні бюджетів відбудови а також перевіряти досягнення цілей планів реконструкції шляхом створення платформи по моніторингу цих процесів<sup>141</sup>.

---

<sup>139</sup>В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : Аналіт. доп. / ред. В. Г. Потапенко. Київ : НІСД, 2023. С.50. URL: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02> (дата звернення: 20.04.2023).

<sup>140</sup>Резнікова О. О, Лепіхов А. В, Войтовський К. С. Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях : Аналіт. доп. / ред. Резнікова О. О. Київ : НІСД, 2021. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep\\_08\\_2021.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep_08_2021.pdf) (дата звернення: 22.03.2023).

<sup>141</sup>Regional and municipal authorities key to Ukraine's resilience. OECD. URL: <https://www.oecd.org/newsroom/regional-and-municipal-authorities-key-to-ukraine-s-resilience.htm> (date of access: 02.05.2023).

Важливою задачею органів місцевого самоврядування, якій було приділено недостатньо уваги в цій роботі, є політика щодо внутрішньо переміщених осіб. По цьому напрямку поки не існує комплексного підходу – кожна громада намагається самостійно долати кризи, які виникають на ґрунті масового переміщення людей. Також не сформовано систематизованих реєстрів ВПО щодо кваліфікацій з метою сприяти їхньому працевлаштуванню та не налагоджено національну систему їх навчання та підвищення кваліфікації<sup>142</sup>. Вирішення задач щодо ВПО має бути масштабоване до рівня регіону, області і врешті держави, адже окремі громади часто неспроможні вирішити поставлені перед ними задачі у цьому напрямку. Тобто наслідком децентралізації не має стати ізоляція громад і перевантаження їх задачами не по їх спроможностям. Владна система має стати на службу місцевій владі, а не бути їй непосильним тягарем – цей баланс важливо зберігати.

---

<sup>142</sup> В. Г. Потапенко, В. О. Баранник, Н. В. Бахур та ін. Місцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : Аналіт. доп. / ред. В. Г. Потапенко. Київ : НІСД, 2023. С.30. URL: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02> (дата звернення: 20.04.2023).

## **Висновки**

Розбудова стійких систем вимагає комплексного підходу. Саме тому в роботі використана низка теорій (теорія комплексних систем, мережева теорія та теорія децизійності) та досліджено два рівні стійкості – національний та регіональний на прикладі Одеської області. Доведено, що посилення стійкості місцевої влади неодмінно веде до її зростання на національному рівні. Тому багато уваги в роботі приділено децентралізації – процесу, покликаному збільшити спроможність місцевої влади реагувати на загрози. Досвід Італії та Німеччини, підказує, що це можливо лише за умови врахування особливостей функціонування системи влади у конкретному національному контексті.

Реформа децентралізації, що тривала в Україні з 2014 року, посприяла зростанню між різними акторами владної мережі довіри – важливого предикату стійкості. Завдяки реформі був створений новий соціальний контракт між жителями та владою, якому характерний вищий рівень партисипації громадськості у прийнятті рішень місцевою владою. Але цей показник суттєво різниться в залежності від регіону.

Аналіз стійкості Одеської області показав, що на ефективність децентралізації негативно впливають патерналістські практики. Тож подальше поглиблення реформи повинне супроводжуватись успіхами у роботі антикорупційних органів, інакше інвестовані ресурси ризикують бути витраченими неефективно. Стійкість, продемонстрована владою Одещини, була результатом не лише демократичних перетворень, а й бажання можновладців зберегти status quo, тобто стагнаційну стабільність системи. Помилки при врегулюванні наслідків Covid-19, а також факти професійного недбальства у сфері пожежної безпеки підтверджують нестабільність такої мережі, ґрунтованої на застарілих і часто корупційних підходах до управління.

Системними характеристиками, які допомогли зробити висновки щодо стійкості місцевої влади Одеської області, були: економічні перспективи регіону, відносини між місцевими елітами, відносини між центральною та місцевою владою, політична участь населення, поширення проросійських поглядів. Оцінка

при цьому спиралась на такі принципи стійкості як: комплексність дій у протидії загрозам, широка взаємодія між акторами, адаптивність до нових умов, наявність стабільних моделей співпраці (рівень інституціоналізації), високий рівень довіри між акторами.

Перспективи економічного розвитку області схиляють місцеву владу до поглиблення співпраці із ЄС (тенденція, закріплена Стратегією розвитку Одеської області). Однак економічна привабливість західних принципів врядування не завжди супроводжується привабливістю політичною – тому є потреба усувати перешкоди на шляху переймання владою області демократичних практик. Мова про корупційні зв'язки між владою та бізнесом, загрозливу криміногенну ситуація, вразливість до проросійських наративів.

Аналіз відносин між представниками місцевої влади показав, що її стійкість ґрунтується не на довірі до інституцій та їх ефективному функціонуванні, а на персональних зв'язках та домовленостях. Така система нестійка, адже критично залежить від рішення найбільш впливових можновладців та наближених до них. Небезпечно велику роль в Одеській області відіграють інтереси бізнесу, який через корупційні маніпуляції лобіює вигідні йому рішення у місцевих представницьких органах. Корупція зумовлює низьку довіру як всередині владної мережі, так і з боку громадян – що підриває стійкість регіону. Особливою загрозою стійкості, особливо у південних районах області, є криміногенна активність. Варто всіяко уникати сценарію початку століття, коли криміналітет кооптував до владних та бізнес-структур, внаслідок чого постраждала демократичність і прозорість функціонування інститутів Одещини.

Залучення громадськості до прийняття рішень місцевою владою недостатнє. Партисипативні практики – механізм налагодження діалогу між владою та жителями – почали застосовувати окремі громади області: бюджет участі в Біляївці, Ізмаїлі, Подільську, Одесі, електронні петиції в Теплодарі. Але ще зарано вести мову про системну ефективну роботу влади із громадянським суспільством. Позитивним фактом інституціоналізації, як механізму підтримання стійкості, є функціонування консультативно-дорадчих структур

(Рада регіонального розвитку, Рада донорів з питань децентралізації при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва і ЖКГ).

Аналіз протидії владі пандемії Covid-19 виявив провали у координації зусиль та комунікації всередині мережі представників місцевої влади. У 2019-2021 рр. загострились вже наявні проблеми комунікації між центральною та місцевою владою, а саме проблема недостатньої представленості регіональних інтересів в парламенті через роботу одеських парламентарів у неінклюзивних та малоефективних міністерствах. Є потреба у розробці комплексної стратегії з лобювання регіональних інтересів на центральному рівні влади.

Наголошуючи на нестабільності системи, що ґрунтується на корупційних особистісних зв'язках, не варто нехтувати роллю особистої політичної волі в імплементації прогресивних змін. Роль окремих представників місцевого самоврядування була принципово важлива в процесі реалізації реформи децентралізації (найбільше отримали від неї ті громади, керівництво яких активно переймало нові практики) та під час російсько-української війни.

При оцінці роботи місцевої влади після 24 лютого 2022 року розглядалися якість комунікації, координації зусиль та стратегічного планування. Завдяки реформам 2014-2022 рр. було досягнуто певного рівня ефективності по кожному з них, але й окремі проблеми, наявні раніше, загострились. Низька прозорість діяльності місцевої влади, характерна Одеській області до вторгнення, після 24 лютого 2024 закріпилась як тенденція – необґрунтовано велика частка відкритих даних про діяльність органів місцевого самоврядування була закрита від громадськості, рішення приймалися на виконавчому комітеті, який складався з кола наближених до мера посадовців. На якість стратегічного планування негативно вплинули відсутність комплексного підходу до координації дій із представниками військової адміністрації та недотримання єдиної комунікативної стратегії представниками місцевої влади.

