

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДНПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКИ  
ФАКУЛЬТЕТ МЕНЕДЖМЕНТУ І МАРКЕТИНГУ  
КАФЕДРА МЕНЕДЖМЕНТУ, ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА  
АДМІНІСТРУВАННЯ**

**ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ  
Завідувач кафедри,  
д.н. держ.упр., проф.  
\_\_\_\_\_ А.М. Пугач  
« \_\_\_\_\_ » лютого 2021 р.**

**ДИПЛОМНА РОБОТА**

**на здобуття освітнього ступеня «Магістр» за освітньо-професійною  
програмою «Публічне управління та адміністрування» зі спеціальності  
281 «Публічне управління та адміністрування»**

**на тему:**

**РЕФОРМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ НА  
РАЙОННОМУ РІВНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

**Здобувач**

**Рижко О.О.**

**Науковий керівник,  
д.н. держ.упр., проф.**

**Шевченко Н.О.**

**Дніпро – 2021**

## ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

**Факультет** менеджменту і маркетингу

**Кафедра** менеджменту, публічного управління та адміністрування

**Спеціальність** 281 «Публічне управління та адміністрування»

**Освітня-професійна програма:** «Публічне управління та адміністрування»

**Освітній ступінь:** «Магістр»

### ЗАТВЕРДЖУЮ

Зав. кафедри \_\_\_\_\_  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 р.

### ЗАВДАННЯ

на дипломну роботу студенту

Рижко Оксана Олександрівна

1. **Тема роботи** «Реформа адміністративно-територіального устрою на районному рівні: проблеми та перспективи», **керівник роботи** Шевченко Н.О., д.н.держ.упр., професор, затверджені наказом ректора ДДАЕУ від «\_30\_» \_листопада\_ 2020 р. № 2993\_.
2. **Строк подання студентом роботи** – 01 лютого 2021 року.
3. **Вихідні дані до роботи** річні звіти, виробничо-фінансові плани, бухгалтерська документація, літературні джерела.
4. **Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розкрити).** 1. Теоретичні засади дослідження реформування адміністративно-територіального устрою. 2. Система територіальної організації влади в Україні: проблеми та концепція реформи. 3. Перспективи реформування адміністративно-територіального устрою на районному рівні. Висновки.
5. **Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень).** 1. Тема, мета, задачі. 2. Теоретичні засади дослідження реформування адміністративно-територіального устрою. 3. Система територіальної організації влади в Україні: проблеми та концепція реформи. 4. Перспективи реформування адміністративно-територіального устрою на районному рівні. 5. Висновки.

**6. Консультанти розділів роботи**

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
2, 3	Самарець Н.М., доцент		

**7. Дата видачі завдання** 31 жовтня 2019 р.

**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

№ з/п	Назва етапів дипломної роботи	Термін виконання етапів роботи	Примітка
1	Вибір теми і об'єкта дослідження, розробка завдання і графіка робіт	Жовтень 2019	
2	Вибір і опрацювання літературних джерел. Теоретичний розділ роботи	Листопад 2019 - Квітень 2020	
3	Написання аналітичного розділу роботи	Травень-Серпень 2020	
4	Написання проектного розділу	Вересень-Листопад 2020	
5	Написання висновків та пропозицій	Грудень 2020	
6	Підготовка доповіді та ілюстративного матеріалу до захисту роботи	Січень-Лютий 2021	

Студент \_\_\_\_\_  
(підпис)

Рижко О.О.  
(прізвище та ініціали)

Керівник роботи \_\_\_\_\_  
(підпис)

Шевченко Н.О.  
(прізвище та ініціали)

## РЕФЕРАТ

Магістерська робота: 95 с., 88 використаних джерел.

Магістерська робота присвячена дослідженню проблем та перспектив реформи адміністративно-територіального устрою в Україні на районному рівні.

У магістерській роботі: аналізуються поняття, система та принципи адміністративно-територіального устрою України, досліджено особливості зарубіжного та вітчизняного досвіду територіальної організації влади. Визначені конституційні та організаційні засади реформування адміністративно-територіального устрою в Україні на сучасному етапі.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості врахування узагальнених знань щодо особливостей, завдань та змісту реформи адміністративно-територіального устрою на районному рівні в діяльності органів публічної влади.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, район, територіальна організація влади, місцеве самоврядування, децентралізація влади.

**Ключевые слова:** административно-территориальное устройство, административно-территориальная единица, район, территориальная организация власти, местное самоуправление, децентрализация власти.

**Key words:** administrative-territorial system, administrative-territorial unit, district, territorial organization of power, local self-government, decentralization of power.

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	6
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ .....	9
1.1. Адміністративно-територіальна реформа як об'єкт наукових досліджень...	9
1.2. Моделі територіальної організації влади: досвід європейських країн .....	15
РОЗДІЛ 2	
СИСТЕМА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМИ .....	35
2.1. Особливості адміністративно-територіального устрою України .....	35
2.2. Децентралізація публічної влади в Україні: розподіл повноважень на різних рівнях адміністративно-територіального устрою .....	42
РОЗДІЛ 3	
ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ НА РАЙОННОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ .....	61
3.1. Реформа місцевого самоврядування в Україні: результати та виклики.....	61
3.2. Підходи до територіальної організації влади на районному рівні .....	72
ВИСНОВКИ .....	81
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	85
ДОДАТКИ.....	96

## ВСТУП

Територіальна організація держави відіграє ключову роль у забезпеченні оптимального вирішення проблем і функцій суспільства та держави. Більшість сучасних країн відрізняються внутрішньою організаційною структурою, тобто способом територіального поділу, кількістю адміністративно-територіальних одиниць, автономних одиниць, їх органами влади, способом формування, а також ступенем централізації (децентралізації) державної влади. Організація публічної влади, стабільність міжвладних відносин, забезпечення сталого розвитку, задоволення потреб та інтересів населення залежать від адміністративно-територіального устрою [47]. Конституція України визначає основні принципи територіального устрою України, систему адміністративно-територіальних одиниць нашої країни з урахуванням економічних, історичних, географічних, екологічних, та демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій. Однак з моменту проголошення незалежності України розпочались дискусії щодо необхідності реформування існуючого адміністративно-територіального устрою [12]. Спроби впровадження конституційних, адміністративних, муніципальних та інших реформ в Україні ще не призвели до успішних результатів у цій галузі. Це питання важливе в сучасній ситуації, коли здійснюється пошук оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою України. Історія свідчить, що деструктивні тенденції в країнах є наслідком відсутності збалансованої системи управління, її територіальної організації, насамперед збалансованого адміністративно-територіального поділу та статусу адміністративно-територіальних одиниць [16]. Оптимально організована територіально і належним чином функціонуюча влада є проблемою самозбереження держави, а також її ефективної роботи, ефективної адаптації до умов та потреб суспільства, які активно змінюються. З огляду на це питання, реформа адміністративно-територіального устрою України є предметом постійної уваги науковців, політиків та експертів [16].

Проблеми територіальної організації влади досліджувалися такими авторами як А. Ткачук, С. Телешун, В. Шаповал, П. Ткачук, О. Батанов, Н. Дармограй, Ю. Ганущак, А. Заяць, І. Заєць, Н. Камінська, В. Кравченко, С. Кульчицький, О. Копиленко, Я. Верменич, М. Корнієнко, С. Бостан, М. Пухтинський, І. Прімишев, та ін.

Разом із значною увагою дослідників до цього питання необхідно поглибити знання про європейські стандарти адміністративно-територіального устрою, статус адміністративно-територіальних одиниць та відповідність адміністративно-територіальному устрою України. Також бракує наукових теоретичних, практичних та корисних аспектів реформування адміністративно-територіального устрою в Україні.

Метою магістерської роботи є розкриття проблем та перспектив реформування адміністративно-територіального устрою України на районному рівні.

Для досягнення поставленої мети необхідне рішення наступних завдань:

- проаналізувати концепцію та зміст адміністративно-територіальної реформи;
- вивчити моделі територіальної організації влади європейських країн;
- розкрити специфіку адміністративно-територіального устрою України;
- визначити розподіл відповідальності на різних рівнях адміністративно-територіальної організації в контексті децентралізації влади в Україні;
- дослідити результати реформи місцевого самоврядування в Україні та визначити підходи до територіальної організації влади на районному рівні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері регулювання питань адміністративно-територіального устрою.

Предметом дослідження є реформування адміністративно-територіального устрою України на районному рівні.

У роботі використано ряд наукових досліджень, особливо загальнонаукові та спеціальні методи. Використовуючи діалектичний метод, ми слідкуємо за розвитком адміністративно-територіального устрою в Україні та практикою зарубіжних країн. Структурно-функціональний метод дав змогу

відокремити елементи системи адміністративно-територіального устрою України, встановити принципи її організації та функціонування. Системний підхід дозволив охарактеризувати адміністративно-територіальні одиниці, їх статус та уточнити характеристики на різних рівнях. На основі статистичного методу та методу спостереження аналізуються результати реформ у сфері адміністративно-територіального устрою України. Використання порівняльного методу дозволило визначити особливості адміністративно-територіальних реформ у різних країнах. Метод прогнозування дозволив виявити варіанти зміни вітчизняної практики адміністративно-територіального регулювання на сучасному етапі з урахуванням національних пріоритетів та потреб. Джерельною базою дослідження є законодавство України, міжнародні документи, а також аналітичні, статистичні матеріали, наукові публікації на тему магістерської роботи тощо. Практичне значення отриманих результатів полягає у можливості врахування загальних знань про особливості, завдання та зміст реформи адміністративно-територіального устрою на районному рівні в діяльності органів державної влади з метою оптимізації територіальної організації влади в Україні.

Структура магістерської роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновку, списку використаних джерел. Список використаних джерел включає 88 найменувань.



## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

#### **1.1. Адміністративно-територіальна реформа як об'єкт наукових досліджень**

На сучасному етапі розвитку України вдосконалення її територіальної організації є завданням, ускладненим зовнішньою агресією та анексією частини України, ініційованою конституційною реформою, невирішеними питаннями найкращої моделі територіального устрою, неадекватним регулюванням статусу адміністративно-територіальних одиниць. Актуальність цієї теми посилюється відсутністю єдиного нормативно-правового акту, що охоплює основні аспекти територіального устрою держави та стає необхідною передумовою адміністративно-територіальної реформи для збалансування регіонального розвитку та підвищення рівня життя. Все це перешкоджає визначенню та реалізації пріоритетних напрямків поступального розвитку країни, що призводить до зростання міжрегіональних відмінностей та дезінтеграції єдиного територіального простору [45].

Набутий за роки незалежності досвід розвитку України переконливо свідчить про неможливість реформування будь-яких соціальних відносин без належного наукового обґрунтування, прогнозів та розробки новітніх соціальних методологій і теорій. Тому будь-яким практичним крокам щодо реформ у галузі територіального устрою країни повинні передувати ретельні дослідження [45].

Внесок в розробку цієї проблематики здійснили такі вітчизняні дослідники як: О. Андрощук, О. Баймуратов, О. Батанов, П. Білик, Ю. Битяк, М. Козюбра, А. Колодій, О. Копиленко, В. Кравченко, В. Куйбіда, П. Музиченко, Н. Нижник, М. Орзіх, Ю. Тодика та ін.

Опитування стосується різних аспектів територіальних проблем України та окреслює напрями подальшого розвитку, вдосконалення підходів до

реформування територіальної структури країни. Сучасні дослідження виявляють, що метою адміністративно-територіальної реформи в Україні є створення умов для як найповнішої реалізації всіх можливостей громадян, територіальних громад, регіонів та державних установ у соціальному розвитку, соціально-економічних потреб шляхом ефективнішого адміністративно-територіального устрою країни та зміцнення влади держави. Досягнення цієї мети відображається у відступі від канонів жорсткої централізованої територіальної адміністрації, децентралізації влади, розподілі влади між органами державної влади та місцевими органами влади, а також між органами місцевої влади різних рівнів. При цьому основні завдання контролю за дотриманням положень Конституції України та законодавчих норм покладаються на органи державної влади. Відповідно до розподілу владних повноважень необхідно реорганізувати систему їх забезпечення ресурсами та передбачити створення демографічно, соціально, економічно самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць [39, с. 5]. У цьому полягає мета «Національної стратегії регіонального розвитку до 2020 року», яка потрібна з об'єктивних та суб'єктивних причин. Документ враховує найкращі практики європейських моделей таких стратегій територіального розвитку [65]. Ідеї самоврядування великих регіонів, засновані на об'єднанні кількох сучасних регіонів, популярні серед політиків та науковців. Зокрема, пропонується створити великі адміністративні одиниці (приблизно десять), які збігаються з великими економічними районами (Донецьким, Придніпровським, Причорноморським та іншими [45]. На думку О. Молодцова, можливості вдосконалення політико-правових інститутів місцевого самоврядування та регіонального управління, зміни їх конституційно-правового статусу як основних суб'єктів адміністративно-територіального поділу є об'єктивною основою для більш інтенсивного дослідження регіонального розвитку. Чільне місце в ній посідає проблема регіоналізації України, процеси якої суттєво відрізняються в контексті глобалізації економіки та формування інститутів інформаційного суспільства. Ці фактори мають суттєвий вплив на модернізацію

державного управління України, змінюючи механізми регулювання регіонального розвитку. Цей процес базуватиметься на інституційних змінах, запланованих політичною та адміністративно-територіальною реформами [51]. Формування історико-географічних регіонів відбувалося в контексті історичного соціогенезу та політичних особливостей розвитку українського народу. Проте її початки сягають часів Київської Русі - одного з найуспішніших періодів розвитку української нації. Однак відцентрові політичні процеси призвели до феодалної роздробленості та розпаду держави. Тому при розробці концепції реформування територіальної системи в Україні слід враховувати досвід впливу відцентрових факторів та запобігати федералізації та порушенню єдиної системи держави [45]. Історичні та політичні критерії вдосконалення територіальної організації України свідчать про те, що необхідно враховувати етнонаціональний ареал країни. Тут особливості етнічних регіонів виступають фактором консолідації інтеграції регіонів до регіональних структур. Ми погоджуємось з думкою С. Адамовича, що в контексті децентралізації соціального та соціально-економічного життя та надання реальних повноважень місцевому самоврядуванню важливо враховувати історичні та культурні особливості регіонів. Проте вчений наголошує, що в ситуації реформування територіальної структури держави цілісність і єдність держави можуть бути під загрозою лише внаслідок етнокультурних особливостей регіонів. Іншим важливим фактором є сьогодення економічна реальність, яку необхідно враховувати в процесі впровадження нового територіального поділу [1, с. 70].