Дослідження також показало, не лише потребу доопрацювання наявної законодавчої бази у сфері взаємодії органів місцевого самоврядування та державних органів, а й проблему із хибними рішеннями особисто керівників

військових адміністрацій. Подібна загроза може бути нівельована завдяки відповідному навчанню кадрового резерву до державних органів та органів місцевого самоврядування із залученням іноземних фахівців.

Після аналізу такої загрози стійкості як поширеність проросійських наративів, визначено, що вона походить передусім від російських телеканалів, доступних для мешканців півдня регіону, а також проросійських політсил, які досі зберігають сильні позиції в регіоні, хоч і дещо змінили своє публічне позиціонування після 24 лютого 2022 р. Враховуючи, що сили, які найбільше чинили опір децентралізації, є за сумісництвом проросійськими, існує потреба врахувати загрозу, що походить від них, у стратегії зміцнення стійкості регіону.

Розв'язання окреслених проблем зі стійкістю Одеської області можливе в рамках переосмислення і поглиблення реформи децентралізації, сприяння ефективності діяльності антикорупційних органів, розробці та реалізації комплексної стратегії по розбудові регіональної стійкості. Переосмислення реформи децентралізації має врегулювати етнічні суперечки навколо об'єднання громад, проблему наявності неефективних громад, проблеми у взаємодії представників органів місцевого самоврядування та державних органів влади. Також важливо ініціювати програми з протидії напівлегальним практикам маніпулювання бюджетом, як от накопичення бюджетних коштів на банківських рахунках.

Розгляд порад експертів по розбудові стійкості можна підсумувати такими порадами центральній владі: залучати локальних представників до створення та реалізації планів відбудови, спростити механізми підтримки регіонів, створити національні та місцеві механізми сприяння прозорості у використанні бюджетів відбудови. Важливою сферою, яка потребує взаємодії місцевої та центральної влади за принципами стійкості є робота з ВПО.

## Джерела та література

1. Бевз. Т. Політичні ідентичності в сучасній Україні: міська громада Одеси. – К.: ПІЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2016. 312с. URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/politychni\\_identychnosti\\_odessa\\_207.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/politychni_identychnosti_odessa_207.pdf)
2. Бондаренко П. «Бандитські війни» й недоступна вакцинація на Одещині: якою буде відповідь місцевої та центральної влади. Тексти.org.ua, 2021, URL: <https://texty.org.ua/fragments/103989/bandytski-vijny-j-nedostupna-vakcynaciya-na-odeshyni-yakoju-bude-vidpovid-miscevoyi-ta-centralnoyi-vlady/> (дата звернення: 29.04.2023).
3. Бондаренко П. Аналітичний звіт за підсумками опитування в Одеській області. Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. 2021. URL: <https://dif.org.ua/article/analitichniy-zvit-za-pidsumkami-opituvannya-v-odeskiy-oblasti> (дата звернення: 01.05.2023).
4. Бризіцький М. Ризики децентралізації. Децентралізація в Україні. 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11589> (дата звернення: 20.03.2023).
5. Ведернікова І. Керівник головного підрозділу детективів НАБУ Андрій Калужинський: «У нас люди, яких підозрюють чи обвинувачують у корупції, – рукопожатні. Їх підвищують по службі, у них беруть інтерв'ю та запрошують на заходи». Дзеркало тижня | Mirror Weekly. 2022. URL: <http://surl.li/edwzj> (дата звернення: 29.04.2023).
6. Гречківський Є. Вертикаль влади в умовах воєнного стану. Які права у військової адміністрації?. EVERLEGAL. 2022. URL: <https://everlegal.ua/vertykal-vlady-v-umovakh-voennogo-stanu-yaki-prava-u-viyskovoyi-administratsiyi> (дата звернення: 02.05.2023).
7. Дарковіч А. Рік досвіду: Управлінські процеси та стійкість територіальних громад до викликів війни. VoxUkraine | «Вокс Україна». 2023. URL: <https://voxukraine.org/rik-dosvidu-upravlinski-protsesy-ta-stijkist-terytorialnyh-gromad-do-vyukyiv-vijny/> (дата звернення: 29.04.2023).
8. Дарковіч А., Савісько М. Стійкість громад: проблеми та рішення у прогнозуванні та реагуванні на кризи та загрози, спричинені повномасштабною війною: Звіт про дослідж. Центр соціол. дослідж., децентралізації та регіон. розвитку при Київській школі економіки, 2023. 28с. URL: <https://kse.ua/wp-content/uploads/2023/03/KSE-Institute-zvit-iz-doslidzhennya-Stii--kist-gromad.-Hanns-Seidel.pdf> (дата звернення: 01.05.2023).
9. Демократія участі під час війни: українські громади планують своє майбутнє вже зараз. Офіс Ради Європи в Україні. 2023. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/Демократія-участі-під-час-війни-українські-гром> (дата звернення: 10.05.2023).
10. Децентралізація в Україні. Досягнення, надії і побоювання. Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2017. 32с. URL: <https://www.international-alert.org/wp->

content/uploads/2021/08/Ukraine-Decentralisation-UK-2017.pdf (дата звернення: 21.03.2023).

11. Затриманий в Одесі бізнесмен Борис Кауфман знайшов 129 мільйонів для застави. Інтенд. 2022. URL: <https://intent.press/news/anticorruption/2022/zatrimanij-v-odesi-biznesmen-boris-kaufman-znajshov-129-miljoniv-dlya-zastavi/> (дата звернення: 29.04.2023).

12. Зинченко О. Проти «руського міра». Як Труханов зміг виграти вибори в Одесі. РБК-Україна. 2020. URL: <https://daily.rbc.ua/ukr/show/protiv-russkogo-mira-truhanov-smog-vuyigrat-1606723011.html> (дата звернення: 17.05.2023).

13. Зілгалов В. Українська мафія також має своє місце у великому злочинному світі (точка зору Міші Гленні). Радіо Свобода. 2008. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/1145331.html> (дата звернення: 02.05.2023).

14. Зубар Д. Чому звільняють начальника Одеської ОВА та кого можуть призначити натомість. «Суспільне Новини». 2023. URL: <https://suspilne.media/414180-comu-zvilnaut-nacalnika-odeskoi-ova-ta-kogo-mozut-priznaciti-natomist-roasnue-ekspert/> (дата звернення: 04.05.2023).

15. Калиновський Б.В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: монографія. Вінниця, 2016. 426 с

16. Конюченко А. Мер Одеси заявив, що Україні варто шукати компроміси з Росією. Дзеркало тижня | Mirror Weekly. 2022. URL: <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/mer-odesi-zajaviv-shcho-ukrajii-varto-shukati-kompromisi-z-rosijeju.html> (дата звернення: 02.05.2023).

17. Кошкіна С. Геннадій Труханов: «Після того, як російський корабель пішов туди, куди йому вказали, флот окупантів не з'являється біля Одеси». LB.ua. 2022. URL: [https://lb.ua/news/2022/05/01/515297\\_gennadiy\\_truhanov\\_pislya\\_togo\\_yak.html](https://lb.ua/news/2022/05/01/515297_gennadiy_truhanov_pislya_togo_yak.html) (дата звернення: 06.05.2023).

18. Кушнір М. Провалена комунікація та закритість інформації: експерт оцінив діяльність Одеської міськради під час війни. Суспільне. 2022. URL: <https://suspilne.media/346028-provalena-komunikacia-ta-zakritist-informacii-ekspert-ociniv-dialnist-odeskoi-miskradi-pid-cas-vijni/> (дата звернення: 01.05.2023).

19. Луговий О. Відсутність системності: як взаємодіють парламентарі та стейкхолдери на Одещині. Всеукраїнська громадська організація «Громадянська мережа «ОПОРА». 2021. URL: <https://www.oporua.org/article/parliament/23119-vidsutnist-sistemnosti-iak-vzaiemodiut-parlamentari-ta-steikkholderi-na-odeshchini> (дата звернення: 05.04.2023).

20. Луговий О. Політична карта Одеської області. Всеукраїнська громадська організація «Громадянська мережа «ОПОРА». 2020. URL: [https://www.oporua.org/article/vybory/parlamentski-vybory/political\\_map19/19661-politichna-karta-odeskoyi-oblasti](https://www.oporua.org/article/vybory/parlamentski-vybory/political_map19/19661-politichna-karta-odeskoyi-oblasti) (дата звернення: 10.04.2023).

21. Найвищі посадові особи Запоріжжя пів року розкрадали гумдопомогу у величезних масштабах. 5 канал. 2022. URL: <https://www.5.ua/suspilstvo/naivyshchi-posadovi-osoby-zaporizhzhia-piv-roku-rozkradaly-humanitarnu-dopomohu-u-velycheznykh-masshtabakh-ahent-nabu-286396.html> (дата звернення: 03.05.2023).

22. Наскільки загрожують стабільності на Одещині техногенні катастрофи, погіршення пандемії та проросійські погляди? Тексти.org.ua. 2021. URL: <https://texty.org.ua/fragments/104717/naskilky-zahrozhuuyut-stabilnosti-na-odeshyni-tehnohenni-katastrofy-pohirshennya-pandemiyi-ta-prorosijski-pohlyady/> (дата звернення: 29.04.2023).

23. Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища : монографія. Київ : Інститут стратегічних досліджень, 2022. 460с. URL: [https://www.marshallcenter.org/sites/default/files/files/2022-04/Reznikova\\_Resilience\\_UKR.pdf](https://www.marshallcenter.org/sites/default/files/files/2022-04/Reznikova_Resilience_UKR.pdf) (дата звернення: 01.05.2023).

24. Національна стійкість України: стратегія відповіді на виклики та випередження гібридних загроз: національна доповідь / ред. кол. С. І. Пирожков, О. М. Майборода, Н. В. Хамітов, Є. І. Головаха, С. С. Дембіцький, В. А. Смолій, О. В. Скрипнюк, С. В. Стоєцький / Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. Київ, 2022. 552с. URL: [https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/nats\\_dopovyd.pdf](https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/nats_dopovyd.pdf). (дата звернення: 01.05.2023).

25. Одеса. Transparency International. URL: <https://transparentcities.in.ua/city/odesa/2020> (дата звернення: 13.04.2023).

26. Органи місцевого самоврядування проявили себе загалом позитивно. Реанімаційний Пакет Реформ. 2022. URL: <https://rpr.org.ua/news/orhany-mistsevoho-samovriaduvannia-proiavyly-sebe-zahalom-pozytyvno/> (дата звернення: 20.03.2023).

27. Оцінка громадянами України наслідків реформи децентралізації і готовність брати участь у житті місцевої громади. Бачення ролі бізнесу в розвитку громад Центр Разумкова. 2021. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-ukrainy-naslidkiv-reformy-detsentralizatsii-i-gotovnist-braty-uchast-u-zhytti-mistsevoi-gromady-bachennia-rol-biznesu-v-rozvytku-gromad-traven-2021r> (дата звернення: 20.03.2023).

28. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю. та ін. Муніципальне право України: підручник / За ред. М.О. Баймуратова. 2-е вид., доп. Київ, 2009. 720 с

29. Попова И.М. 1989-1991 Диагноз времени (Одесситы о себе и о переменах в обществе) : историко-социологические очерки. Одеса : "Астропринт", 2006. 232 с. URL: <http://sociolog.od.ua/docs/2006-diagnozvrem.pdf>. (дата звернення: 09.02.2022).

30. Потапенко В. Г., Баранник В. О., Бахур Н. В. та ін. Місьцеве самоврядування як чинник стійкості тилу : Аналіт. доп. / ред. В. Г. Потапенко. Київ : НІСД, 2023. 57с. URL: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2023.02> (дата звернення: 20.04.2023).

31. Пріоритети законодавчого порядку денного щодо децентралізації у 2023 - результати опитування представників ОМС. Децентралізація в Україні. 2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16086> (дата звернення: 03.05.2023).

32. Про звільнення С. Гриневецького з посади голови Одеської обласної державної адміністрації : Указ Президента України від 01.03.2022 р. № 89/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2022#Text> (дата звернення: 17.05.2023).

33. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення: 04.06.2023).

34. Про призначення М. Марченка головою Одеської обласної державної адміністрації : Указ Президента України від 01.03.2022 р. № 90/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90/2022#Text> (дата звернення: 17.05.2023).

35. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 р. № №392. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення: 08.03.2023).

36. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про запровадження національної системи стійкості» : Указ Президента України від 27.09.2021 р. № №479/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4792021-40181>.

37. Резнікова О. О, Лепіхов А. В, Войтовський К. Є. Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях : Аналіт. доп. / ред. Резнікова О. О. Київ : НІСД, 2021. 140с. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep\\_08\\_2021.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep_08_2021.pdf) (дата звернення: 22.03.2023).

38. Роботу восьми громад Одещини назвали неефективною в умовах воєнного стану. Інтені. 2022. URL: <https://intent.press/news/reforms/2022/robotu-vosmi-gromad-odeshini-nazvali-neefektivnoyu-v-umovah-voennogo-stanu/> (дата звернення: 01.05.2023).

39. Роговенко О. В. Муніципальна влада або влада органу місцевого самоврядування: до питання про визначення понятійного апарату. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції № 1. 2019. № 1. URL: [http://apnl.dnu.in.ua/1\\_2019/11.pdf](http://apnl.dnu.in.ua/1_2019/11.pdf) (дата звернення: 10.04.2023)

40. Руській мір - чи відмова щепитися? Що загрожує стабільності в Одесі? Texty.org.ua. 2021. URL: <https://texty.org.ua/fragments/104310/ruskij-mir-chy-vidmova-shepytysya-sho-zahrozhuye-stabilnosti-v-odesi/> (дата звернення: 29.04.2023).

41. Символи, події та особистості, які формують національну пам'ять про війну з Росією. Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. 2023.

URL: <https://dif.org.ua/article/simvoli-podii-ta-osobistosti-yaki-formuyut-natsionalnu-ramyat-pro-viynu-z-rosieyu> (дата звернення: 08.05.2023).

42. Справа Галантерника: заступник Труханова вийшов на волю – ЗМІ. Слово і Діло. 2021. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2021/12/25/novyna/polityka/sprava-halanternyka-zastupnyk-truxanova-vyjshov-volyu-zmi> (date of access: 29.04.2023).

43. Стійкість та згуртованість українського суспільства під час війни : Період. звіт на ос- нові моніторинг. матеріалів з обр. регіонів України. 5-те вид. Київ : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2023. URL: <https://national-platform.org/> (дата звернення: 01.05.2023).

44. Стратегія розвитку Одеської області на період 2021-2027 роки. Одеса : Одеська обласна державна адміністрація, 2019. URL: <https://uvr.od.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/ПРОЕКТ-STRATEGIYI-2021-2027-4.pdf> (дата звернення: 10.04.2023).

45. Умланд А., Романова В. Досягнення та перспективи реформ децентралізації в Україні з 2014 року. VoxUkraine | «Вокс Україна». 2019. URL: <https://voxukraine.org/dosyagnennya-ta-perspektivi-reform-detsentralizatsiyi-v-ukrayini-z-2014-roku/> (дата звернення: 20.03.2023).

46. Чи потрібна одеській міській владі демократія в умовах війни? Всеукраїнська громадська організація «Громадянська мережа «ОПОРА». 2022. URL: <https://www.oporaua.org/news/viyna/24192-chi-potribna-odeskii-miskii-vladi-demokratiia-v-umovakh-viini> (дата звернення: 02.05.2023).

47. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : Наук. доп. / ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153с. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/decentralizatsiya-i-formuvannya-polityky-regionalnogo-rozvytku-v-ukraini\\_0.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/decentralizatsiya-i-formuvannya-polityky-regionalnogo-rozvytku-v-ukraini_0.pdf) (дата звернення: 04.04.2023).

48. Що на Одещині: деколонізація, зміцнення південного форпосту і надія на деблокаду портів. Національна платформа стійкості та згуртованості. LB.ua. 2022. URL: [https://lb.ua/blog/npsz/538829\\_shcho\\_odeshchini\\_dekolonizatsiya.html](https://lb.ua/blog/npsz/538829_shcho_odeshchini_dekolonizatsiya.html) (дата звернення: 03.05.2023).

49. Що таке децентралізація?. Децентралізація в Україні. 2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/questions/1?page=2> (дата звернення: 20.03.2023).

50. Як одеські мажоритарники підтримували законодавчі ініціативи Президентів Зеленського та Порошенка у перші два роки повноважень. Всеукраїнська громадська організація «Громадянська мережа «ОПОРА». 2021. URL: [https://www.oporaua.org/news/parliament/rada\\_9/23101-iaak-odeski-mazhoritarniki-pidtrimuvali-zakonodavchi-initsiativi-prezidentiv-zelenskogo-ta-poroshenka-u-pershi-dva-roki-povnovazhen](https://www.oporaua.org/news/parliament/rada_9/23101-iaak-odeski-mazhoritarniki-pidtrimuvali-zakonodavchi-initsiativi-prezidentiv-zelenskogo-ta-poroshenka-u-pershi-dva-roki-povnovazhen) (дата звернення: 04.04.2023).

51. Bovaird, T., & Loeffler, E. (2015). *Public Management and Governance*. 3rd ed. Taylor and Francis. 395p. URL:<https://www.perlego.com/book/1323911/public-management-and-governance-pdf>. (date of access: 01.03.2023).

52. *Decentralization and Local Governance in South Eastern Europe and Southern Caucasus*. Association of Local Democracy Agencies (ALDA). 2011. 52 p. URL: <https://www.alda-europe.eu/wp-content/uploads/2021/01/72-Decentralization-and-Local-Governance-in-SEE-web-30062011.pdf>. (date of access: 27.03.2023).

53. Dimitrova A., Mazepus H. (2022). Do reforms in public administration increase trust in government in transitional settings? Evidence from a survey of Ukrainian citizens. Forthcoming. Research paper presented at the ECPR Standing Group on the European Union Online Seminar Series, 20.01.2022.

54. Easton D. *The political system: An inquiry into the state of political science*. New York : Knopf, 1953.

55. Eshel, Yohanan, Kimhi, Shaul and Marciano, Hadas (2020). «Predictors of National and Community Resilience of Israeli Border Inhabitants Threatened by War and Terror», *Community Mental Health Journal*, 56(8): 1480–1488. URL: [doi.org/10.1007/s10597-020-00592-w](https://doi.org/10.1007/s10597-020-00592-w). (date of access: 08.03.2023).

56. Granovetter, M. (1983), *The Strength of Weak Ties: A network theory revisited*, *Sociological Theory* 1. URL: <http://www.soc.ucsb.edu/faculty/friedkin/Syllabi/Soc148/Granovetter%201983.pdf>.(date of access: 01.03.2023).

57. Hedin. A. (2001) *The Politics of Social Networks : Interpersonal Trust and Institutional Change in Post-Communist East Germany*. Lund Political Studies. 288p. URL:<https://lup.lub.lu.se/search/publication/20085> (date of access: 01.02.2023).

58. Hollnagel et al. (2011:279) Hollnagel, E., Pariès, J., Woods, D.D. and Wreathall, J. (Eds.). 2011. *Resilience engineering in practice: A guidebook*. Farnham: Ashgat

59. Huss O. (2022) *What Makes Ukraine Resilient in the Asymmetric War?* Centre for Global Cooperation Research. URL: <https://www.gcr21.org/publications/gcr/gcr-quarterly-magazine/qm-1/2022-articles/qm-1-2022-huss-what-makes-ukraine-resilient-in-the-asymmetric-war> (date of access: 20.03.2023).

60. International Republican Institute. *Seventh Annual Ukrainian Municipal Survey*. Center for insights in survey research, 12 May – 3 June 2021. URL: [https://www.iri.org/wp-content/uploads/2021/09/seventh\\_municipal\\_survey\\_may\\_2021\\_eng\\_-\\_v2.pdf](https://www.iri.org/wp-content/uploads/2021/09/seventh_municipal_survey_may_2021_eng_-_v2.pdf) (date of access: 04.04.2023).

61. Karolewski, I.P., Libin, X., Patapan, H. et al. *Carl Schmitt and Democratic Backsliding*. *Contemp Polit Theory* (2023). URL: <https://doi.org/10.1057/s41296-023-00625-5> (date of access: 29.04.2023).

62. Kuhn K., Morlino I. Decentralisation in Times of Crisis: Asset Or Liability? The Case of Germany and Italy During Covid-19. *Swiss Political Science Review*. 2021. Vol. 28, no. 1. URL: <https://doi.org/10.1111/spsr.12482> (date of access: 20.03.2023).
63. Morlino L., Badie B., Berg-Schlosser D. *International Encyclopedia of Political Science*. SAGE Publications, Incorporated, 2011. URL: <https://doi.org/10.4135/9781412994163> (date of access: 29.03.2023).
64. Neil Martin. (2016) *Building Resilience through Greater Adaptability to Long-Term Challenges*, OECD. URL: <https://www.oecd.org/employment/leed/Building-Resilience-Long-term-Challenges.pdf> (date of access: 29.04.2023).
65. Nicolis, G. and Prigogine, I. (1977) *Self-Organization in Nonequilibrium Systems: From Dissipative Structures to Order through Fluctuations*. Wiley, New York.
66. Oleksiy Danilov: *The National Resilience Coordination Center should be established in Ukraine*. National Security and Defense Council of Ukraine. 2020. URL: <https://www.rnbo.gov.ua/en/Dialnist/4743.html> (date of access: 29.04.2023).
67. Putnam R. *What makes democracy work?*. 1993. URL: [http://www.brandonkendhammer.com/challenges\\_of\\_democratization/wp-content/uploads/2020/02/putnam1993.pdf](http://www.brandonkendhammer.com/challenges_of_democratization/wp-content/uploads/2020/02/putnam1993.pdf) (date of access: 01.02.2022).
68. *Regional and municipal authorities key to Ukraine's resilience*. OECD. 2022. URL: <https://www.oecd.org/newsroom/regional-and-municipal-authorities-key-to-ukraine-s-resilience.htm> (date of access: 02.05.2023).
69. *Resilience of networks with community structure behaves as if under an external field* / G. Dong et al. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 2018. Vol. 115, no. 27. URL: <https://doi.org/10.1073/pnas.1801588115> (date of access: 20.03.2023).
70. Romanova V. «Ukraine's resilience to Russia's military invasion in the context of the decentralisation reform». *Idea Forum*: Stefan Batory Foundation, 2022. URL: <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/05/Ukraines-resilience-to-Russias-military-invasion.pdf> (date of access: 08.03.2023).

## Реформа децентралізації в Одеській області та її наслідки

### **1. Які були стейкхолдери реформи в Одеській області, як би Ви описали їх взаємодію?**

Основними стейкхолдерами у всіх регіонах був Уряд і Мінрегіон, зокрема, який я очолював як профільний віце-прем'єр-міністр від самого початку реформи (2014-2019 рр). Адже всі необхідні для старту реформи закони, рішення, підзаконні акти були ініційовані, розроблялись і були подані до Верховної ради саме Урядом і Мінрегіоном. Крім того, всю необхідну фахову підтримку постійно надавали фахівці Мінрегіону.