М. Круглов при розробці критеріїв формування регіонів у процесі адміністративно-територіальної реформи стверджує, що згідно з популярними сучасними методами весь потенціал регіону розраховується з восьми окремих потенціалів: робочої сили, споживачів, інфраструктури, виробництва, інновацій, фінансових, інституційних та природних ресурсів. [42, с. 8]. Водночас П. Білик зазначає, що природно-кліматична, економічна, соціальна неоднорідність регіонів призводить до об'єктивних відмінностей між умовами

життя населення в них. А це вимагає здійснення диференційованої політики, спрямованої на соціально-економічний розвиток кожного регіону [6, с. 34]. В. Каспрук також вважає, що для сучасної України було б доцільно адміністративно розділити територію за принципом природної єдності земель. Він пропонує розділити всю територію країни на дев'ять адміністративних утворень (регіонів), що мають спільну економічну структуру, історико-географічну характеристику тощо. [33]. Концепція адміністративної реформи передбачає трансформацію територіальної структури та системи місцевого самоврядування на основі вітчизняного досвіду, а також загальносвітової, особливо європейської практики, як підкреслював П. Надолішний [56]. Це означає, що сучасні тенденції інтеграційних процесів необхідно враховувати стосовно необхідності політики злиття малих територіальних громад, консолідації самоврядних одиниць, формування агломерацій, економічного визначення територій. У науковій літературі пропонуються різні підходи до здійснення територіальних змін, які можна звести до двох: відокремлення територій, а потім виділення (за прикладом Франції) соціально-економічних районів, що охоплюють територію декількох міні-областей, і основа регіональної політики, а саме дворівневу адміністративно-територіальну систему; відмова від двох десятків регіонів з утворенням чотирьох-шести регіонів, які фактично розвинулись (економічний, демографічний, культурний тощо) [55, с. 45].

На думку деяких дослідників, найкращим способом поліпшення територіальної структури України є побудова регіональної (регіоналістичної) держави, яка буде стрижнем примирення українського суспільства, сприятиме згуртованості різноманітного кола його складових та буде ефективним способом забезпечення єдності нації та держави. Це поступовий і збалансований рух від простої унітарної до складної унітарної регіональної держави. Процес запровадження територіальної регіоналізації та її конституційно-правова концепція повинні знаходитися під контролем громадськості та держави в особі її центральних органів влади, що дозволить

уникнути дисбалансів у регіональному розвитку, запобігти децентралізації та дезінтеграції держави. Суть процесу територіальної регіоналізації полягає у визнанні та закріпленні в законодавчих та організаційних формах унікальних історичних, національно-культурних, соціально-економічних, природно-географічних, релігійно-етнічних та інших характеристик регіонів країни [45].

Так, О. Скакун визначає регіональну державу як складну унітарну державу, побудовану на принципі децентралізації, що складається з регіонів як адміністративних, так і законодавчих [75, с. 112]. Н. Крестовська та Л. Матвеева констатують, що регіоналістична держава є особливою формою державно-територіального устрою. Вся територія такої країни, а не окремі частини, складається з автономних підрозділів (Італія, Іспанія, Шрі-Ланка, ПАР). Таким чином, вона відрізняється від єдиної держави та федерації, оскільки автономії не є суб'єктами федерації. Вона створена як єдина держава, але має деякі особливості федерації у формі ширшої компетенції місцевого самоврядування, ніж в окремій державі. Територіальні фракції регіональної держави не приймають власних конституцій, але мають власні обрані громадянами збори і власну адміністрацію.

Приймаються закони з ряду місцевих питань: охорони природи та культурної спадщини, сільського господарства, туризму тощо. На практиці відмінності між регіоналістською та федеративною державою є незначними. Так, італійські провінції мають набагато більшу владу, ніж суб'єкти федеративної Австрійської держави. Тому терміни «де-факто федерація» (єдина держава з характеристиками федерації) та «квазіфедерація» (федерація з характеристиками єдиної держави) часто використовуються у зарубіжній політичній науці [41, с. 115].

Отже, до основних рис регіоналістичної країни належать такі:

- специфіка її формування як форми територіальної організації, що складається з поділу всієї території країни на відповідні регіональні (автономні) утворення;
- будівництво за принципом децентралізації;

- складна уніфікована форма територіального устрою, з одного боку є автономні одиниці, а з іншого боку вони не є повністю самостійними одиницями (наприклад, як у федерації), оскільки їх органи вирішують питання місцевого значення;

- автономні територіальні одиниці можуть бути адміністративно-політичними;

- займає проміжне положення між єдиною державою та федеративною державою [45].

З огляду на вищевикладене, робимо висновок, що регіональна держава - це складна унітарна форма територіального устрою держави, структурована за принципом децентралізації з існуючими регіональними (автономними) суб'єктами адміністративного, політичного (законодавчого) характеру, з досить широкими правами та повноваженнями. Враховуючи динамічні процеси економічної інтеграції, а отже, консолідації та урбанізації, соціально-економічні відносини вже давно перевищують рівень управління ними в регіонах. Про це свідчить практика соціально-економічних зв'язків Донбасу та інших мегарегіонів, таких як Галичина, відокремленого гірськими хребтами Закарпаття та інші території України.

Така ситуація зумовлена головним чином історичним та політичним минулим регіонів України, що входили до складу інших країн. Крім того, як зазначає В. Фесенко, глобалізація економічного розвитку має важливі наслідки для країни. В умовах демократизації центральний уряд покликаний виражати та переслідувати національні інтереси щодо регіональних. Однак центр не завжди може враховувати їх особливості, особливо у випадках, коли їх впровадження вимагає перетину національних кордонів. Під впливом глобалізації кожна країна створює свої ядра, периферії та півкулі. Він бере участь у глобальних та глобалізаційних процесах через ядра - мегаміста чи найбільш розвинені регіони країни, а не через державні органи [77, с. 67].

Ці процеси характерні для України. Вітчизняні вчені тривалий час спостерігали за об'єктивним існуванням регіонів, що певною мірою

відображено в працях сучасних дослідників, що вказує на нагальну необхідність розробки конституційно-правової реформи територіального устрою України. Регіоналізм як явище, констатує І. Зварич, вже став реальністю сучасного суспільства [32, с. 4]. О. Молодцов також виступає за впровадження культурної та економічної регіоналізації як провідного сучасного напрямку [50]. На думку дослідників, регіон є природною економіко-адміністративно-управлінською територіальною одиницею. Географічні та територіальні кордони регіонів здебільшого природним чином пов'язані з історичними адміністративними кордонами регіонів України, які можуть стати базовими регіональними структурами країни. Тому пропозиції щодо перегляду адміністративно-територіального розподілу регіонів вимагають зваженого підходу та детального аналізу [81]. Вчені констатують, що розширення процесу регіоналізації в Україні ще більше поглибить демократизацію нашого суспільства [45, с. 151]. Таким чином, узагальнення результатів наукових досліджень з питань праці дозволяє зробити висновок, що реалізація описаної концепції вдосконалення територіальної організації України оптимізована та децентралізована. Такий підхід дасть змогу ефективно реалізовувати державну політику в країні в поєднанні з розвитком місцевого самоврядування та забезпечити пропорційний соціально-економічний та національно-культурний розвиток регіонів, зберегти їх ідентичність та забезпечити політичну стабільність у суспільстві в цілому.

## **1.2. Моделі територіальної організації влади: досвід європейських країн**

У XXI ст. Європейські країни вступили зі значним досвідом у галузі територіальних реформ та добре продуманою системою територіальної організації. Основними напрямками трансформації територіальної основи державної влади були оптимізація децентралізації управління на територіальному рівні, регіоналізм та демократизація [30, с. 27]. Територіальні

реформи в Європі на початку ХХІ. діяти як одна з фаз загального вдосконалення управління. Вони покликані закласти територіальну основу для змін у розподілі функцій та відповідальності між органами державної влади, модернізувати організаційну модель територіального управління та поліпшити міжбюджетні відносини [19]. Правовий механізм реформування територіальної організації європейських країн був передбачений на рівні конституції [20]. Аналіз основних законодавчих актів європейських країн дозволяє виділити декілька характеристик конституційної системи територіального устрою. Конституційні норми, призначені для регулювання відносин територіального устрою, можуть:

– виокремлюватися у спеціальний розділ основного закону – конституції Бельгії 1994 р. (Частина 1 «Про Бельгійську Федерацію, її складові частини і територію»), Італійської Республіки 1947 р. (Глава V «Регіони, провінції, комуни»), Королівства Іспанія 1978 р. (Розділ 8 «Про територіальний устрій держави»);

– включатися до розділу конституції, присвяченого загальним положенням: конституції Швеції 1974 р. (Розділ «Форма правління»), Латвійської Республіки 1922 р. (Глава 1 «Основи державного ладу»), Угорщини 2011 р. (Частина I «Загальні положення»);

– міститися у розділі основного закону, що визначає статус місцевого самоврядування (конституції Польщі 1992 р. (Глава 5 «Місцеve самоврядування»); Французької Республіки 1958 р. (Розділ XII «Про територіальні колективи»), Хорватії від 1990 р. (VI «Організація місцевого самоврядування та управління»); Словаччини 1992 р. (Частина четверта «Органи місцевого самоврядування»); Чехії (Розділ 7 «Місцеve самоврядування»); Естонії від 1992 р. (Глава 14 «Місцеve самоврядування»); Болгарії від 1991 р. (Глава 7 «Місцеve самоврядування та місцева адміністрація») [19].

Конституції Словенії та Литви містять відповідні норми як в розділах щодо загальних положень, так і організації місцевого самоврядування



(Конституція Словенії 1991 р. (Частина 1 «Вступ» та Частина V «Самоврядування»); Конституція Литви 1992 р. (Глава 1 «Литовська держава» та Глава X «Місцеве самоврядування та управління») [19].

Рівень деталізації нормативного регулювання системи територіальних одиниць у європейських країнах також має відмінності:

- як правило, номінальний перелік територіальних одиниць не визначається на конституційному рівні, оскільки він підтримує таку систему та ускладнює створення, реорганізацію та ліквідацію. Виняток становлять конституції окремих країн, до складу яких входять окремі територіальні одиниці на регіональному рівні, що утворюють так звані "рамки" територіального устрою (конституції Австрії та Бельгії);

- визначено типи територіальних одиниць та окремі елементи їх правового статусу (конституції Італії, Іспанії, Угорщини, Франції, Португалії, Нідерландів);

- відокремлюються лише основні територіальні одиниці та встановлюються загальні норми, які можуть бути використані для встановлення інших типів територіальних одиниць (конституції Чехії, Болгарії, Польщі, Молдови, Естонії, Фінляндії, Словаччини, Литви) [19].

Що стосується регулювання територіальної процедури, то конституційне регулювання процедури вирішення питань територіальної основи публічної влади в основному звужується:

- визначення деяких загальних вимог, включаючи можливість створення спільних адміністративних одиниць, посиляється в процесуальних аспектах на конкретний закон (конституції Польщі, Франції, Естонії, Фінляндії, Болгарії, Хорватії, Чехії);

- встановлено критерії та порядок формування та реорганізації територіальних одиниць (Основний закон Німеччини) [19].

Реформа конституційного ладу мала вирішальне значення для ефективності реформ у Східній та Центральній Європі, де основний закон заклав необхідні основи територіальної організації влади. Однак територіальна

реформа в Західній Європі, пов'язана зі змінами до основного закону, відбулася лише в деяких країнах і стосувалася регіонального рівня територіальної організації влади. Наприклад, в Італії було прийнято закон від 18 жовтня 2001 р. "Про внесення змін до розділу V частини другої Конституції", присвячений територіальній організації держави, що закріплює крок держави до регіоналізованої держави. Перегляд французької Конституції також був пов'язаний з процесами децентралізації та деконцентрації державної влади [19].

Здійснення реформи територіальної основи державної влади в європейських країнах зазвичай здійснюється на основі окремого закону. Закон про територіальну реформу зазвичай включає такі положення:

- мета, завдання, засоби та етапи реформи;
- встановлення критеріїв формування нових територіальних одиниць;
- процедурні аспекти реформи, а саме процес прийняття рішення щодо територіальних перетворень, вирішення організаційно-правових питань, викликаних такими рішеннями, включаючи особливості управління територіальною одиницею протягом перехідного періоду;
- визначення компетенції суб'єктів, які впроваджують реформу, включаючи, як правило, призначення одного органу відповідальним виконавцем,
- заходи державного стимулювання та підтримки адміністративно-територіальних реорганізацій [19].

Враховуючи, що такі трансформації мають системний багатоетапний багатогалузевий характер, вони впливають на функціонування органів державної влади на різних територіальних рівнях та переглядають сфери їх компетенції, одночасно оновлюючи місцеве, місцеве та галузеве законодавство, зокрема бюджет [19].

Про високу динаміку законодавчого забезпечення реформи свідчить досвід Польщі, який відображений у численних дослідженнях в Україні: 1990 р. – закон про самоврядування гмін; 1994 р. – закон про територіальне планування; 1998 р. – закон про повітове самоврядування та закон про самоврядування воєводств; 2002 р. – закон про реформу адміністрації столиці [19].

Враховуючи трансформаційні процеси в європейському просторі в ХХІ забезпечує основу для усунення декількох векторів вдосконалення територіальних основ державної влади. По-перше, мова йде про консолідацію одиниць базового рівня. Більшість західноєвропейських країн здійснили відповідні реформи у другій половині ХХ століття. Норвегія зменшила кількість своїх муніципалітетів на 40% [7, с. 19], Німеччина - на 41% [4, с. 13], Швеція - 74% [83, с. 183], Данія - 75% [60, с. 176], Великобританія - на 79% [58].

Причини реформ чинної системи територіальних одиниць стали офіційною причиною початку трансформації - диспропорція територіальних одиниць щодо чисельності населення, економічного потенціалу, низька ефективність бюджетних відносин. Трансформації часто стають відповіддю держави на виклики фінансово-економічної кризи, забезпечуючи способи консолідації матеріального та фінансового потенціалу територій та перерозподілу завдань щодо надання державних послуг населенню. Криза породила питання щодо спрощення структури управління, раціональності та більшої ефективності регіонального управління. Багато країн визнають це напередодні нових адміністративно-територіальних змін (офіційно опубліковані у Франції, Італії та Чехії) [30]. Зокрема, у Франції за наявності 36 682 комун 32 тис. (90 %) мають менше 2 тис. жителів, а 898 – менше 50 осіб [74].

Великі відмінності в чисельності населення та забезпеченості ресурсами в муніципалітетах створюють проблеми з різницею у рівні життя муніципалітетів.

Різні підходи до вирішення цієї проблеми засвідчують землі Німеччини: в деяких з них територіальні перетворення не проводились з 1960-х років, тоді як у землі Бранденбург кількість муніципалітетів змінилося від 1479 до 419 (у 3,5 рази), Саксонії-Анхальт – з 1289 до 220 (у 5,8 рази) [4, с. 18].

Ця проблема особливо гостра для країн Центральної та Східної Європи. На початку 90-х років на цих територіях відбувалися процеси масової

консолідації громад: майже двічі в Польщі, 2,2 рази в Угорщині та 2,8 рази в Чехословаччині. Слід зазначити, що в деяких європейських країнах відбувались зворотні процеси - дроблення територіальних одиниць як запорука демократизації. В Угорщині кількість муніципалітетів різко зросла у 2,3 рази [60], у Чехії - майже на 50%, а кількість муніципалітетів Словаччини - понад 20% [24, с. 119].

Для консолідації муніципалітетів використовуються два основні методи: сприяння добровільному об'єднанню муніципалітетів; адміністративне закріплення. Є країни, які віддають перевагу лише одному із цих методів, тоді як деякі використовують їх альтернативно.

Наприклад, у Фінляндії централізовані адміністративні асоціації не застосовуються з 1917 р. Політика консолідації муніципалітетів базувалася на широкому фінансовому стимулі. Держава надавала дотації з державного бюджету на етапі так званого інтеграційного дослідження можливості формування єдиної громади. Більше половини державних досліджень пізніше призвели до повного або часткового об'єднання муніципалітетів. Для асоціації були надані гранти та компенсована так звана частка участі держави у місцевих бюджетах. У той же час розмір субсидії був диференційований - він збільшився у разі: об'єднання муніципалітетів з понад 20 000 жителів; збільшення кількості об'єднаних муніципалітетів; об'єднання в перші роки реформи [80].

Чеська Республіка також обрала політику добровільного об'єднання муніципалітетів, але поки не дала відчутних результатів. Чеська Республіка розділена на 6 246 муніципалітетів, кількість яких значно зросла за останні два десятиліття (4 104 у 1990 р.). Зараз це одна з європейських країн з найвищим рівнем роздробленості міст. Близько 80% муніципалітетів мають менше 1000 жителів. 5566 муніципалітетів є сільськими (89,1%), і в них проживає лише 28,3% населення країни. У відповідь на рекомендацію Ради Європи щодо оптимізації кількості базових одиниць уряд вжив юридичних заходів: у 2010 році було створено та зареєстровано 474 муніципальних профспілок з 4680 муніципалітетами або понад 70% від загальної кількості муніципалітетів. Їх

кількість зросла до 570. Такими спілками є асоціації міжмуніципальної співпраці, які також називаються "мікрорегіонами". Вони спростили процес створення добровільних асоціацій муніципалітетів, забезпечили економічне стимулювання таких асоціацій та запровадили диференційовану систему делегування державних повноважень муніципалітетам та їх матеріальну та фінансову підтримку [44].

У Данії, Швеції, Норвегії, Польщі та Болгарії застосовувався суто адміністративний характер злиття. Консолідація муніципалітетів та перегляд їх територій, хоча і здійснюється за рішенням державних органів, але після попередніх консультацій із зацікавленими муніципалітетами та їх населенням. В Латвії обидва методи поступово використовувались: з початку реформи 4 роки відводиться на створення добровільних об'єднань муніципалітетів з фінансовим стимулом шляхом надання одноразової субсидії з державного бюджету в розмірі 1...5% від загального бюджету муніципалітету за цей період [48].

Важливою умовою цілеспрямованої та збалансованої реформи муніципалітетів є визначення мети, критеріїв, умов та рівнів їх консолідації. У цій галузі було прийнято низку загальноєвропейських концептуальних документів, включаючи рекомендації щодо територіальних реформ, які спочатку були викладені в одному з додатків до остаточного звіту Наглядової ради Ради Європи з питань місцевої та регіональної демократії: адміністративні та територіальні реформи: органи влади на різних рівнях [2], а згодом були внесені до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо процедур зміни кордонів та / або структури місцевої та регіональної влади [86]. Вони були підготовлені на основі аналізу територіальних реформ 14 західноєвропейських країн (Болгарія, Чехія, Греція, Фінляндія, Латвія, Польща, Литва, Великобританія, Словаччина, Іспанія, Швеція, Швейцарія) [19].

Європейський досвід показує, що визначення критеріїв консолідації основних територіальних одиниць базується на таких критеріях:

- територія та населення;

- функції (завдання, компетенції), що виконуються органами різних територіальних рівнів;
- ступінь політичної та фінансової автономії територіальних одиниць;
- механізм надання державних послуг (через державні чи муніципальні послуги або за участю приватного сектору) [19].

Ці параметри взаємозалежні. Таким чином, у країнах з великою територією та населенням держава змушена страждати від відносно великої кількості масових територіальних одиниць та запроваджувати один або кілька проміжних рівнів територіальної організації державної влади. Відповідно, у таких країнах менше функцій може бути передислоковано на базовий рівень, оскільки деякі з них покладено на регіональні органи влади на середньому рівні. Водночас велика кількість територіальних одиниць, а також рівень територіальної організації, з одного боку, ускладнює організацію міжурядових відносин, контрольну діяльність з боку державних органів, а з іншого - можливість місцевого самоврядування [19]. Прикладом представлення критеріїв реформування є досвід наступних країн.

У Данії ключову роль відіграли чотири критерії:

- завдання соціального управління повинні розподілятися між муніципалітетами та районами таким чином, щоб бути якомога ближче до населення. Муніципалітети повинні нести відповідальність за райони та функції, що необхідні жителям кожного дня;
- завдання повинні бути розподілені відповідно до територіального розміру та фінансової спроможності муніципалітетів;
- муніципалітети та райони мають бути фінансово життєздатними, тобто повинні мати достатньо ефективну та стабільну фінансову основу, включаючи широку базу місцевого оподаткування. Для цього їм довелося розвивати мережу компаній, орієнтованих на громадян з різним рівнем доходу;
- повинен бути забезпечений баланс між завданнями держави, районів та муніципалітетів [84].

У Бельгії реформа місцевого самоврядування, яка передбачала об'єднання муніципалітетів, проводилась за таких умов:

- навколо головної комуни відбулося формування комуни, з якою інші були тісно пов'язані постійно встановленими зв'язками та відносинами економічного, соціального, інфраструктурного та іншого характеру;
- враховуючи те, що Бельгія включає мовні регіони, врахована мовна, національна та культурна ідентичність населення муніципалітетів;
- проголошений принцип взаємо доповнення вимагав, щоб новоутворені муніципалітети включали житлові, рекреаційні, промислові, сільськогосподарські райони, необхідні для найбільш гармонійного розвитку населення усіх муніципалітетів;
- промислові зони повинні мати якомога більш рівномірне управління і не повинні знаходитись під спільним управлінням [58, с. 14].

У Польщі при проектуванні районів враховувались: сформовані понадгмінні функції щодо муніципалітетів; економічний потенціал; історичні та культурні передумови; громадська підтримка адміністративного центру та просторової організації; географічне розташування, розміщення населення; кількість муніципалітетів; населення; район району. З іншого боку, для встановлення воєводств у Польщі були визначені такі критерії: людський потенціал та функціонально-просторова структура території; інноваційний та науковий потенціал; інституційна спроможність; економічний потенціал; інфраструктурний потенціал; медіа-потенціал; потенціал в галузі управління [13].

Таким чином, зарубіжний досвід показує, що ефективність застосування певних критеріїв територіальної трансформації визначається такими факторами:

- критерії повинні бути багатограними, враховуючи не лише кількісні, але й якісні показники;
- перелік не повинен бути занадто великим, щоб забезпечити прозорість, простоту та доступність сприйняття;

- критерії повинні бути однозначними та об'єктивними, вони не повинні дозволяти оцінювати категорії («відповідні», «достатні» та інші);
- винятки із загальної процедури мають бути вичерпними і не допускати довільного застосування;
- критерії повинні бути встановлені та регламентовані [19].

Законодавство про територіальну реформу в європейських країнах, як правило, передбачає заходи щодо пом'якшення реалізації реформи. В їх ролі можна передбачити: тимчасове коригування; поступовість; широке врахування громадської думки; встановлення критеріїв створення нових територіальних одиниць без визначення кількісних та якісних характеристик, можливість застосування індивідуального підходу для кожного регіону; можливість вибору методу консолідації; об'єднання муніципалітетів або налагодження міжмуніципальної співпраці.

Так, перетворення займають досить багато часу. Таким чином, реформа в Польщі спочатку призначалася на 20-30 років, у Литві, Латвії та Фінляндії вона фактично тривала 15-16 років. Поступовість вимагає ретельної підготовки та вивчення стану адміністративних територій. Для того, щоб врахувати думку населення, слід організовувати місцеві референдуми та опитування громадської думки не лише під час трансформації, а й при формулюванні концепції реформи, залученні громадськості та місцевих органів влади до спеціальних органів для обробки та реалізації реформи. Наприклад, у Данії Комісія з територіальної реформи місцевого самоврядування складалася з 5 представників парламенту, 5 представників асоціацій органів місцевого самоврядування та 3 представників Міністерства внутрішніх справ. Як запорука демократичності територіальних перетворень вимога про проведення референдумів з цих питань на конституційному рівні закріплена в Основному законі Німеччини, конституції Італії та Болгарії передбачають обов'язкові консультації з громадськістю [14, с. 291].



Ці механізми, з одного боку, пом'якшують процес реформ, а з іншого боку, дуже часто призводять до його уповільнення і, як наслідок, до необхідності більш жорстких та більш адміністративних заходів. Якщо в Латвії, наприклад, надзвичайно повільний темп формування об'єднаних муніципалітетів було компенсовано рішенням уряду про примусові злиття, то в Естонії процес реформ призупинено. Концепція реорганізації адміністративно-територіального устрою, затверджена урядом у 2001 р., передбачала скорочення кількості муніципалітетів майже вдвічі. Муніципалітети мали подати свої пропозиції щодо злиття, але більше половини з них відхилили пропозиції щодо злиття, майже 30% запропонували злиття, і лише 12% підтримали ідею консолідації. Такі результати показали вкрай негативне ставлення муніципальної влади до реформи, що уповільнило процес її впровадження [19].

У Німеччині захист прав муніципалітетів від невиправданої ліквідації та зміни територіальних кордонів забезпечується, зокрема, діяльністю конституційних судів земель. Основний закон цієї країни гарантує недоторканність місцевого самоврядування як форми правління. Хоча це не гарантує недоторканості окремої громади, прецедентне право висунуло вимогу: розпуск будь-якої громади згідно із законом про землю через зміну територіального поділу можливий лише в особливих інтересах суспільного блага. Факти порушенням:

- думка громади не була розкрита та врахована своєчасно та повно;
- законодавець не повністю розкрив суть справи під час прийняття рішення або базувався на неправильному тлумаченні його істотних питань;
- рішення законодавця щодо нового територіального поділу має очевидні недоліки щодо оцінки та розуміння суті питання;
- оцінки законодавця та його прогнози щодо можливостей розвитку кожної громади є очевидно помилковими;
- цілі зміни територіального поділу невиправдані порівняно з попереднім станом громади, недоречні;

- внесені законодавцем зміни у територіальному поділі погіршують становище населення та громад, що формуються, що не виправдовується перевагами цих законодавчих заходів (порівняння витрат та результатів) [46, с. 144].

В контексті поступового впровадження в систему державного управління європейських країн принципу "демократичного управління" [56; 35] має особливе значення в механізмі територіального процесу участі громадськості. Не випадково ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачено, що зміни територіальних меж органів місцевого самоврядування не можуть проводитись без попереднього уточнення думки відповідних місцевих громад, бажано шляхом референдуму, якщо це дозволено законодавством [28]. У той же час, у пояснювальній записці до Хартії зазначено, що процес консультацій та терміни повинні бути такими, щоб місцеві органи влади мали реальну можливість впливати, але такі прохання про консультації можуть запобігти винятковим обставинам. Після цього, у випадку кількох органів, з відповідним органом або органами слід проводити прямі чи опосередковані консультації через їх асоціації. Пропозиції щодо зміни кордонів, найважчим з яких є злиття з іншими органами влади, є, очевидно, найважливішими для місцевого самоврядування та населення. Хоча в більшості країн нереально розраховувати на те, що місцева громада матиме право вето на такі зміни, дуже важливо, щоб заздалегідь прямо чи опосередковано проконсультувались з цими питаннями. Відповідні процедури таких консультацій можуть бути передбачені на референдумах, але багато країн не мають належного законодавчого механізму. Там, де законодавство не передбачає обов'язкового референдуму, можуть застосовуватися інші форми консультацій [29, с. 181].

Розвиток цього підходу у статті 16 проекту Європейської хартії регіональної демократії також передбачає, що територію регіону не можна змінювати без його попередньої згоди, що відображається у застосуванні процедур прямої демократії, передбачених внутрішнім законодавством.

У разі загальнодержавної територіальної реформи, явна згода кожного регіону може бути замінена консультаціями з усіма зацікавленими регіонами відповідно до процедур, передбачених внутрішнім законодавством [87].

Аналіз цих норм показує, що зміни територіальної основи державної влади можна досягти шляхом вдосконалення існуючої системи територіального поділу (наприклад, шляхом зміни меж між територіальними одиницями одного рівня; шляхом встановлення (ліквідації) територіальної одиниці; шляхом масштабної територіальної реформи створення нових типів територіальних одиниць певного рівня [19].

Що стосується першого варіанту, європейські вимоги містять досить жорстку вимогу щодо згоди території на певну форму прямої демократії. Європейські норми не встановлюють конкретного механізму безпосередньої участі громадян, оскільки національне законодавство в різних європейських країнах набуває різних форм. Однак серед останніх це найефективніший і найпоширеніший інститут референдуму [19].

Механізм територіальних змін за другим варіантом також зосереджений на визнанні ситуації в регіонах. Однак існує більш загальна формула - консультування. Це може бути включено, зокрема, до консультативних досліджень, що не мають виключно юридичної сили, або до національних дорадчих органів, що залучають представників регіонів, за рішеннями регіональних представницьких та виконавчих органів тощо. [19]

Проект Європейської хартії регіональної демократії передбачає три можливі варіанти забезпечення територіальних основ регіонального самоврядування. У тому числі:

- зміна територій регіонів або компетенція регіональних органів влади може здійснюватися лише відповідно до норм і процедур, встановлених Конституцією (федеральна форма регіоналізації);

- зміна територій регіонів або компетенція регіональних органів влади може здійснюватися лише відповідно до норм і процедур, встановлених Конституцією або законом (децентралізована форма регіоналізації);

- межі регіонального самоврядування визначаються рішеннями органів місцевого самоврядування [19].

Цей стандарт вже включений до багатьох політико-правових документів Ради Європи, що призводить до необхідності його впровадження в територіальний процес європейських країн. Так, у пункті 5.1. Основні принципи та загальні принципи регіонального самоврядування, затверджені на 28-му засіданні Керівного комітету з питань місцевої та регіональної демократії Ради Європи (2001), передбачають, що регіональні кордони не можуть бути змінені без попередньої консультації з регіонами, може передбачати проведення референдуму [19].

Рекомендація (2004) 12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо процесів реформування території та / або структури місцевих та регіональних органів влади [86] мала важливе значення для імплементації цих стандартів. Відповідно до нього, інтереси місцевої та регіональної громади повинні виражатися на етапах підготовки реформи, прийняття рішень щодо її реалізації, впровадження та оцінки.

Підготовчий етап територіальної реформи повинен включати ретельний аналіз п'яти основних параметрів: розмір територіальних одиниць, повноваження органів, створених у їх складі, ступінь організаційної самостійності територіальних одиниць, фінансова та організаційна основа управління в територіальних одиницях. Ці параметри взаємопов'язані, і, отже, зміна одного з них спричиняє зміну одного або декількох інших. Відправною точкою для вирішення питання територіальних змін має бути вирішення питання про розмір територіальних одиниць та їх компетенцію, оскільки без цього неможливо розробити чітку стратегію подальших дій.