Стейкхолдерами децентралізації в Одеській області від початку реформи у 2014 році, насамперед, були лідери громад, які першими почали вести діалог з жителями своїх громад про необхідність об'єднання, про перспективи і можливості децентралізації, першими почали добровільне об'єднання, першими створили ОТГ. У першій 2015 рік реформи їх було в області не багато – всього 8 громад, але це були реальні амбасадори реформи, лідери, які на власному прикладі показували іншим, що децентралізація дає громадам нові можливості і ресурси для розвитку.

Також стейкхолдерами реформи в області безумовно були команди регіональних офісів міжнародних проєктів підтримки децентралізації таких, як програма «U-LEAD з Європою», програма USAID DOBRE, а також експерти Асоціації міст України. До стейкхолдерів реформи я би також відніс представників окремих політичних сил та місцевого депутатського корпусу, які допомагали на регіональному рівні приймати необхідні рішення.

Всі стейкхолдери дуже тісно взаємодіяли і були націлені на результат, адже всі розуміли, що децентралізація – фундаментальна для України реформа, яка змінює всю систему управління, остаточно відкриває країну від радянської моделі і є великим кроком України до Євросоюзу.

### **2. Чи ця взаємодія відбувалась на інституційних засадах (дієві механізми координації роботи) чи вирішальну роль у реалізації змін грав авторитет окремих осіб, їх політична воля?**

Без політичної волі та авторитету реформа децентралізації була б не можлива (як до речі, і будь яка інша реформа), при чому як на центральному рівні, так і на регіональному.

Після Революції гідності у 2014-му політична воля до впровадження децентралізації потужно виявилась на рівні керівництва держави – Уряду та Верховної ради України, коли було проголошено курс на реформу і ухвалені перші ключові для реформи рішення (Концепція реформування місцевого самоврядування в Україні 1 квітня 2014 р., зміни до Бюджетного і Податкового кодексів, закон «Про добровільне об'єднання громад» 5 лютого 2015 р.).

На регіональному рівні велику роль відігравали політична воля і авторитет лідерів громад, які першими почали об'єднувати громади.

Функцію менеджера реформи виконував безпосередньо я як профільний віцепрем'єр-міністр та Мінрегіон, який я очолював у 2014-2019 роках. Відповідно ми координували хід реформи.

Одним з механізмів координації впровадження децентралізації, в тому числі і на місцях, була така інституція як *Рада регіонального розвитку* — консультативно-дорадчий орган при Президентові України (зараз це Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України), до якої входили всі голови обласних державних адміністрацій, мери міст, голови територіальних громад, представники асоціацій місцевого самоврядування.

Взаємодія і координація роботи з міжнародними донорськими проєктами відбувалась в рамках такої інституції як *Рада донорів з питань децентралізації при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва і ЖКГ*, яку ми створили у 2017 році, об'єднавши всіх учасників. Спільно ми сформували загальну матрицю завдань у впровадженні децентралізації з чіткими термінами виконання та КРІ. В цій матриці кожен донорський проєкт відповідав за певний блок завдань (в тому числі і в регіональному розрізі). Координація і моніторинг виконання цих завдань відбувався регулярно.

**3. Чи були певні групи, які просували реформу в регіоні? Чи це була передусім індивідуальна ініціатива? Що це були за групи? Як ці групи корелюють із наявним партійним розподілом?**

**Реформу в регіоні просували всі просвіропейські політичні сили.** Реалізація реформи – це командна робота. Нагадаю, що у 2014 році після виборів до Верховної ради України між політичними силами була підписана Коаліційна угода «Європейська Україна», в якій чітко був записаний курс на децентралізацію та реформування місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, а також завдання, які сторони зобов'язуються виконати на цьому шляху.

Коаліційну угоду **підписали такі політичні сили:** «Блок Петра Порошенка», «Народний фронт», «Самопоміч», «Блок Юлії Тимошенко», «Радикальна партія». Ці політичні сили, кожна на своєму рівні, почали впроваджувати реформу. Відповідно і на регіональному рівні, зокрема і в Одеській області, представники та місцеві депутати цих політичних сил були «локомотивами» децентралізації. Проте, на жаль, певні політичні партії, наприклад «БЮТ», потім почали критикувати реформу, через те, що децентралізація суттєво зменшила вплив політичних сил на місцевому рівні.

**4. Чи були проблеми з довірою? Між ким і ким, чому?**

**Я б говорив про довіру значно ширше: про довіру і підтримку реформи децентралізації з боку людей. Це набагато важливіше.** І в цьому питанні прогрес дуже помітний. Починаючи з 2015 року щороку, проводились соціологічні дослідження за підтримки Ради Європи. Дуже важливо досліджувати те, як люди сприймають реформу, чи розуміють і підтримують її. Адже нема потреби проводити те, що люди не підтримують. Ця реформа дуже складна, бо охоплює всю систему місцевого самоврядування України, територіального устрою і всю систему територіальної організації виконавчої влади. Все це стосується кожного громадянина, громади, району. Тому важливо було розуміти наскільки громадяни України все це сприймають. Так от, останні дослідження – минулорічні - 76,5% українців і українок вважають, що реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади (децентралізацію) потрібно продовжувати і що реформа відіграла позитивну роль у спротиві широкомасштабному російському вторгненню. Опитування вчергове засвідчило, що підтримка реформи з року в рік зростає. Ми починали з 15% довіри до неї з боку суспільства, а сьогодні цей рівень зріс в рази, до рекордних 76,5%, бо ті, хто раніше сумнівалися, наразі переконалися у користі реформи. Ще один важливий аспект – рівень довіри людей до місцевої влади. Дуже цікавий показник і індикатор децентралізації. З початку реформи цей показник зростає. Соціологічні дослідження на цю тему проводять різні інституції. Серед останніх – опитування Центру Разумкова щодо «Довіри до інститутів суспільства та політиків, електоральні орієнтації громадян України». Респондентів запитували про державні інституції та політиків, які викликають найбільшу та найменшу довіру. За результатами опитування, частка тих, хто довіряє місцевій владі – голові (57%) і раді (51%) міста, селища чи села – є набагато вищою, ніж інституціям центрального державного апарату, де рівень недовіри сягає 76%. Це теж наслідок реформи децентралізації. Адже місцеве самоврядування отримало повноваження і ресурси для реальних змін у своїх громадах, люди відчули ці зміни, і відповідно довіри до місцевої влади стало більше.

## **5. Якщо був наявний спротив реформі – від кого він ішов, щодо яких саме змін?**

Децентралізація – це фундаментальна зміна всієї системи управління в країні. Тому звісно, були як прихильники реформи, так і її супротивники, які намагались її гальмувати. Децентралізація – це в першу чергу можливості, повноваження, ресурси, які отримує місцеве самоврядування. Але були й ті, кому реформа «наступала на хвіст». Від самого початку реформи вона була дуже заполітизованою.

Я б назвав три категорії груп спротиву реформі:

1. Проросійські політичні партії та політичні сили ліво-радикального спрямування, як загальноукраїнські, так і місцеві. Тобто ті політичні партії, які були прихильниками жорстко централізованого авторитарного стилю державного управління та «сумували» за радянським союзом.

2. Місцеві чиновники, які розуміли, що децентралізація позбавить їх посад, повноважень і доступу до фінансових ресурсів. Це деякі сільські та селищні голови, які не хотіли йти на об'єднання громад, а отже й на перевибори, керівництво районних державних адміністрацій та депутати районних рад, повноваження яких децентралізація мінімізувала.