Комітет міністрів Ради Європи з питань розміру припускає, що:

- розмір територіальних одиниць суттєво впливає на здатність органів влади ефективно виконувати свої завдання та на ефективність використання демократичних державних ресурсів;

- у пошуках оптимального розміру ми повинні припустити, що не існує стандарту оптимального розміру, який можна було б використовувати у всіх ситуаціях. Оптимальний розмір залежить від таких факторів, як розподіл повноважень між керівництвом, ступінь фінансової автономії, існування систем фінансового вирівнювання;

- неминуче відхилення від оптимального розміру територіальних одиниць може бути певною мірою компенсовано альтернативними заходами, включаючи внутрішню децентралізацію та деконцентрацію у великих структурах, а також розробкою організаційної моделі та співпрацею між малими суб'єктами;

- вплив розміру територіальних одиниць може мати різний характер, навіть протилежний очікуваному, коли справа стосується ефективності та результативності надання послуг або зміни якості місцевих та регіональних демократій. Крім того, вплив розміру на результативність може різнитися залежно від компетенції або областей політики;

- немає чіткого зв'язку між розміром та ефективністю надання послуг: великі територіальні одиниці можуть скористатися ефектом масштабу, але велика бюрократична система формується і впливає на ефективність та результативність;

- не існує чіткого зв'язку між розмірами та якістю місцевих та регіональних демократій. Особиста участь громадян може бути успішнішою в невеликих територіальних одиницях, тоді як колективна участь нижча. У великих регіонах внутрішня децентралізація та деконцентрація можуть сприяти поліпшенню участі (наприклад, виборні органи влади в міських районах);

- існує лише один чіткий зв'язок між розміром та фінансовою / бюджетною автономією - дуже малі територіальні одиниці майже не мають фінансової незалежності через низькі доходи та високі витрати;

- важливими показниками оптимального розміру є рівень задоволеності наданням послуг та рівень надійності та здатності місцевої та регіональної влади реагувати;

- електронне урядування (так звані інтерактивні сторінки державних органів, за допомогою яких відбувається комунікація із громадою) може впливати на співвідношення між розмірами територіальних одиниць, з одного боку, та наданням послуг та якістю місцевих та регіональних демократій, з іншого. Крім того, нові технології сприяють співпраці та громадським послугам на найвищому рівні.

- вплив можливої зміни розміру територіальної одиниці необхідно вивчати як з точки зору ефективності та результативності надання послуг, так і якості місцевих та регіональних демократій. Такий розгляд також повинен бути предметом поглибленого аналізу перед прийняттям будь-яких рішень. Цей розгляд повинен враховувати наслідки ефективності у всіх окремих сферах політики або повноважень та вплив на демократію в місцевій громаді;

- якщо територіальні одиниці в певних аспектах занадто малі, то ми можемо розглянути вихід для об'єднання та співпраці з іншими територіальними одиницями. Така співпраця може бути горизонтальною, вертикальною та транскордонною;

- якщо місцеві чи регіональні органи влади в певних аспектах занадто великі, може відбутися внутрішня децентралізація та деконцентрація;

- якщо об'єднання малих територіальних одиниць є найбільш прийнятним рішенням, слід звернути увагу, з огляду на історію та традиції, на створення такої нової інституційної структури, в якій зберігається відчуття приналежності до вже існуючих утворень [19].

На думку експертів, досвід європейських країн у здійсненні реформ за добровільної участі місцевих чи регіональних органів влади на певному рівні є більш бажаним, ніж реформи після законодавчого рішення вищого органу влади, на відміну від побажань нижчих рівнів управління. Але для проведення успішної реформи ініціатива знизу вгору може бути доповнена рішенням вищого органу, також всупереч волі деяких нижчих органів, залучених до реформи. Щоб реформа мала успіх, ініціатива зверху вниз повинна шукати добровільної підтримки відповідної гілки територіального управління, яку

потрібно реформувати. Водночас реформи, пов'язані зі зміною меж територіальних одиниць, повинні проводитись лише відповідно до принципів, закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування (наприклад, консультації відповідних місцевих громад, бажано шляхом референдуму). Однак це не означає, що центральні органи влади не можуть створювати позитивні стимули для місцевих чи регіональних органів влади співпрацювати, об'єднувати, децентралізувати або брати участь у передачі повноважень [19].

Підготовка, прийняття рішень, здійснення та оцінка будь-якої територіальної реформи повинні базуватися на інституційному діалозі між органами влади на різних рівнях, який повинен відповідати вимогам щодо ефективності, прозорості, підзвітності, представництва та результативності. Учасники інституційного діалогу повинні бути підзвітними демократично обраним органам влади. Для забезпечення ефективності інституційного діалогу важливо, щоб: він відбувався у потрібний час; на основі чітко визначених процедур; вся інформація була б доступною для всіх учасників; результати повинні враховуватися в процесі остаточного прийняття рішення. Для забезпечення необхідного рівня довіри між учасниками необхідно забезпечити доступ громадськості до інформації про процес реформ та необхідну домовленість між усіма учасниками. Для забезпечення репрезентативного характеру діалогу слід залучити всі рівні місцевих або регіональних органів влади, що мають відповідний інтерес, незалежно від їх політичної приналежності. Участь у діалозі, як правило, не повинна обмежуватися учасниками політичної більшості. Оскільки учасники представляють місцеві або регіональні органи влади, вони повинні представляти ці місцеві або регіональні органи влади. Порядок денний реформ повинен містити чітко визначені кроки [19].

Відповідно до стандарту в 2007 році в Данії була проведена територіальна реформа. Як зазначено в Рекомендації Конгресу регіональних та місцевих влад Ради Європи 164 (2005) щодо місцевої та регіональної демократії в Данії, з кожним округом проводились консультації та запрошення до об'єднання, що

врешті призвело до успіху реформи та створення більш ефективного регіонального самоврядування [ 87].

Однак спроба в 1998 р. провести територіальну реформу в материковій частині Португалії, в спробі центрального уряду створити 8 регіонів, зазнала невдачі. Як зазначено в Рекомендації Конгресу регіональних та місцевих влад Ради Європи 127 (2003) щодо місцевої та регіональної демократії в Португалії, хоча реформа регіонального поділу є вирішальною для цієї країни, референдум проти конкретної схеми регіоналізації вказує на об'єктивні регіональні інтереси мають бути враховані більшою мірою в майбутньому [88].

Отже, в процесі адміністративно-територіальної реформи важливо вивчити попередній досвід як кордоном так і в Україні. Для європейського стандарту територіальних перетворень важливо, щоб у країні не могло бути повного об'єднання територіальних одиниць. Там, де населення розподілено нерівномірно по території, а економічна ситуація відрізняється, слід застосовувати різні рішення: держава не повинна мати однаковий рівень місцевого та регіонального управління; обов'язки місцевих та регіональних органів влади на одному рівні можуть відрізнятися; інституційні відносини між місцевою та регіональною владою на одному рівні можуть відрізнятися [19].

Таким чином, підготовчий етап проекту реформи є найбільш відповідальним та вимагає великих організаційних зусиль. Наступний етап - етап прийняття рішень щодо територіальної реформи повинен базуватися на тому, що: рішення про ініціювання реформи повинно прийматися на найвищому інституційному рівні після консультацій із відповідними установами; це рішення може бути змінено або підтверджене на референдумі, якщо це дозволено законом; програма реформ та її реалізація повинні бути затверджені на найвищому інституційному рівні після консультацій із відповідними установами; підтримку реформи можна шукати або шляхом участі в консультаціях із зацікавленими сторонами, або шляхом надання повноважень місцевим та регіональним органам влади у національних рамках, визначених на центральному рівні [19].



Алгоритм територіальної реформи включає наступне:

- визначення адміністративного органу для проведення реформ;
- під час реформи важливо, щоб функція керівництва була чітко переведена на децентралізовану ланку;
- політична відданість центрального уряду реформі є обов'язковою для всіх важливих питань, що виникають під час реформи;
- слід встановити загальний набір мандатів на період реформ, передбачаючи, наприклад, процедури планування, в яких беруть участь усі зацікавлені сторони;
- експериментальний підхід знизу вгору також може принести корисний результат на етапі реформування;
- як правило, центральний уряд повинен готувати програми підтримки для забезпечення інформаційних технологій та іншої необхідної інфраструктури;
- необхідно створити відповідні рамки для підтримки нормальної бюджетної дисципліни на перехідному етапі, збереження власності та забезпечення належного процесу переселення місцевих та регіональних органів влади;
- моніторинг впровадження реформ важливий з точки зору своєчасного виявлення так званих вузьких місць та порівняння досвіду всіх зацікавлених місцевих та регіональних органів влади;
- кінцевим етапом будь-якої територіальної реформи має бути її оцінка [19].

Оцінка включає наступне: наприкінці реформи повинна бути надана незалежна оцінка широкого кола питань; оцінку також повинні робити безпосередні учасники реформи; результати оцінки повинні бути опубліковані; забезпечення можливості здійснення реформ або навіть їх скасування, якщо їх результати виявляться здебільшого протилежними; результати оцінки повинні бути враховані під час формулювання загальної реформи та пов'язаних із нею процесів; результати оцінки мають бути надані державам-членам Ради Європи

та передані в якості інформації Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи [19].

Таким чином, досвід європейських країн у реформуванні адміністративно-територіального устрою дозволяє нам виявити як позитивні, так і негативні наслідки таких змін. Досягнення та досягнення європейських країн є важливим матеріалом для подальшого вивчення та розгляду в українській практиці.

## РОЗДІЛ 2

### СИСТЕМА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМИ

#### 2.1. Особливості адміністративно-територіального устрою України

Адміністративно-територіальний устрій сучасної України є результатом тривалого періоду формування, який розпочався під час перебування українських земель у складі Російської та Австро-Угорської імперій і тривав у складі Радянського Союзу. Існуючий в Україні адміністративно-територіальний поділ не поважає принципів економічної доцільності та не забезпечує населенню максимально можливу кількість якісних послуг, що призводить до значних соціально-економічних та територіальних диспропорцій [5].

До 1918 р. В Україні залишався адміністративний поділ Російської імперії: губернія-округ-волость. З метою забезпечення принципу демократії в УНР М. Грушевський розробив проект скасування старого імперського поділу та запровадження нового, який повинен був бути представлений землями. 6 березня 1918 р. Мала рада прийняла «Закон про поділ України на землі». Відповідно до цього закону територія УНР була поділена на 32 частки, а також передбачалося, що середнє населення однієї має становити близько одного мільйона чоловік. Цей адміністративний поділ на практиці не проводився, оскільки незабаром гетьман П. Скоропадський повернувся до старої адміністративної системи та додав до неї новостворені райони Таврія та Полісся. У цей період на території ЗУНР зберігся старий австрійський поділ. Здійснюваний адміністративний контроль над своєю територією на підставі Закону «Про організацію адміністративної влади УНР», який розділив територію республіки на західні та східні регіони, а східну область на 9 губерній [82].

Із встановленням більшовицької влади розпочалися докорінні зміни в адміністративно-територіальному устрої українських земель. Постановою ЦК РКП (б) від 15 березня 1918 р. Донецький регіон був визнаний територією

України [82]. Відповідно до постанов Уряду Радянської України про організацію місцевих органів влади та управління від 30 листопада 1918 р. На місцях створювались сільські ради, навіть у найменших селах, а райони та губернії все ще зберігалися. Можна зробити висновок, що основна увага радянської влади була зосереджена на найнижчому адміністративному рівні. Найпомітнішими змінами в цей період в територіальній організації влади були: утворення Донецької провінції з центром у Бахмуті, відокремлення від Херсонської губернії Одеси. Крім того, були створені Кременчуцька та Запорізька губернії, що існували до 1922 р., Та Кримська АРСР. Повітовий поділ також зазнав певних змін [76].

Наприкінці 1922 р. центральний виконавчий комітет СРСР затвердив нові принципи адміністративно-територіального устрою республіки. 12 квітня 1923 р. повіти та волості були скасовані і запроваджено новий адміністративно-територіальний устрій: губернія - округ - округ - сільська рада. Стало майже вдвічі менше округів ніж повітів, повітів майже втричі менше, ніж волостей. Також були розширені сільські ради, оскільки з кінця 1918 р. вони були організовані в найменших селах. Змінилися межі районів а також створені адміністративні одиниці для національних меншин у місцях їх зосередження. Молдавська АРСР була створена у складі СРСР.

19 лютого 1925 року рішенням Центрального виконавчого комітету було скасовано новий адміністративний поділ: округа-район-сільрада. 1 серпня 1925 року територія СРСР була поділена на 1 автономну республіку (Молдавська АРСР) і 41 округ, які тоді були розділені на 680 районів, 10 314 сільських рад, 7 міських та 155 селищних рад. Районна система існувала у такому вигляді до вересня 1930 р., коли райони були ліквідовані та введена нова територіальна організація влади: центр-район-місцева рада. З 15 вересня 1930 р. було введено такий адміністративний поділ республіки: 1 автономна республіка, 18 міст і 484 округи. Але 119 округів було ліквідовано шляхом приєднання їх територій до іншого району вже наступного 1931 року як неефективного, так що лише 365 знаходились безпосередньо під центром. Характерною ознакою цієї фази є

відсутність проміжного зв'язку між центром та районом, тобто 365 округів були безпосередньо підпорядковані центральній владі [10].

Цей поділ тривав недовго, райони не виправдали сподівання як адміністративна одиниця вищого рівня, і вже в 1932 р. ВУЦВК прийняв рішення про створення в СРСР 5 областей, а саме: Харківської, Київської, Дніпропетровської, Одеської та Вінницької. Наприкінці того ж року були утворені Чернігівська та Донецька області. Потім формування регіонів тривало і з 1937 по 1939 рр. Були створені Житомирська, Полтавська, Кам'янець-Миколаївська, Подільська, Сумська, Ворошиловградська, Запорізька та Кіровоградська області [82].

Регіональна структура, на якій в 1932 р. зупинилися реорганізації територіального устрою, насправді була лише посиленою копією колишньої провінції. Але встановлення міжреспубліканських кордонів можна вважати безперечним позитивним наслідком швидких адміністративно-територіальних реформ 20-30-х років. Встановлені часто ситуативно, без урахування історично встановлених економічних зв'язків і без урахування думки населення, ці кордони в 1991 році були територіальною основою щодо безболісного розпаду СРСР і створення нових суверенних республік.

В результаті території Західної України, Північної Буковини та частини Бессарабії, були створені Львівська, Волинська, Тернопільська, Ровенська, Станіславська, Чернівецька Дрогобицька, та Ізмаїльська області були приєднанні до УРСР. У 1944 р. була створена Херсонська, а 1946 р. Закарпатська області. Так, станом на 1 вересня 1946 р. УРСР складався з 25 областей, 750 районів.

У 1954 році Кримська область була передана Україні, Ізмаїльська область була ліквідована і утворена Черкаська область. Кримська область була передана до складу УРСР 19 лютого 1954 р. Передача була здійснена з урахуванням територіальної близькості та тісних економічних та культурних зв'язків між Кримським регіоном та Українською РСР. Програма була розроблена з нагоди

святкування 300-річчя Переяславської Ради. Місто Севастополь як місто республіканського підпорядкування не передавалося [10].

З 1954 по 1960 рік сільські ради та райони були знову розширені, залишилося 611. Крім того, у 1959 році Дрогобиччину було ліквідовано. Так, з 1960 р. в СРСР налічувалося 25 областей, 611 районів, 85 міст обласного підпорядкування, 8741 сільська рада та 781 селищна рада. Адміністративно-територіальний устрій УРСР набув певної єдності, структури та цілісності по всій республіці [76]. Однак згідно з указом УРСР від 30 грудня 1962 р. «Про укрупнення сільських районів УРСР» у 1962-63 рр. за ініціативою Хрущова радянська влада була реорганізована на виробничій основі, в квітні 1963 р. В УРСР залишилось 25 областей<sup>2</sup> промислові райони і 251 сільський район.

Після відставки Хрущова в листопаді 1964 р. деякі райони знову були розділені. Ці реформи адміністративно-територіального устрою призвели до зменшення кількості адміністративних одиниць і заклали основи регіонального розвитку за участю місцевих органів влади.

Конституція УРСР 1978 р. включала принцип централізму у здійсненні державної влади та поділі на 25 регіонів. Глава 8 Конституції УРСР визначала адміністративно-територіальний устрій Української РСР. У ст. 76 зазначено, що Українська Радянська Соціалістична Республіка була компетентною визначати регіональний, районний поділ та вирішувати інші питання адміністративно-територіального устрою республіки. У статті 77 вказано назви 25 областей та зазначено, що містами республіканського підпорядкування в УРСР були Київ та Севастополь, тим самим врегулювавши ситуацію з Севастополем, який не переданий УРСР у 1954 р. [76].

Територіальна організація влади, створена в 70-х роках ХХ століття. проіснувала до 90-х років і була успадкована незалежною Україною. Територіальний поділ Української РСР у цей період був детальніше регламентований указом Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 р. місто, район, селище міського типу, село та поселення. Встановлено порядок

утворення районів, областей та перейменування населених пунктів [76]. Значна зміна в адміністративно-територіальному поділі відбулася 12 лютого 1991 р., Коли після референдуму 20 січня 1991 р. Кримська область була перетворена у Кримську АРСР у складі УРСР [76].

Необхідність реформування адміністративно-територіального устрою України була зрозумілою відразу після проголошення незалежності в 1991 році. Однак наявність більш гострих політичних, ідеологічних та економічних проблем та неможливість реформувати всі сфери негайно відклали це питання. На законопроект "Про адміністративно-територіальний устрій України", прийнятий у 1997 році Верховною Радою України, Президент наклав вето. Концепція адміністративно-територіальної реформи, прийнята в 1998 р., залишилася на папері і не була реалізована [10].

Принципи адміністративно-територіального устрою України викладені в Конституції України 1996 р. Відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, села, селища [10].

До проблеми адміністративної системи вони повернулися в 2005 році, коли була створена робоча група на чолі з прем'єр-міністром Р. Безсмертним. Окрім загальних принципів його реалізації, автори проекту реформи запропонували конкретні кількісні показники: наприклад, громада повинна складатися щонайменше з 5 тисяч жителів, район - 70 тисяч, область - 750 тисяч. Крім того, передбачалось, що принципи субсидіарності та передачі повноважень органам місцевого самоврядування застосовуватимуться якомога більше [5]. Але цей проект реформ отримав значну критику та спротив з боку місцевих еліт під час публічних дебатів. Політичної волі щодо вдосконалення проекту та впровадження реформи не було, хоча більшість експертів та фахівців державного управління та місцевого самоврядування погодились, що основними недоліками нинішньої територіальної організації є: невиправдана централізація управління, помітна нерівність у регіональному розвитку, дублювання виконавчої та місцевої влади. самоврядування на повітовому та

регіональному рівнях. Але головна проблема була виявлена за наявності занадто великої кількості невеликих територіальних громад, які не мали власної організаційно-матеріальної та фінансової бази для здійснення реального самоврядування [5].

Наступне повернення до проблеми реформування адміністративно-територіального устрою повернулось у 2014 році після затвердження концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. На початку реформи в Україні існувало 24 області та АРК, які, однак, були поділені на 490 районів. Концепція залишає трирівневий поділ: громада – район – регіон але з перерозподілом компетенції на рівні громади, що вимагає створення потужних самодостатніх територіальних громад [76].

Тому наступним етапом реформи стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який створив правову базу для формування базового рівня місцевого самоврядування на нових засадах [5]. Основою для створення адміністративно-територіальної одиниці базового рівня є центр економічної привабливості, а не населений пункт з існуючими інфраструктурними перевагами, як передбачається раніше.

Наступним етапом реформування територіальної організації влади стало затвердження законопроекту на засадах адміністративно-територіального устрою України № 8051 від 22 січня 2018 р. Він регулюватиме формування, ліквідацію, встановлення та зміну меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів та класифікацію за певними категоріями. Зберігається трирівнева система адміністративно-територіального устрою України - регіональний рівень, субрегіональний рівень та базовий рівень - громади, що включають одне або кілька населених пунктів [76].

Так, ст. 5 містить визначення та характеристики адміністративно-територіальної одиниці. Надано адміністративно-територіальні одиниці на регіональному, субрегіональному, базовому та допоміжному рівнях. Стаття 7 визначає поняття громади та регулює розташування її адміністративного



центру. Стаття 8 визначає поняття району та перелічує кількісні вимоги до його формування - 150 тис. жителів [76].

Однак ця норма закону викликає питання, оскільки в більшості областей вже сформовані госпітальні округи, і їм пропонується вимога щонайменше до 120 тис. жителів (стаття 11).

Зрозуміло, що консолідація яка розпочнеться в Україні найближчим часом, повинна проводитися відповідно до встановлених госпітальних округів. Але мінімальні кількісні вимоги до району та госпітального округу відрізняються на 30 000 чоловік. Тому не зовсім зрозуміло, які стандарти матимуть пріоритет при окружній консолідації [76].

Законопроект про засади адміністративно-територіального устрою України № 8051 (пункт 2 статті 8) передбачає, що район є територіальною основою для організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Це визначення безпосередньо відповідає концепції реформи місцевого самоврядування в Україні відповідно до концепції, оскільки усуває дублювання функцій районної державної адміністрації з місцевими адміністраціями ОТГ [76].

Експерти вказують на відсутність мінімальних кількісних вимог як на важливий недолік добровільного об'єднання територіальних громад. У відповідь на ст. 14 цього Закон регулює мінімальну чисельність населення в громаді, тому пункт 4 передбачає, що найнижча оцінювана чисельність сільської громади визначається Кабінетом Міністрів України, а менша кількість населення допускається до сільських громад, розташованих у важкодоступних районах. Пунктом 5 передбачено, що мінімальна площа сільської громади не може бути менше половини середнього значення сільських громад в Україні, за винятком важкодоступних районів та прикордонних районів, де площа громади не може бути менше третини середньої площі сільських громад в Україні [76].

Таким чином були всі спроби реформувати територіальну організацію влади у XX столітті з метою створення моделі, якомога зручнішої для

управління з центру. Кожен етап змін характеризувався скоріше дотриманням вимог поточної політичної системи, ніж прагненням задовольнити потреби громадян. Результатом європейського вибору України стала необхідність впровадження європейських стандартів у систему управління регіональним та місцевим розвитком та встановлення ефективного місцевого самоврядування. Отже, метою реформування місцевого самоврядування та територіальної організації управління в Україні на цьому етапі має бути надання реальної можливості особі отримати максимальну кількість якісних послуг від органів влади на кожному рівні управління. Правильним кроком у цьому напрямку має стати прийняття Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України».

## **2.2. Децентралізація публічної влади в Україні: розподіл повноважень на різних рівнях адміністративно-територіального устрою**

Реформа системи місцевого самоврядування в Україні, яка розпочалася у 2014 році, є відповіддю на вимогу суспільства розробити нову ідеологію управління, вибудувати готовність керівництва приймати рішення в умовах більшої свободи дій та збільшення особистої відповідальності. Безсумнівно, реформа місцевого самоврядування не матиме успіху без вдосконалення адміністративно-територіального устрою держави. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р була затверджена концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [37]. Концепція визначає напрямки, механізми та умови формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації управління для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища для громадян, надання якісних та доступних державних послуг, створення інститутів прямої демократії, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життя. інтереси держави та територіальних громад [37].

Досягнення цієї мети планується насамперед шляхом створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких зможуть захищати свої права та інтереси, беручи участь у місцевих питаннях з організаційною та фінансовою незалежністю територіальних громад та органів місцевого самоврядування [38, с. 4]. Концепція стверджує, що через велику роздробленість територіальних громад в Україні органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати свої повноваження, передбачені законом. Необхідно вдосконалити систему територіальної організації управління з метою підвищення ефективності управління соціальним розвитком на відповідній території. Зберігання диспропорції адміністративно-територіального устрою як основи існування ірраціональної територіальної організації влади (відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, наявність територіальної громади сіл, селищ, міст в іншій територіальній громаді або в іншій адміністративно-територіальній одиниці) призводить до конфлікту юрисдикції як між місцевою владою, так і між місцевими адміністраціями та місцевими органами виконавчої влади [43, с. 62].

Для територіальних громад передбачаються такі зміни:

- створення правової бази для добровільного об'єднання територіальних громад, в якому формуються дієздатні органи місцевого самоврядування, здатні здійснювати повноваження;
- повага принципу субсидіарності, який передбачає передачу функцій від місцевих органів виконавчої влади та територіальних органів центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, які мають найтісніший контакт з громадянами;
- вирішення проблеми дублювання повноважень, функцій та завдань місцевого самоврядування на різних рівнях;
- забезпечення відкритості та відповідальності населення територіальних громад за діяльність місцевих громад та їх посадових осіб;

- створення достатніх матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання завдань місцевих адміністрацій;
- трансформація органів державної влади на місцевому та регіональному рівнях за принципом оптимального надання адміністративних та соціальних послуг населенню;
- розробка механізмів контролю якості державних послуг;
- найбільша участь мешканців територіальних громад у прийнятті управлінських рішень, що стимулюють подальший розвиток сучасних форм безпосередньої демократичної участі на місцях [43, с. 63].

Таким чином, концепція передбачає оптимальний розподіл компетенції між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіальної організації на принципах субсидіарності, децентралізації та враховує людський, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси органів місцевого самоврядування на різних рівнях. Передаючи владу на землю, українська держава виграє більше. Структурні зміни не є втратою повноважень, вони дозволяють оптимально використовувати ресурси, що використовуються місцевою владою. Відповідно, метою адміністративно-територіальної реформи має бути створення на базовому рівні адміністративно-територіальних одиниць, які могли б виконувати свої повноваження [43, с. 63].

Відповідно до українського Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" органи місцевого самоврядування наділяються своїми повноваженнями, в межах яких вони діють самостійно та несуть відповідальність за свою діяльність. При цьому органам місцевого самоврядування можуть бути надані певні повноваження органів виконавчої влади (делеговані повноваження), реалізація яких перебуває під контролем відповідних органів виконавчої влади. У законі зазначено: "Делеговані повноваження - повноваження органів виконавчої влади, надані місцевим органам самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого

самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад" [68].

Загалом, найважливіші питання, що стосуються місцевого самоврядування, визначені в Конституції України, ст. 143 (ч. 1), яка передбачає: що територіальні громади сіл, селищ, містечок безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, що їх утворюють, здійснюють управління майном, що перебуває у спільній власності; затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку та контролює їх виконання; затверджує бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць та контролює їх виконання; визначати місцеві податки та збори відповідно до законодавства; забезпечити проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; створювати, реорганізовувати та ліквідувати комунальні підприємства, організації та установи та здійснювати контроль за їх діяльністю; для вирішення інших питань місцевого значення, на які посилається закон у їхній юрисдикції (рис. 2.1) [79].



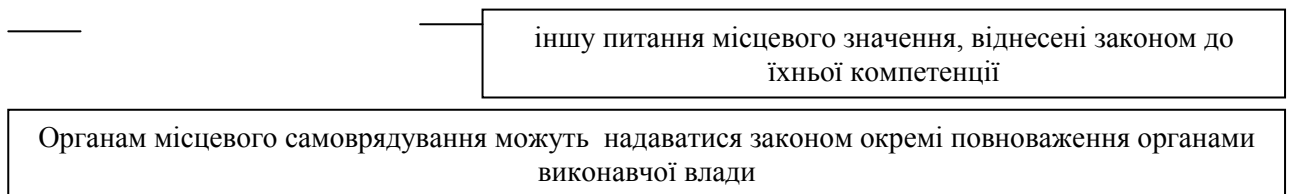


Рис. 2.1. Компетенція місцевого самоврядування [43, с. 65].

Подальший розподіл загально визначених повноважень територіальної громади та її органів здійснюється Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", який згідно з Конституцією України розподіляє ці права та обов'язки між суб'єктами їх здійснення - базовим рівнем: радами, їх виконавчі органи (статті 26-41), сільський, міський голова (стаття 42); регіональний рівень: компетенція районних та обласних рад (стаття 43). Окрему групу складають повноваження районних та обласних рад щодо відповідних місцевих державних адміністрацій (стаття 44) [79].

Що стосується повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, то відповідно до основного закону існує два типи компетенції: загальні та виключні права та обов'язки. Загальна компетенція визначена у ст. 25 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", згідно з яким сільські, селищні, міські ради мають право розглядати та вирішувати питання, передбачені Конституцією України, цим та іншими законами, що входять до їх компетенції. Разом із загальною кваліфікацією ст. 26 цього закону перелічені питання, які ради базових рівнів вирішують виключно на пленарних засіданнях, що є основною організаційно-правовою формою рад. За своїм змістом виключні повноваження цих рад, виходячи з об'єктів компетенції, можна розділити на наступні вісім груп.

1. Повноваження, пов'язані з реалізацією населенням форм волевиявлення та визначення статусу органів самоорганізації населення та добровільних об'єднань органів самоврядування:

- прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;

- прийняття рішень щодо організації референдумів та виборів органів державної влади, місцевої влади та сіл, міст, міських голів відповідно до законодавства;

- прийняття рішення про виділення органам самоорганізації населення певних власних повноважень органів місцевого самоврядування та про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;

- прийняття рішення про вступ до асоціацій чи вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та вихід з них;

- прийняття рішень про згоду на організацію співпраці територіальних громад, суб'єктом яких є територіальна громада сіл, селищ, містечок, у формах, визначених ст. 4 Закону України "Про співробітництво територіальних громад", про затвердження проекту договору про співпрацю та інших рішень, пов'язаних з імплементацією, відповідно до зазначеного Закону про співпрацю територіальних громад;

- заслуховування звітів про виконання відповідно до українського закону про участь територіальних громад у співпраці територіальних громад, суб'єктом яких є територіальна громада сіл, селищ, міст [79].

## 2. Повноваження, що впливають з наглядової функції ради:

- заслуховування звітів голів про діяльність виконавчих органів ради;
- прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові;
- заслуховування звітів постійних комісій, керівників органів виконавчої влади та посадових осіб, призначених або затверджених ними;
- заслуховування звітів членів про роботу в раді;
- розгляд запитів членів, прийняття рішень щодо запитів;
- прийняття рішень про дострокове припинення повноважень члена ради у порядку, встановленому законом;

- скасування актів виконавчих органів ради, що не відповідають Конституції чи законам України, іншим законам та рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її компетенції;

- прийняття рішення про дострокове припинення юрисдикції сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених цим Законом [79].

### 3. Повноваження щодо організації роботи ради та утворених нею органів:

- визначення кількісного складу ради відповідно до закону;

- затвердження положень ради;

- утворення та ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій;

- формування виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження штату;

- зміна складу виконавчого комітету та його розпуск;

- вибори за пропозицією голови на посаду та звільнення секретаря ради;

- підтвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності працівників ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання; утворення за пропозицією сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради;

- затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання;

- створення засобів масової інформації відповідної ради, призначення та звільнення їх керівників;

- вирішення питання мови мовами, що використовуються радою, її виконавчим органом та використовуються в офіційних виданнях, відповідно до закону;

- прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення у випадках, визначених законом;

Затвердження угод, укладених сільським головою від імені ради з питань, що належать до його виключної компетенції [79].