3. Певні етнічні групи. Для Одеської області (так само як і для Закарпатської) етнічний фактор впливав на процеси об'єднання громад. Подекуди етнічні особливості структури місцевого населення негативно впливали на перспективи створення об'єднаних територіальних громад. У Одеській області прослідковувалися проблеми зі створенням ОТГ у районах з компактним проживанням болгар, гагаузів, молдован (Болградський, Ізмаїльський та Ренійський райони), що супроводжувалося пасивністю громад у процесі об'єднання та низькою поінформованістю про хід реформи. Був наявним і спротив на рівні окремих населених пунктів, жителі яких не бажали об'єднуватися з іншими громадами через етнічну належність їх мешканців. Але такого роду проблеми мали, швидше, політичне, ніж етнічне підґрунтя. Яскравий приклад – ситуація, коли депутати парламенту Болгарії висловили публічно позицію щодо процесів децентралізації у Болградському районі Одеської області. У травні 2020 року болгарський парламент ухвалив декларацію з вимогою до України не розділяти Болградський район Одеської області в рамках адміністративно-територіальної реформи, начебто Україна таким чином порушує права болгарської громади, яка компактно проживає у цьому регіоні. МЗС України тоді назвало декларацію втручанням у внутрішні справи. На підтвердження безпідставності претензій Болгарії до Києва вирушили представники місцевих громад з Одещини, які публічно висловили проукраїнську позицію. Між тим, в Україні знайшлися політики, які на цьому тлі займалися політичними маніпуляціями і переконували людей в регіоні, що децентралізація нібито шкодить болгарській ідентичності. Зрозуміло, що це просто політичні ігри, якими політики намагались зробити собі рейтинги серед населення. Я неодноразово говорив, що для успішності реформи, вона має бути деполітизованою.

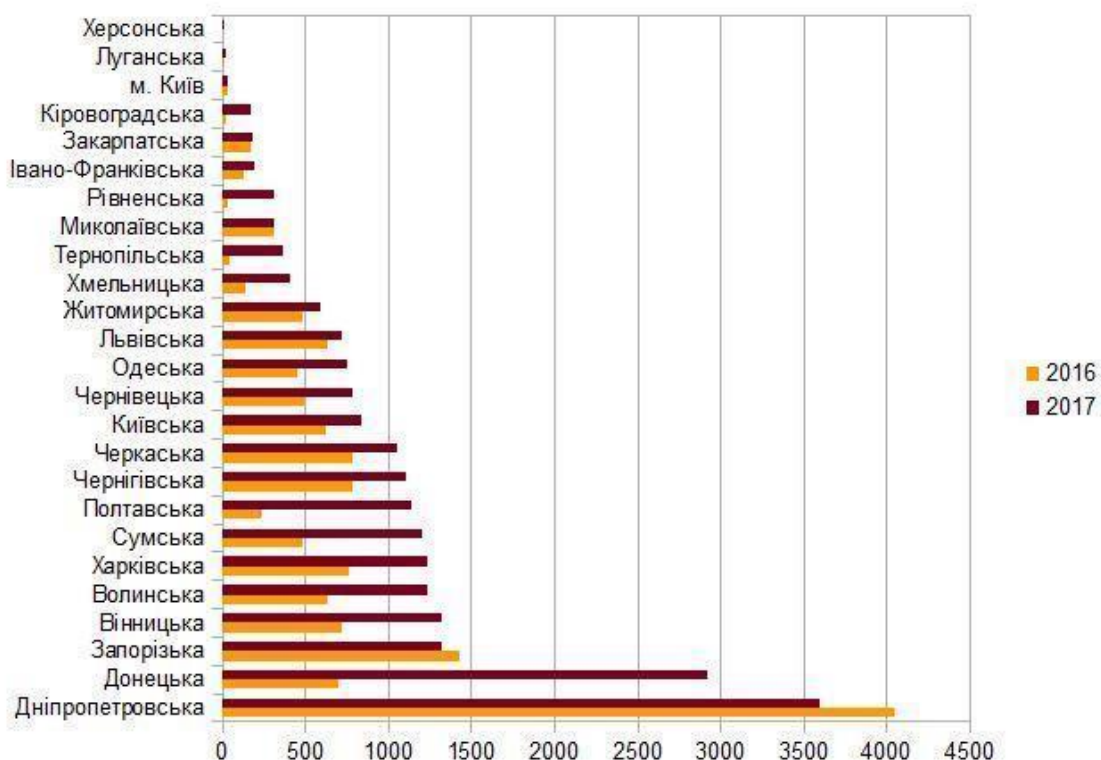
## **6. Чи перешкоджала корупція? Розкажіть про ці випадки.**

Реформа децентралізації влади, передача повноважень, фінансів та ресурсів від центру на місця – **якраз і є найбільшим антикорупційним кроком за останнє десятиліття**. Коли кошти перестають концентруватись в центрі і розподіляться на регіони, міста і села у ручному режимі (як це було до 2014 року), то зникають самі умови для корупції. Реформою децентралізації ми усуваємо саму можливість корупційних зловживань і корупційних ризиків. Саме тому якраз противниками реформи були ті, хто раніше наживався на корупційних схемах. Так, можливо, з реформою, «корупція спустилась вниз на місця», тобто проявляється на місцевому рівні, але тоді цими випадками займаються

правоохоронні та антикорупційні органи. Відповідно, ці органи і володіють інформацією щодо таких випадків.

Я можу навести приклад не стільки про корупцію, як про неефективність використання коштів місцевих бюджетів та певні, так би мовити, фінансові хитрощі, до яких вдавались і вдаються органи місцевого самоврядування, і Одещина в тому числі. Мова про регулярне накопичення на кінець року залишків коштів місцевих бюджетів, які потім за відповідної рішенням місцевої ради розміщуються на депозитних рахунках у банках з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду. Мова – про сотні мільйонів гривень, суми чималі. Сенс у тому, щоб отримувати винагороду у вигляді відсотків за користування банками цими грошима. Робила це у перші кілька років регулярно і Одещина. Цю ситуація регулярно моніторить Державна казначейська служба України. В принципі нічого незаконного в цьому нема, така практика навіть регулюється постановами уряду. З фінансовою децентралізацією досить швидко рік у рік почали зростати і власні доходи місцевих бюджетів. Але децентралізація проводилась не для того, щоб можна було «заробляти» просто поклавши кошти на депозити, кошти потрібно ефективно і прозоро використовувати. Це фінансовий ресурс для реалізації інфраструктурних проєктів, регіональних проєктів розвитку, будівництва, реконструкції, ремонту різних об'єктів у громадах. А коли є залишки, які розміщуються на депозитах, то це - про неефективність фінансового менеджменту на місцях.

\* Для прикладу: на малюнку - Обсяги коштів місцевих бюджетів, розміщені на депозитних рахунках у державних банках України за 2016-2017 рр., млн грн (за даними Державної казначейської служби)



## **7. Чи відбувалось у якомусь вигляді втручання інтересів бізнесу?**

**Розкажіть про ці випадки.**

Бізнес, зокрема фінансово-промислові групи та аграрні корпорації, завжди намагались втрутитись у процес децентралізації з метою, щоб об'єднані громади формувались на користь бізнесу, а голова громади був підконтрольний.

Тобто в процесі об'єднання територіальних громад у різних регіонах час від часу виникали ситуації, коли бізнес намагався втрутитись і підпорядкувати логіку об'єднання бізнес-інтересам. Інколи місцеві бізнес-еліти опирались здійсненню реформи тому, що не хотіли втратити вплив на сільські та районні ради, оскільки створення ОТГ супроводжувалося переформатуванням органів влади та зміною акцентів в управлінні на користь громад. У Одеські області такі випадки теж були. З огляду на те, що в області потужно представлений аграрний, логістичний, портовий, туристичний бізнес, у деяких його представників було бажання сформувати громади «під себе». Проте, ще у 2015 році наш уряд прийняв Методику формування спроможності територіальних громад, і лише відповідно до неї можна було сформувати об'єднану і спроможну громаду. Критеріями оцінки рівня спроможності ОТГ є:

- чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади;
- чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади;
- площа території спроможної територіальної громади;
- індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;
- частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Випадки втручання бізнесу – скоріше виключення, ніж правило. Громади об'єднувались добровільно, принаймні на першому етапі протягом 2015-2019 років.