4. Повноваження у галузі програмування та планування, а також у сфері бюджету та фінансів:

- затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;

- затвердження місцевого бюджету та внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету;

- визначення місцевих податків та зборів відповідно до Податкового кодексу України;

- створення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди;

- прийняття рішень щодо місцевих запозичень;

- прийняття рішень про перерозподіл коштів із відповідного місцевого бюджету;

- прийняття рішень про надання пільг відповідно до чинного законодавства про місцеві податки та збори та земельний податок;

- встановлення завод для підприємств, установ та організацій, що належать до спільної власності відповідних територіальних громад, розмір частки прибутку віднесений до місцевого бюджету [79].

5. Повноваження в галузі управління комунальною власністю:

- прийняття рішення про відчуження відповідно до законодавства про комунальну власність;

- затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку комунальних активів, які не підлягають приватизації;

- визначення доцільності, порядку та умов приватизації комунального майна;

- вирішення питань щодо придбання приватизованого майна в порядку, визначеному законом, про включення до комунальної власності відчуженого нерухомого майна в процедуру приватизації, договір купівлі-продажу якого було розірвано або визнано недійсним, надання концесії комунального майна, встановлення, ліквідацію, реорганізацію та реорганізацію профілювання

підприємств, установ та організацій комунальної власності окремої територіальної громади;

- реорганізація або ліквідація навчальних закладів комунальної форми власності здійснюється за рішенням місцевої ради;

- прийняття рішень щодо визначення критеріїв, згідно з якими формування наглядової ради є обов'язковим у муніципальних компаніях та в компаніях, у статутному капіталі яких понад 50 відсотків акцій (пакетів акцій) належать територіальній громаді; про затвердження порядку створення наглядової ради, порядку призначення членів наглядової ради муніципального унітарного підприємства; щодо визначення типу питань, що належать до виключної компетенції наглядової ради муніципального унітарного підприємства; про визначення вимог до незалежних членів наглядової ради муніципальних приватних власників та компаній, у статутному капіталі яких понад 50 відсотків акцій (пакетів акцій) належать територіальній громаді;

- визначення критеріїв вибору незалежного аудитора та критеріїв класифікації муніципальних індивідуальних власників та компаній, у статутному капіталі яких понад 50 відсотків акцій (пакетів акцій) належать територіальній громаді, фінансова звітність якої (у тому числі консолідована) підлягає обов'язковій аудиторській оцінці незалежним аудитором; порядок такої перевірки та порядок набору незалежного аудитора;

- прийняття рішень про передачу певних повноважень в управління майном, що належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, іншим органам, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;

- у разі необхідності створення органів та служб для забезпечення реалізації спільних проектів з іншими суб'єктами комунальної власності або спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, визначення компетенції цих органів;

- рішення відповідно до законодавства про створення спільних підприємств комунальними компаніями, включаючи іноземні інвестиції [79].

6. Повноваження у галузі охорони природи, землекористування та інших природних ресурсів:

- рішення відповідно до Закону про землеустрій;
- затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України;
- вирішення відповідно до закону питань про видачу дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;
- прийняття рішень щодо організації територій та об'єктів природного заповідника фонду місцевого значення та інших територій, які особливо охороняються; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо декларування природних та інших об'єктів екологічної, історичної, культурної чи наукової цінності, пам'яток природи, історії чи культури, що охороняються законом, прийняття рішення про тендери на місця розмноження та розведення потомства дикої природи обмеження економічної діяльності та виробництва дикої природи;
- надання відповідно до законодавства згоди на будівництво нових об'єктів на території чи об'єкти для захоронення відходів, масштаби впливу на навколишнє середовище яких згідно з чинними нормативними актами включає відповідну територію [79].

7. Повноваження у галузі вдосконалення та розвитку населених пунктів:

- затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації;
- встановлення відповідно до законодавства правил щодо облаштування околиць населеного пункту, забезпечення чистоти та порядку в ньому, торгівлі на ринках, дотримання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність;
- прийняття рішень щодо боротьби зі стихійними лихами, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність;

- визначення територій, на яких потенційно небезпечна діяльність може здійснюватися у присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів із застосуванням зброї та військової техніки;

- прийняття рішень щодо створення спеціальних вільних та інших зон, зміни статусу цих зон, внесення пропозицій до відповідних органів з цих питань; надання згоди на формування таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України [79].

8. Повноваження у сфері соціального захисту населення, забезпечення громадського порядку та миру, захисту прав, свобод та законних інтересів людини та громадянина:

- створення відповідно до закону за рахунок місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення та звільнення керівників цих установ, включення у встановленому законом порядку фізичних або юридичних осіб приватного права для надання безоплатної первинної правової допомоги;

- заслуховування інформації прокурорів та керівників поліції про верховенство права, боротьбу зі злочинністю, громадський порядок та результати діяльності в районі;

- вирішення питань адміністративно-територіального устрою в межах та в порядку, передбаченому цим та іншими законами [79].

Крім того, відповідно до принципу розподілу повноважень органів місцевого самоврядування, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" передбачені окремі повноваження виконавчих органів. Виконавчий комітет може розглядати та вирішувати питання, віднесені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" до виконавчих органів ради. Зокрема, виконавча рада: попередньо розглядає проекти місцевих програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань, місцевого бюджету, проектів рішень з інших питань, що подаються до відповідної ради; координує діяльність відділів, управлінь та інших органів

виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності кожної територіальної громади, заслуховує звіти про роботу їх керівників; воно має право вносити зміни чи скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів Ради, а також їх посадових осіб [79]. Сільська, селищна, міська рада може приймати рішення про розподіл обов'язків між своїм виконавчим комітетом, управліннями, адміністраціями, іншими виконавчими органами ради та сільськими, населеними, міськими головами в межах повноважень, наданих законом виконавчим органам сільських, селищних, міських рад [79].

Сьогодні в рамках реформи місцевого самоврядування та територіальної організації управління змінюються компетенції різних органів державного управління та місцевого самоврядування. На цьому етапі децентралізації повноваження громади у галузі землі потребують розширення. Важливим є законодавче врегулювання питання управління усіма землями, що належать територіальним громадам, у тому числі поза межами населених пунктів [55]. Існує кілька законів, що стосуються питання поширення земельної юрисдикції громад на їх територію. Крім законопроекту № 4355, який розглядався протягом двох років, Верховна Рада України зареєструвала урядовий закон № 7118 та його альтернативну редакцію № 7118-1 та законопроект № 7363, поданий Президентом України [55]. Також, було розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад» з метою передачі об'єднаних громад повноважень щодо розпорядження державним майном на територіях відповідних територіальних громад [63].

Проектом Закону вносяться зміни до Земельного кодексу України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про оренду землі», що передбачають передачу сільським, селищним, міським радам об'єднаних територіальних громад повноважень щодо:

- розпорядження землею державної власності, передача земель державної власності у власність громадян та юридичних осіб, надання земель у користування із земель державної власності у межах, встановлених Кодексом;

- зміни цільового призначення земель приватної власності щодо земель, розташованих у межах населеного пункту, а також на території об'єднаних територіальних громад;

- продаж громадянам та юридичним особам державної землі (крім земельної ділянки, на якій розташовані об'єкти, що підлягають приватизації) та комунальної власності на потреби, визначені цим Кодексом;

- вилучення земель для суспільних та інших потреб із державної та комунальної власності, яка передана у постійне користування, якщо орган місцевого самоврядування має у своєму розпорядженні ці ділянки [43, с. 73].

Законопроект також визначає перелік земель державної власності, які не можуть бути передані у комунальну власність.

Делеговані повноваження слід розглядати окремо (рис. 2.3). Передача кількох повноважень органам місцевого самоврядування супроводжується одночасним збільшенням відповідальності цих органів. Посилення позицій місцевого самоврядування в Україні збільшить відповідальність громадян за забезпечення належного рівня життя. В останні роки відбулися зміни у делегованих повноваженнях виконавчих органів сільських, селищних, міських рад а саме :

- участь у реалізації державної регуляторної політики в межах та в порядку, передбаченому Законом України "Про принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності";

- організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органами виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг [43, с. 73].

Концепція передбачає розподіл найбільшого переліку повноважень між громадами (селами, селищами, містами). Місцева влада отримує необхідні людські та фінансові ресурси та спроможність інфраструктури для належного здійснення своїх повноважень. Давайте детальніше розглянемо повноваження,

надані об'єднаним територіальним громадам. Слід зазначити, що громадам, об'єднаним відповідно до закону та довгострокового плану, надається повний спектр повноважень, якими на сьогодні мають міста регіонального значення [78]. Перелік дозволів на витрати ОТГ визначено, зокрема, у ст. 89, 91 Бюджетного кодексу України (стаття 89 - видатки з бюджетів міст, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, створених відповідно до закону та перспективного плану забудови громад; 91 - видатки місцевих бюджетів їх можна покрити з усіх місцевих бюджетів) [24].



Рис. 2.2. Власні повноваження ОТГ

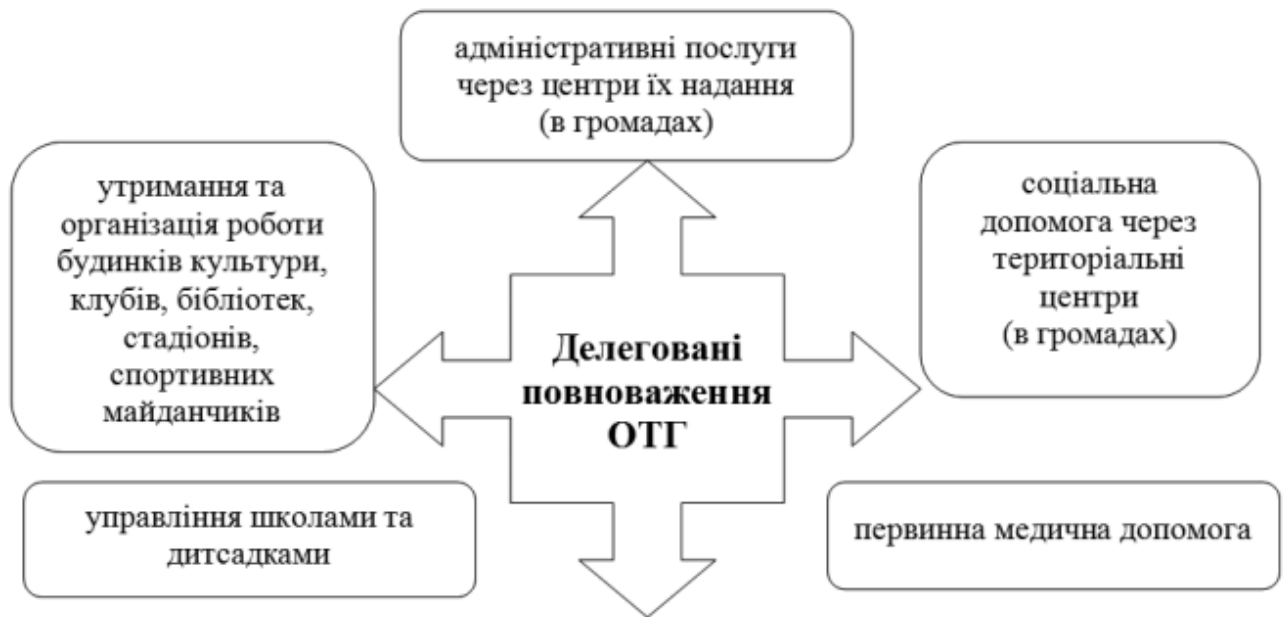


Рис. 2.3. Делеговані повноваження ОТГ

Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з:

- санітарно-епідеміологічний захист;
- соціальний захист населення (виплата пенсій, субсидій, допомог, надання пільг);
- казначейська служба;
- реєстрація актів цивільного стану [37].

Основними обов'язками місцевої влади на районному рівні є забезпечення:

- виховання та навчання дітей у загальноосвітніх інтернатах;
- надання вторинних медичних послуг [37].

Основними обов'язками місцевих органів влади на регіональному рівні є забезпечення:

- регіональний розвиток;
- охорона навколишнього середовища;
- розвиток регіональної інфраструктури, насамперед регіональних автомагістралей, мережі міжміських та міжрегіональних маршрутів громадського транспорту;



- професійно-технічна освіта;
- надання вузькоспеціалізованої медичної допомоги;
- розвиток культури, спорту, туризму [37].

Загалом, держава делегує повноваження органам місцевого самоврядування, що діють на рівні адміністративно-територіальної організації, в яких вони можуть і повинні здійснюватися відповідно до людського, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів, необхідних для здійснення повноважень на цьому рівні.

Для оптимального розподілу компетенції між місцевою та виконавчою владою на різних рівнях адміністративно-територіального устрою визначається:

- вдосконалення системи залучення громадськості до розробки управлінських рішень та контролю за їх виконанням;
- визначення достатньої бази оподаткування, яка дозволить здійснювати свої повноваження з урахуванням об'єктивних критеріїв державного фінансування делегованих повноважень;
- формування на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з їх виконавчими органами;
- ефективний державний контроль за дотриманням вимог Конституції та законів України органами місцевого самоврядування [37].

Тому необхідно створити відповідні матеріальні, фінансові, організаційні умови та персонал, щоб забезпечити здійснення власних та делегованих повноважень місцевої влади відповідно до таких принципів:

- наявність ресурсів, необхідних для здійснення статутних повноважень органів місцевого самоврядування;
- розрахунок суми компенсаційної субсидії на основі єдиних стандартів;
- надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;

- визначення фінансової бази для здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень щодо податків і зборів, пов'язаних з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- забезпечення для місцевих бюджетів частини коштів, отриманих від сплати податку на доходи фізичних осіб новостворених юридичних осіб протягом п'яти років з дня вкладення коштів у юридичну особу;
- надання місцевому самоврядуванню права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
- запобігання іншим органам місцевого самоврядування та виконавчим органам надавати податкові пільги, що зменшують власні доходи місцевих бюджетів;
- місцевий доступ до органів місцевого самоврядування для залучення кредитних ресурсів для розвитку інвестицій шляхом спрощення процедур надання позик та місцевих гарантій та збалансування їх із методами державного контролю, спрямованими на запобігання банкрутству комунального майна;
- підвищення прозорості та ефективності бюджетних витрат шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;
- визначення матеріальної основи майна місцевого самоврядування, особливо земель, що перебувають у власності територіальних громад;
- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами на своїй території, об'єднувати своє майно та ресурси в рамках співпраці територіальних громад для реалізації спільних програм та більш ефективного надання державних послуг населенню сусідніх територіальних громад;
- максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямої демократії;
- запровадження ефективних механізмів участі громадськості у розробці важливих управлінських рішень органами місцевого самоврядування, зокрема при визначенні стратегії розвитку територіальної громади, затвердженні статуту територіальних громад, проектах містобудівної документації;

- надання зборам громадян за місцем постійного проживання відповідно до закону та згідно із статутом територіальної громади права ініціювати позачергове звітування місцевих посадових осіб місцевої громади та визначаючи обов'язок місцевих органів влади та їх посадових осіб обґрунтовувати свої рішення;

- створення консультативно-дорадчих органів при органах місцевого самоврядування для проведення публічних консультацій, сприяння проведенню громадського огляду проектів рішень та рішень органів місцевого самоврядування;

- забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

- вдосконалення процесу формування органів самоорганізації населення, встановлення чіткого порядку передачі частини повноважень органам місцевого самоврядування, а також забезпечення коштів на здійснення цих повноважень, витрачання таких коштів, звітування про їх використання;

- поширення практики формування органів самоорганізації населення, особливо в територіальних громадах, до складу яких входять жителі кількох населених пунктів;

- запровадження механізму здійснення місцевими державними адміністраціями державного контролю за дотриманням рішень місцевого самоврядування Конституції та законами України та якістю державних послуг для населення;

- позбавлення місцевих рад права не висловлювати недовіру керівникам відповідних місцевих державних адміністрацій [37].