## **8. Чи залучала влада громадські організації, експертів, інших представників громадянського суспільства до прийняття рішень?**

Безумовно. Децентралізація неможлива без залучення громадянського суспільства.

Сам принцип добровільного об'єднання громад – це діалог, комунікація, компроміс між усіма зацікавленими сторонами, зокрема і громадськістю. Громадянські та експерти обов'язково залучались як на центральному, так і на місцевому рівнях.

*По-перше*, залучались представники всіх профільних асоціацій місцевого самоврядування: Асоціації міст України, Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад, Асоціації об'єднаних територіальних громад, Української асоціації районних та обласних рад. **Жоден законопроект, урядове рішення, чи**

*рішення ОМС не приймається без врахування позиції цих профільних асоціацій.*

*По-друге*, до реформи був залучений потужний пул експертів з різних міжнародних донорських проектів. Ми об'єднали навколо реформи близько 15 проектів міжнародної технічної допомоги у сфері децентралізації та підтримки розвитку громад. **При прийнятті рішень ми враховували кращий досвід розвинених країн.** Зокрема, головні з них: «U-LEAD з Європою», Проект Уряд США через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE); Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO; Проекти «Підтримка децентралізації в Україні» та «Посилене партнерство для сталого розвитку» Уряду Королівства Швеції через Шведське агентство з міжнародного розвитку та співробітництва (Sida); Проект «Соціально відповідальний бізнес як рушій реформи децентралізації в Україні. Створення спільної історії успіху» Уряду Швейцарської Конфедерації через Швейцарську агенцію розвитку та співробітництва (SDC); Швейцарсько-український проект DECIDE – «Децентралізація для розвитку демократичної освіти»; Проект ОБСЄ «Підтримка належного врядування в місцевих громадах як складової реформи децентралізації»; Проект «Інтегрований розвиток міст в Україні II» Уряду Німеччини, виконавцем якого було Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ); Проект «Реформи децентралізації та безпека в громаді: трансформаційні підходи до гендерної рівності та розширення прав та можливостей жінок в Україні» Уряду Данії; Проект «Просування гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок в рамках реформи децентралізації в Україні» Уряду Канади та інші.

*По-третє*, реформа децентралізації та рішення в її рамках завжди викликали великий інтерес з боку НГО різного спрямування – у сферах врядування, антикорупційної діяльності, цифровізація, містобудування, освіти, охорони здоров'я, бізнес-спільноти тощо. Ці інститути громадянського суспільства активно долучались до прийняття рішень, робили їм громадську експертизу.

Великим надбанням децентралізації у питанні відкритості та залученості громадськості стало запровадження ідеї **Бюджетів участі (або Громадських бюджетів)**. Бюджети участі — одне з втілень принципу прямого вирішення громадянами питань місцевого значення. Сам принцип виписаний в Законі про місцеве самоврядування. Це частина коштів з міського бюджету, що йде на фінансування проектів та пропозицій мешканців міста. Автором проекту може бути громадянин віком від 16 років. Він повинен детально розписати проект: від ідеї – до витрат на його реалізацію. Від початку реформи поступово міста і громади долучались до цієї ідеї, формували Бюджети участі та реалізовували проекти. Громади Одещини теж долучились. На сьогодні по області подано 225 проектів на участь у Бюджетах участі.

**9. Чи переймався досвід інших регіонів в Одесі та області? Як та який саме?**

Децентралізація, сама по собі, - це скарбничка успішних кейсів громад, дієвих практик місцевого самоврядування. Громади постійно обмінюються досвідом та ідеями, особливо у тих сферах, де вбачають спільні проблеми. Для цього від початку реформи ми проводимо конкурс «Кращі практики місцевого самоврядування», в рамках якого громади презентують свої цікаві реалізовані проекти. Більше того, громади з різних регіонів мають можливість напрацьовувати спільні типові рішення. Це відбувається через Всеукраїнську асоціацію громад, в рамках якої у 2017 році ми започаткували 16 секторальних платформ для обміну досвідом і напрацювання рішень. Це такі платформи: законодавство; бюджети і фінанси; адміністративні послуги; освіта; охорона здоров'я; молодь, спорт, культура; економіка та інвестиції; соціальний захист; гендерна рівність; правопорядок; управління людськими ресурсами; сільський розвиток, земельні відносини; гірські території; розвиток туризму та курортів; ЖКГ; екологія.

Яскравий приклад в Одеській області – Балтська громада, яка максимально переймала позитивні практики інших громад з інших регіонів.

#### **10. Як би Ви оцінили стійкість системи місцевого самоврядування області (у розумінні спроможності адаптуватись до змін, навчатись на помилках, реагувати на загрози)?**

Стойкість системи перевіряється викликами. Україна пережила виклик пандемією ковід, а зараз переживає виклики, спричинені повномасштабним вторгненням рв.

Обидва ці виклики продемонстрували потужну стійкість нової системи менеджменту, місцевого самоврядування, громад, як в цілому по країні, так і в Одеській області зокрема. Це і є головний результат децентралізації. Місцеве самоврядування опинилось на передовій боротьби з пандемією, взяло на свої плечі задачі з організації протиепідемічних заходів, забезпечення медзакладів і медичних працівників, турботу про вразливі верстви населення, і зрештою витримало цей удар. З повномасштабним вторгнення росії саме місцеве самоврядування, не маючи взагалі такого досвіду, з першого дня включилось в забезпечення територіальної оборони, допомогу фронту, волонтерам, сусіднім громадам, організацію логістики, розміщення вимушених переселенців, релокацію бізнесу. До речі, Одеса може бути прикладом для інших в організації роботи потужних волонтерських хабів – це було видно, як під час пандемії, так і зараз. Приклад синергії зусиль місцевої влади, громад області, бізнесу та громадськості. Коли я говорю про стійкість в умовах викликів, в умовах війни, то ще й маю на увазі такі здатності місцевого самоврядування як:

- ***Адаптуватись*** до різних шоків/викликів повномасштабної війни.
- ***Швидко приймати ефективні рішення.***
- ***Мобілізувати ресурси***, як людські, так фінансові і матеріально-технічні.

- Швидко та ефективно *використовувати горизонтальні зв'язки* (грумада-грумаді). До речі, це надпотужна здатність, яку виховала у грумад саме децентралізація.

## 11. У світлі попередніх запитань – якими були наслідки реформи децентралізації для Одеської області? Що вдалось поліпшити, а що – ні?

Результати реформи очевидні, успіх децентралізації визнають всі – як стейкхолдери всередині країни, так і міжнародні партнери. Тож, які результати реформи отримала область:

- Нова система управління. Повний відхід від радянської моделі. На місцях – команди лідерів, які готові брати на себе відповідальність за розвиток грумад.
- Новий адміністративно-територіальний поділ області, сформований відповідно до європейських принципів і підходів, де базовою одиницею є грумада.
- Зростання доходів місцевих бюджетів області у 2-5 разів, що дає можливість впроваджувати інфраструктурні проєкти, будувати, ремонтувати – робити все, щоб на у грумадах зростала якість послуг для людей (в освіті, медицині, адміністративних і соціальних сервісах тощо)
- Нові повноваження органів місцевого самоврядування, які дають можливість швидко і ефективно вирішувати місцеві проблеми грумад.

На жаль, залишаються і невирішені питання.

Поки залишаються не розмежованими між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на кожному з територіальних рівнів адміністративно-територіального устрою держави. Місцеві державні адміністрації продовжують працювати у старому форматі, вони потребують реформатування. Фактично, функції місцевих державних адміністрацій після створення спроможних грумад і передачі їм ширших повноважень, вже змінилися. Але ці органи продовжують працювати за старим законодавством. Це неефективно, породжує непорозуміння на місцях і не виключає втручання МДА в діяльність органів місцевого самоврядування. Також потрібно осучаснити, вдосконалити систему служби в органах місцевого самоврядування. Всі ці невирішені питання потребують законодавчого врегулювання, прийняття низки необхідних законів, і на місцях цього дуже чекають.