Таким чином, під децентралізацією розуміють процес перерозподілу повноважень та повноважень між центральним та місцевим рівнями державної влади шляхом перенесення акценту на місцевий рівень з точки зору виконання заздалегідь визначених та гарантованих державних функцій. Вирішуючи проблеми децентралізації, важливо знайти баланс між централізацією та децентралізацією як певної потреби у забезпеченні ефективного функціонування місцевої та центральної влади. Причини передачі більшої

компетенції місцевим органам влади включають більш високий рівень ефективності та підзвітності місцевих органів влади, кращі можливості для місцевого розвитку, а також запровадження демократії участі та захисту прав людини.

## РОЗДІЛ 3

### ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ НА РАЙОННОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

#### **3.1. Реформа місцевого самоврядування в Україні: результати та виклики**

Регулювання регіонального розвитку в Україні здійснюється за допомогою ряду інструментів, які на момент їх використання доводять різний ступінь та ефективність. Слід зазначити успіх бюджетної та фіскальної реформи, яка суттєво посилила фіскальний та бюджетний потенціал громади, створення Національного фонду регіонального розвитку, який зміцнив спроможність громад реалізовувати конкретні проекти для вирішення нагальних питань місцевого розвитку. Однак такі інструменти мають точковий характер із затримками в отриманні та оцінці результату. З 2014 року до цих регуляторних інструментів додано ще один важливий інституційний інструмент впливу на розвиток та управління регіонами - децентралізація влади на рівні територіальних громад. Децентралізація є одночасно основою реформування управління регіонами та територіальними одиницями, а також основою побудови місцевої демократії та поширення принципів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів [31].

Правова база для реформи децентралізації залишається предметом більшої уваги політиків, експертів та громадських діячів. Цей акцент зумовлений необхідністю створення та адаптації механізмів децентралізації влади відповідно до поточних пріоритетів зміцнення державності та сприяння демократичним перетворенням в Україні. Серед викликів запровадження децентралізації у цій галузі є проблема узгодженості очікуваної та встановленої нормативної бази реформи, зокрема щодо створення життєздатних територіальних громад [31].

Загальне бачення очікуваних змін до реформи децентралізації було викладено в концепції, обговореній вище. Крім того, Стратегія сталого розвитку «Україна - 2020» включила децентралізацію влади до переліку пріоритетних реформ, необхідних для забезпечення європейського рівня життя країни. Метою політики децентралізації було відійти від централізованої моделі управління в країні, забезпечити спроможність місцевого самоврядування та побудувати ефективну систему територіального устрою в Україні, повністю реалізувати Європейську хартію місцевого самоврядування, субсидіарності, універсальності та фінансової самодостатності. [31].

Відповідно до Плану дій щодо реалізації концепції від 18 червня 2014 року, ключовими пріоритетами реформи є створення приблизно 1500 працездатних місцевих громад, здатних сприяти місцевому розвитку та надавати якісні та доступні державні послуги на місцях. В контексті цього завдання планувалось вирішити проблему «дублювання» повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях [31].

У 2015-2017 рр. планувалося завершити процес об'єднання територіальних громад, потім реорганізувати місцеві самоврядування та місцеві органи виконавчої влади на новій територіальній основі та об'єднати та уніфікувати державні служби на місцях. Водночас передбачається внесення змін до Конституції України в частині формування виконавчих органів обласних та районних рад, моделювання адміністративно-територіальних одиниць в регіонах [23].

Через виклики територіальної цілісності можливість прийняття рішення про конституційні зміни в рамках децентралізації влади у 2014-2015 рр. була обмежена [23]. За таких обставин основний акцент робиться на створенні територіальних громад, здатних розвивати та надавати якісні та доступні державні послуги на місцях [31].

Першим кроком у цьому напрямку стало прийняття Закону про співпрацю територіальних громад від 17 червня 2014 р., який дозволив громадам об'єднати зусилля для вирішення спільних економічних та інших

проблем та реалізації спільних проектів розвитку [71]. Додатковим стимулом для участі територіальних громад стала підтримка проектів міжмуніципальної співпраці з державного фонду регіонального розвитку.

Формами міжмуніципальної співпраці були реалізація спільних проектів, що включає координацію діяльності суб'єктів співпраці та накопичення їх на певний період ресурсів для спільного здійснення відповідних заходів; спільне фінансування (утримання) суб'єктами кооперації компаній, установ та організацій, що перебувають у комунальній власності; створення спільних економічних служб, установ та організацій суб'єктами співпраці. Згідно з офіційним реєстром угод про співпрацю, у середині березня 2019 року було укладено 368, включаючи сфери адміністративних послуг, збору та утилізації побутових відходів, комунальних послуг, освіти та охорони здоров'я тощо [73].

Поворотним моментом у формуванні заможних громад стало прийняття Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року та затвердження Методики формування заможних територіальних громад, розробленої Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [31].

Закон надав об'єднаним територіальним громадам ті самі повноваження, що і міста обласного значення; нормалізовані прямі міжбюджетні відносини ОТГ з державним бюджетом; надавати фінансову підтримку ОТГ (загальна сума конкретної державної підтримки розподіляється між бюджетами ОТГ пропорційно їх площі та чисельності) тощо. Відповідно до закону, добровільне об'єднання громад повинно враховувати історичні, культурні та етнічні фактори, а якість та доступність державних послуг, що надаються ОТГ, не можуть поступатися таким, що існували перед об'єднанням [31]. Методологія формування життєздатних територіальних громад регулює вимоги до перспективних планів формування територій громад окремого регіону, а також визначає критерії можливих адміністративних центрів ОТГ [31]. Таким чином, розширення компетенції органів місцевого самоврядування заможних громад та

фінансове стимулювання процесів добровільного об'єднання громад створили правову базу для швидкої динаміки утворення ОТГ.

Додатковим стимулом для збільшення швидкості формування заможних громад стала правова підтримка добровільного приєднання територіальних громад до вже сформованих ОТГ. Це стало можливим завдяки закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад у 2017 році. За законом голова ОТГ, до якої приєдналася сусідня громада, не переобирається, а вибори депутатів ради ОТГ відбуваються лише на території, що приєдналася. У той же час об'єднана громада стає старостинським округом відповідної ОТГ, а лідер об'єднаної громади стає старостою та входить до складу виконавчого комітету ОТГ. Як і у випадку з добровільним об'єднанням громад, ініціатором приєднання можуть бути жителі ОТГ, депутати, голова [31].

За один рік механізм приєднання було застосовано до міст обласного значення - ключових центрів економічної діяльності. Так, 3 квітня 2018 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [31].

Цей закон спростив можливість об'єднання окремих громад за принципом залучення територій, що не вимагає перевиборів міського голови та відповідної міської ради, але передбачає обов'язкове включення об'єднаної громади до складу виконавчого комітету міської ради. Прийняття цього закону дало поштовх процесу формування ОТГ. Водночас позиція цього закону про те, що міські територіальні громади, що межують з містами обласного значення, юридично позбавлені можливості такого підходу є проблематичною [31].

Форма підходу до міст регіонального значення є однією з рушійних сил добровільного возз'єднання громад на новому етапі реформ.

Початок нової фази реформи децентралізації відображено в плані дій щодо впровадження нового етапу реформи місцевого самоврядування та територіальної організації управління в Україні на 2019-2021 роки, затвердженому 23 січня 2019 року на рівні громади шляхом завершення



процесу добровільного возз'єднання громади. Громадський запит на подальше нарощування спроможності громад та політична воля після місцевих виборів 2020 року на новій територіальній основі підкреслюють необхідність завершити процес формування об'єднаних громад за допомогою додаткових стимулів. Йдеться про пришвидшення викладу перспективних планів ОТГ для всіх районів із 100% територіальним покриттям; максимальне сприяння добровільній інтеграції особливо в містах регіонального значення; затвердження території громади всіх регіонів, тобто завершення створення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Це означає, що у 2019 році процес об'єднання територіальних громад залишатиметься добровільним, тоді як ймовірність використання адміністративного методу затвердження території громад усіх регіонів у 2020 році зростає [31].

Враховуючи прогрес, досягнутий у створенні життєздатних територіальних громад та галузевій децентралізації, необхідно визначити нинішні труднощі, що виникають у процесі впровадження реформи і які можуть перешкоджати досягненню її стратегічних цілей. Так, процес розгляду та прийняття деяких ключових законів про децентралізацію залишається невинуватим повільним. Затримки з прийняттям законодавства уповільнюють впровадження реформи децентралізації та можуть свідчити про відсутність політичної волі щодо впровадження нової фази. Без якісних змін у регуляторному полі неможливо досягти кількісних змін у формуванні заможних територіальних громад та будівництві нового районного управління. Натомість ефективна робота в команді та спільні зусилля ключових державних діячів у формулюванні правил можуть призвести до своєчасного прийняття важливих законодавчих змін. Це не змагання за лідерство в цьому контексті, а усвідомлення необхідності консолідації зусиль Президента, Парламенту та Уряду для подальшого прогресу у спільній реформі [31].

Однією з найбільших проблем правової сфери є зволікання із впровадженням змін до Конституції, необхідних для втілення завдань реформування місцевого самоврядування. Такі зміни, зокрема, мають

передбачати чітке визначення адміністративно-територіального устрою, повноважень органів місцевого самоврядування на субрегіональному рівні, уточнення обов'язків державних адміністрацій. Відповідно до змісту реформи, об'єднані територіальні громади мають сформувати новий базовий рівень адміністративно-територіального устрою та створити підґрунтя для трансформації районного рівня публічної влади.

Нині невизначеність нової компетенції районів призводить до паралелізму адміністрацій, спротиву децентралізації, труднощів розподілу послуг між ОТГ та органами місцевого самоврядування, які продовжують підпорядковуватися району. Між тим, законопроект № 8051 «Про засади адміністративно-територіального устрою» не розглянуто з часу його реєстрації у Верховній Раді України у лютому 2018 р. Відсутність такого закону посилює певну непередбачуваність змін в територіальній організації влади. Крім того, відсутність конституційних змін викликає сумніви щодо необоротності реформи децентралізації [31].

Подальше успішне впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, реформування територіальних громад як елементів базового рівня територіального управління має відбуватися у контексті системної реформи адміністративно-територіального устрою. Завершення процесу об'єднання територіальних громад, проведення чергових місцевих виборів у 2020 р. має кореспондуватися з формуванням нової системи адміністративно-територіального устрою, реформуванням територіальної організації влади на субрегіональному рівні, синхронізацією цього процесу з впровадженням освітньої, медичної та інших секторальних реформ. Має бути встановлено критерії, яким мають відповідати адміністративно-територіальні одиниці всіх рівнів на основі прийняття базового законодавства щодо нової системи адміністративно-територіального устрою та пришвидшення об'єднання територіальних громад виключно у відповідності до перспективних планів формування територіальних громад областей та вимог методики щодо визначення їх спроможності [31].

Відповідно до Плану заходів із реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019 – 2021 рр., до першого завдання заходів віднесено «Формування нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів». У рамках зазначеного завдання передбачено у тому числі розробку та подання проекту Закону України щодо врегулювання питання затвердження адміністративно-територіального устрою базового рівня, а також супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України».

У законопроекті містяться норми, які розширюють повноваження Верховної Ради України. Конституція України (п. 29 ч. першої ст. 85) до повноважень Верховної Ради України віднесла такі питання, як «утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів». Законопроект № 8051 наділяє парламент додатковими повноваженнями щодо, наприклад, прийняття законів «про утворення, реорганізацію та ліквідацію громад» (ч. перша – четверта, сьома ст. 15) «про перенесення адміністративного центру громади» (ч. п'ята – сьома ст. 15) «про утворення, реорганізацію та ліквідацію районів» (ч. перша – п'ята, сьома – восьма ст. 16). Ці повноваження Верховної Ради України, у разі прийняття закону «Про засади адміністративно-територіального устрою», будуть вважатися такими, що не відповідають Основному Закону України [41].

Такий висновок експерти роблять на основі аналізу Конституції України, де визначено, що Верховна Рада України, окрім встановлених статтею 85 Конституції повноважень, «здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання». Тобто повноваження Верховної Ради України, визначені у Конституції України та змінах до неї, є вичерпними, а їх розширення шляхом прийняття законів не допускається [31].

Однією з норм, яка очевидно спричиняє зволікання із розглядом законопроекту № 8051, є визначення поняття «район», що пропонується

статтею 8 законопроекту. Так, район – це адміністративно-територіальна одиниця субрегіонального рівня, яка складається з громад, загальна чисельність населення яких становить не менше ніж 150 тис. жителів [31].

Введення такого терміну «район», за даними Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, зменшить кількість районів в Україні приблизно втричі, оскільки є значна кількість районів до 150 тис. жителів [31]. Новий план дій щодо реформи децентралізації на період до 2020 р. ставить завдання затвердити нову територіальну основу країни - 100 дієздатних районів. Цей погляд був відображений у презентації «Децентралізація: новий етап. Основні завдання на період до 2020 року» [31].

Слід зазначити, що в деяких регіонах України вже проводиться робота зі створення нового адміністративно-територіального устрою шляхом розробки та подання відповідних проектів на створення, скасування та модифікацію меж району. Проект Закону «Про створення, ліквідацію та зміни меж районів Полтавської області» від 16 жовтня 2018 року був зареєстрований Верховною Радою України. Законопроект передбачає створення 4 районів в Полтавській області замість 25 існуючих. Подібні законопроекти також були подані до Верховної Ради України щодо формування нового районного рівня в областях Чернігівській, Миколаївській, Сумській, Кіровоградській, Херсонській та Івано-Франківській. Так, відповідними законопроектами в Чернігівській області передбачається утворити 4 райони замість 22 існуючих, Миколаївській області – 4 райони замість 19 існуючих Сумській області – 5 районів замість 18 існуючих, Кіровоградській області – 3 райони замість 21 існуючого, Херсонській області – 4 райони замість 18 існуючих, Івано-Франківській області – 3 замість 14 існуючих [31].