І ще один ключовий момент – потрібно продовжувати секторальну децентралізацію, яка, на жаль, загальмувалась. Без просування змін в сферах освіти, охорони здоров'я, безпеки, успіх децентралізації буде неповним. Хоча в Одеській області є дуже позитивний приклад в сфері секторальної децентралізації: тут створено систему телемедицини. В Одеській області створено систему надання телемедичних послуг від первинної ланки (забезпечення середнього персоналу, що надає медичну допомогу сільському населенню, мобільними діагностичними комплексами) до рівня амбулаторії сімейного лікаря (проведення телемедичних консультацій) – ЦРЛ

(телемедичні консультації фахівців другої ланки) та третинного рівня (за необхідності, проведення консультацій населення відділених районів вузькими спеціалістами обласної лікарні), що дозволяє дистанційно проводити діагностику та корекцію лікування.

Також Одеській області поки що не вдалось повноцінно використати такий важливий інструмент як співробітництво громад. Його використовують лише 8 громад, це дуже малий показник. При цьому більшість договорів стосуються не форми реалізації спільних проектів, як наприклад у Львівській, Полтавській та Волинській областях, а спільного фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності - інфраструктурних об'єктів.

## **12. У процесі адаптації рішень центральної влади до потреб та специфічних умов Одеської області, по яких напрямках реформи були внесені зміни і чому?**

Шлях української децентралізації унікальний, і йшли ми ним вперше. Тому, звісно, корегували певні рішення під регіональні умови і фактори. Так, на початку реформи, законодавчо була прописана можливість об'єднання громад лише в адміністративних межах одного району. Але ми отримали прецедент, якраз в Одеській області, коли в одну громаду хотіли об'єднатись люди з населених пунктів, розташованих у трьох різних суміжних районах. Чому так? Тому що раніше, радянська влада якраз ділила сильні потужні громади на різні райони, щоб простіше було ними управляти. А з децентралізацією громади почали об'єднуватись, поновлюючи свої зв'язки, історію, звичаї, поновлюючи історично-територіальну справедливість. Після цього випадку, ми змінили законодавство і прийняли рішення, дозволивши об'єднання громад, незалежно від районного поділу, тобто з двох або трьох суміжних районів.

## **13. Як відрізнявся перебіг і наслідки реформи у різних громадах області?**

Мушу констатувати, що в процесі децентралізації Одещина за динамікою охоплення територіальними громадами ніколи не була серед лідерів, якщо порівнювати з іншими областями. Процес створення ОТГ в області розпочався у 2015 році. Перші вибори відбулися восени 2015 року у 8 об'єднаних громадах, далі у 2016 році вибори пройшли лише у трьох ОТГ, у 2017 році – у 14 ОТГ, у 2018 –му – 7 ОТГ – тож об'єднання йшло досить мляво і нерівномірно. Станом на кінець 2019 року, коли добровільне об'єднання добігало кінця, Одеська область була на 19 місці в рейтингу областей щодо формування спроможних громад. При цьому перспективний план формування територій громад регіону покривав лише 36,3%. Тобто з 2015 року і до 2020 року в області так і не змогли забезпечити наявність перспективного плану, який би покривав територію об'єднаними громадами на 100%. Станом на початок 2020 року в Одеській області було створено 37 ОТГ шляхом добровільного об'єднання. Показник не

дуже гарний. В червні 2020 уряд своєю постановою, тобто адміністративним шляхом, затвердив території територіальних громад і адміністративні центри, зараз в області 91 територіальна громада. Тобто більше половини громад утворено адміністративним шляхом, а не через добровільне об'єднання.

Звісно, ті, громади, які першими об'єднались першими об'єднались більш успішні. Це такі потужні громади як Балтська, Красносільська, Біляївська. В них на високому рівні сфера адміністративних послуг, розвивається сфера охорони здоров'я, освіти, культури. Громади є прикладом успішності реформи децентралізації. До них приїжджають вчитися представники місцевого самоуправління з інших регіонів, вони займають доволі таки високі місця у рейтингу успішності.

Але ж ми розуміємо, що бути не можуть. На Одещині вистачає громад зі скромнішими бюджетами та гіршими стартовими умовами. Однак їм теж вдається зростати та розвиватися.

#### **14. У порівнянні з перебігом реформи в інших регіонах, якою є головна особливість Одеської області?**

**Головна «фішка», яку відкриває децентралізація – можливість із зростанням фінансових ресурсів перетворити особливості та унікальність громад на конкурентні переваги та інструмент розвитку. Кілька особливостей Одеської області:**

- Одеська область - найбільша за площею область України, найбільш розтягнута.
- Великий портовий потенціал, який потрібно використовувати для економічного розвитку громад. Одещина – «морські ворота України». Через територію Одеської області проходять 5 міжнародних транспортних коридорів. На превеликий жаль, повномасштабне вторгнення рф дуже сильно негативно вплинуло і перекреслило багато перспектив у цьому напрямку.
- Потужний різноплановий аграрний потенціал, який включає напрямки логістики, переробки й зберігання, експорту-імпорту товарів.
- Потужний туристичний потенціал для розвитку громад, який, до речі, може повноцінно конкурувати з Кримом. Повномасштабне вторгнення рф теж дуже сильно негативно позначилось на цьому.
- Потенційно великі можливості регіону від участі в Стратегії ЄС для Дунайського регіону.
- Мультикультуральність регіону – можливість перетворити Одещину на культурний хаб.

Війна рф проти України багато в чому зруйнувала плани громад з розвитку, зокрема і громад Одещини. Але, я певен, що після нашої перемоги провідна роль у відновленні і модернізації буде належати саме громадам і місцевому самоврядуванню.

## АНОТАЦІЯ

### Дипломної роботи

Тема «Роль місцевої влади Одеської області у підтриманні національної стійкості України» \_\_\_\_\_

Студентка \_\_\_\_\_ Власюк Ірина Геннадіївна \_\_\_\_\_

Рік навчання: 2023 факультет \_\_ соціальних наук та соціальних технологій \_\_

Науковий керівник \_\_ доктор істор. наук, професор кафедри політології НаУКМА Гарань О.В. \_\_\_\_\_

Рецензент \_\_\_\_\_ канд. політ. наук Дешко Т.В. \_\_\_\_\_

Захищена « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

### Короткий зміст роботи

У першому розділі проаналізоване теоретичне підґрунтя національної та регіональної стійкості, визначені основні чинники її формування, розглянуті основні нормативні акти. У другому розділі проведено дослідження стійкості влади Одеської області до 24 лютого 2022 року. Третій розділ присвячений стійкості України під час повномасштабного вторгнення Росії.

Стійкістю місцева влада Одеської області завдячує, з одного боку, державним реформам, з іншого – бажанню її представників зберегти владу та стагнаційну стабільність системи. Робота антикорупційних органів сприяє розбудові правдивої стійкості Одещини і тому мусить бути підтримана центральною владою та громадянським суспільством. Окремі громади області завдяки перейманню партисипативних практик та активної імплементації реформи децентралізації досягли успіхів у розбудові стійкості – їх досвід має бути масштабований і на інші громади регіону. Враховуючи, що владі Одещини бракує комплексного підходу до комунікації, координації зусиль, стратегічного планування, потрібно розробити інтегральну стратегію підтримання стійкості в рамках поглиблення реформи децентралізації. При цьому важливо враховувати специфічні умови області – етнічне різноманіття, економічні перспективи розвитку, російські інформаційні впливи, значну кількість ВПО.