Недоліком є відсутність чіткого економічного, соціального, демографічного та іншого типу обґрунтування моделей пропонуваніх розширених територій. Територіальна доступність віддалених населених пунктів до центрів пропонуваніх розширених районів, розташування територіальних представництв центральних органів виконавчої влади не

аналізувались. Крім того, законопроектами не передбачено внесення змін до законів "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про місцеві вибори". Їх прийняття призведе до формальної консолідації районів і не вирішить проблемних питань дублювання повноважень між радами ОТГ, районними державними адміністраціями та районними радами. Положення законопроектів щодо здійснення повноважень депутатів районних рад, що входять до складу зведених округів до чергових місцевих виборів в районні ради центрів розширених районів, також суперечливі, оскільки це суперечить положенням закону "Про місцеве самоврядування в Україні" [31].

Необхідність вирішення питання впорядкування районного рівня управління та чіткого розподілу відповідальності між районними органами виконавчої влади та місцевими адміністраціями ОТГ пов'язана головним чином із вирішенням проблем створення районних бюджетів, в яких новоутворені ОТГ повністю покривають свою територію, та проблемами спільного використання майна таких територій [31].

Із створенням ОТГ, які повністю охоплюють територію певного району, районні ради втрачають джерела фінансування та повноваження, проте законодавчої бази для припинення їх діяльності немає. У процесі функціонування ОТГ вони стикаються з тим, що законодавчий рівень чітко не регламентує розподіл компетенції між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами ОТГ в районах, територія яких в основному або повністю охоплює створені ОТГ. Є районна державна адміністрація та районна рада з відповідними витратами на утримання та виконавчими органами ОТГ. Вирішення вищезазначених конфліктів повноважень та ресурсів має суттєво підвищити ефективність управління у цій галузі [31].

Зі збільшенням кількості ОТГ, збільшується і кількість районів, територія яких повністю або переважно охоплена створеними ОТГ. Таким чином, за останніми даними в Україні, територія 18 районів вже повністю охоплена

утвореними ОТГ. В 144 районах територія на 50 – 99 % охоплена утвореними ОТГ, в 206 районах – на 1 – 49 %. Однак в 97 районах не утворено жодної ОТГ [64].

У районах, територія яких повністю або переважно охоплена створеними ОТГ, існує ситуація, коли ресурси, що складають районний бюджет цих районів, повністю перераховуються до бюджетів новоутворених ОТГ. Крім того, спільне майно територіальних громад таких районів повністю передається у комунальну власність ОТГ [31].

При розробці моделей нових розширених районів слід враховувати ті ОТГ, що утворюються територіальними громадами із сусідніх районів. Тобто доцільніше не брати за основу не встановлені в даний час межі певних районів, а межі ОТГ, які створюються об'єднанням територіальних громад з інших районів. Отже, передумовою реформування субрегіонального (районного) рівня має стати завершення робіт із завершення перспективних планів формування територіальних громад регіонів та затвердження їх у остаточній редакції [31].

Станом на 11 січня 2019 року уряд затвердив 23 довгострокові плани з розвитку громади в регіонах, з яких лише стовідсотково охоплюють території відповідних областей [85].

Особливості впровадження освітніх, медичних та інших галузевих реформ необхідно враховувати при зміні перспективних планів створення територіальних громад.

На основі консультацій з представницькими органами місцевого самоврядування територіальних громад міст обласного значення та сусідніх сільських та селищних громад у перспективних планах створення територіальних громад має бути передбачена можливість приєднання до територіальних громад міст обласного значення. Методологія формування працездатних територіальних громад повинна визначати критеріям та забезпечувати подальше об'єднання територіальних громад лише відповідно до перспективних планів територіальних громад регіонів та методології формування дієздатних територіальних громад.

Деякі регіони почали формувати адміністративно-територіальну структуру на районному рівні шляхом широких громадських та професійних дискусій [26]. Так, у Запорізькій області була створена регіональна робоча група для підготовки пропозицій до проекту законодавчого акту щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою Запорізької області [71]. До створення робочої групи відбулося широке громадське обговорення моделей реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні, яке проводилося в рамках проекту «Модель реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні Дніпропетровської та Запорізької областей» [27]. Обговорення охопило всі 20 районів Запорізької області та узагальнило пропозиції представників рад ОТГ, райдержадміністрацій, районних рад, установ громадянського суспільства щодо кількості та форм майбутніх розширених районів, підходів до організації управління в цих розширених районах. Такий підхід є більш сприятливим для здійснення адміністративно-територіальної реформи, оскільки при створенні нового районного рівня слід враховувати не лише сукупність соціально-економічних показників, а й певні регіональні та місцеві особливості [31].

Запорізька область входить до трійки лідерів національних масштабів у процесі децентралізації та реформування місцевого самоврядування.

Незабаром у Пологівському районі буде створено нову ОТГ. ОДА видала висновок щодо відповідності проектів постанов про добровільне об'єднання територіальних громад Федорівської та Новоселівської сільських рад Пологівського району Запорізької області у Федорівську ОТГ Пологівського району з адміністративним центром у с. Федорівка.

За інформацією Департаменту містобудування та архітектури облдержадміністрації, це буде третя об'єднана громада, створена у Пологівському районі та 56 - у Запорізькій області. Проекти постанов підлягали обов'язковому громадському обговоренню та відповідали основним умовам добровільного об'єднання територіальних громад.

Згідно з моніторингом, проведеним Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Запорізька область посідає перше місце за показниками: «Площа ОТГ, міст обласного значення» – 68,4 % території області покрито громадами, «Райони, не охоплені об'єднанням, приєднанням» – у кожному районі області створено ОТГ; «Покриття перспективними планами» – 100 % території області. На другому місці – за показником «Кількість територіальних громад, що не об'єдналися» – 33,1 % та на третьому місці – за показником «Кількість населення ОТГ, міст обласного значення» – 88,2 % від загальної чисельності населення регіону.

На даний час в регіоні створено 55 ОТГ, які взяли на себе відповідальність за розвиток своїх територій. З них перші місцеві вибори відбулись у 48 територіальних громадах.

Тим часом область продовжує активно об'єднувати громади та приєднуватися до існуючих ОТГ та міст обласного значення у сільських та селищних радах. На сьогодні існує чотири громади на різних стадіях об'єднання. Сусідні громади виявили бажання приєднатися до двох ОТГ.

### **3.2. Підходи до територіальної організації влади на районному рівні**

В даний час трансформується лише базовий рівень адміністративно-територіального устрою - шляхом добровільного об'єднання формуються дієздатні громади шляхом встановлення стимулів та настанов з боку держави. Нові громади не можуть зареєструватися в тій самій системі, що і старі райони. Наступний крок у реформуванні системи адміністративно-територіального устрою спрямований на трансформацію районів.

В Україні 490 районів та 460 міст. Загалом налічується 188 районів без міст [18]. У кожному з районів є районна рада та районна державна адміністрація.



Районна рада - орган місцевого самоврядування, який представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та містечок. Він формується жителями району шляхом безпосередніх виборів депутатів, які обирають між собою голову районної ради. Згідно з чинним українським законодавством, районні ради не мають виконавчих комітетів.

Районна державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. У межах своїх повноважень він здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та здійснює повноваження, покладені на неї компетентною радою [69]. Голова районної державної адміністрації призначається Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Районна державна адміністрація також є виконавчим органом районної ради. Такий дуалізм породжує суперечності в організації та функціонуванні як державної влади, так і місцевого самоврядування. Призначений президентом держави, він є представником держави на районному рівні, і в той же час він реалізує політичну волю місцевих депутатів, які можуть висловити йому свою недовіру. Така модель більше відповідає централізованому управлінню та перешкоджає розвитку місцевого самоврядування.

На підтвердження доцільності реформи місцевого самоврядування було встановлено, що розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише в містах обласного значення. Оскільки органи місцевого самоврядування не мали можливості виконувати свої статутні повноваження, вони передали їх окружному рівню. Вирішення переважної більшості місцевих справ було в руках районних державних адміністрацій. Тому, на наш погляд, більш доцільним є підхід до того, що адміністративно-територіальна реформа повинна відбутися до передачі ресурсів та повноважень.

Реформа була підготовлена на основі двох основних постулатів. Перший - це необхідність побудови ефективної, логічної, відповідальної та необтяжливої влади. Другий - це те, що вона повинна відповідати Конституції України.

Конституція містить три рівні адміністративно-територіального устрою: базовий, проміжний, регіональний. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачає, що рівень району залишається, але в новій формі, коли райони досить великі, оскільки основні повноваження, що реалізуються в даний час в районах, переходять на рівень об'єднаних громад. Тому існування невеликих територій втрачає своє значення.

Концепція передбачає прийняття окремого українського закону "Про адміністративно-територіальну систему", який вирішить цю проблему. Однак реформа розпочалася з фази створення об'єднаних громад, не торкаючись районів.

У зв'язку з цим експерти зазначили, що це ставить під загрозу невизначеність компетенції районних рад, коли вони переходять до об'єднаних громад.

В 2015 році було утворено 159 громад, підтвердив ці занепокоєння та необхідність вирішити цю проблему з районами. Таким чином, у тих районах, де невеликі частини районів залишаються поза об'єднаними громадами, збалансувати бюджетні відносини неможливо. Як результат, бюджет на 2016 рік став проблематичним для районного рівня. Стабілізаційні гроші з'явилися у бюджеті 2017 року для забезпечення утримання бюджетних установ у тих районах, які сьогодні не є повноцінними. Однак зараз існує більше 400 громад, що є невизначеним для переважної більшості районів. Таким чином, вирішення питання районного рівня сьогодні стає першочерговим.

Тому не повинні втрачати час, ми повинні якнайшвидше прийняти рішення, які дозволять збалансувати продовження реформ. Якщо цього не зробити, посилиться опір району подальшим реформам. Крім того, затримки з вирішенням районного питання продовжать процес консолідації громад на більш тривалий період, що поглиблюватиме проблему розриву - коли «багаті» об'єднані громади швидко збагачуються, а «бідні» бідніють. Сьогодні об'єднана громада має набагато більше влади та вільних фінансових ресурсів

ніж громада Європи [18]. Тому наше завдання номер один - якнайшвидше завершити процес формування об'єднаних громад, щоб не збільшувати розрив.

Для врегулювання питань адміністративно-територіального регулювання на районному рівні розроблено законопроект "Про порядок встановлення, ліквідації, встановлення та зміни меж районів". Проект передбачає наступний алгоритм: якщо більше половини населення району вже є частиною об'єднаних громад та / або районний центр також є центром об'єднаних громад, тоді райони слід об'єднати, оскільки за визначенням цей район не може фінансувати, персонал та інфраструктуру здійснювати покладені на нього повноваження [18].

Проектом передбачається, що депутати районної ради, яка ліквідується, перейдуть до районної ради району, до якої приєднується територія. Крім того, голова районної ради ліквідованого району стає заступником голови районної ради району, до якого він приєднується. Сама рада як орган ліквідується, а бюджетні зобов'язання переносяться на новий район. Окрім активів, необхідних для здійснення спільних повноважень, активи передаються об'єднаним територіальним громадам - ці активи передаються району, що укрупнився [18].

Існує простий алгоритм визначення меж збільшеного району. Межі розширеного району встановлюються вздовж зовнішньої межі одиниць місцевого самоврядування базового рівня - сіл, селищ, міських рад [18].

Важливо, що законопроект передбачає, що в майбутньому рішення щодо адміністративно-територіального устрою можуть прийматися не на підставі постанови Верховної Ради України, а відповідно до відповідного закону. Це буде каркасний закон, який визначає універсальний алгоритм. Зазначається, що Кабінет Міністрів України до Верховної Ради України протягом трьох місяців після набрання чинності законом повинен подати проекти законів про встановлення / ліквідацію / зміну меж відповідних районів. Враховуючи існуючу кількість об'єднаних громад, значна частина районів чекає на реформу. Зі створенням все більш об'єднаних громад ця потреба буде постійно виникати

разом з іншими сферами [18]. Цей закон є проміжним, призначений для забезпечення процесу перетворення району до прийняття закону «Про адміністративно-територіальний устрій».

Давайте розглянемо можливі варіанти того, як експерти бачать реформу на рівні району. Перетворення районів результаті реформи. План А реформи територіальної організації влади передбачав прийняття на першому етапі змін до Конституції України та закону «Про адміністративно-територіальний устрій». Це означає, що відбулися серйозні законодавчі зміни, які зміцнять нову модель, а потім сформують та збільшать спроможність суб'єктів цієї системи [18].

Кількісна та якісна трансформація районного рівня повинна призвести до результату, показаного на рис. 3.1 [18]:



Рис. 3.1. Очікувані результати змін районного рівня

Однак через низку політичних та навіть геополітичних факторів реформа розвивається відповідно до плану Б - оскільки законодавство поступово змінюється та забезпечує умови для формування та нарощування потенціалу нових місцевих органів влади. Закріплення всієї моделі, очевидно, буде останнім етапом, який дасть остаточну форму результатам цього процесу та поштовхом до системного розвитку в майбутньому [18]. Хоча варіант Б є менш системним, і нові учасники часто стикаються з об'єктивними та суб'єктивними обмеженнями нереформованих компонентів, слід визнати, що цей варіант також має свої переваги. Це більш еволюційний шлях трансформації. Очікується також, що на основі накопиченого досвіду сама модель буде більш "відшліфованою", ніж та, яку можна було б відремонтувати на початковій фазі. Крім того, існує концептуальне бачення остаточної моделі, і той факт, що вона ще не закріплена в конституції та законах, не заважає нам рухатися до неї крок за кроком [18].

Проаналізувавши найбільш відповідні моделі реформування адміністративно-територіального устрою на районному рівні Запорізької області, можна зробити висновок, що оптимальною моделлю є поділ районів на госпітальні округи. На думку дослідників, найбільш прийнятною моделлю є реформа адміністративно-територіального устрою на районному рівні Запорізької області, яка передбачає створення 5 зведених районів: Запорізький з центром у Запоріжжі, Мелітопольський, Бердянський, Пологівський з центрами відповідно до назв районів та Василівський / Енергодарський, найбільш відповідний варіант центру не визначений [18].

Запропонований оптимальний варіант моделі адміністративно-територіального устрою на субрегіональному рівні Запорізької області враховує результати громадських обговорень, стратегічних сесій та експертних досліджень, проведених у Запорізькій області в рамках проекту. Таким чином, 50% респондентів на вищезазначені заходи підтримують створення нових районів, які об'єднують кілька існуючих районів. На думку 56,1% респондентів, після адміністративно-територіальної реформи та консолідації районів

Запорізької області має залишитися 5 районів. Лише 8,2% респондентів підтримують створення 6 розширених районів Запорізької області. 55,8% респондентів підтримують розміщення центрів розширених районів у центрах госпітальних округів (Запоріжжя, Мелітополь, Бердянськ, Пологи, Василівка) та 37,2% - у містах обласного значення (Запоріжжя, Мелітополь, Бердянськ, Енергодар, Токмак) [18].

Для вибору оптимального варіанту адміністративно-територіальних змін Дніпропетровської області пропонується кілька варіантів адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня, які враховують дані про чисельність населення, його становище в регіоні та віддаленість від центрів протяжних територій. При визначенні потенційних адміністративних центрів перспективних розширених районів враховувалась територіальна організація влади в Дніпропетровській області, зокрема розташування державних органів. З точки зору доступності інфраструктури для розміщення адміністративних центрів перспективних розширених районів Дніпропетровської області та концентрації вищезазначених державних установ, усі запропоновані потенційні адміністративні центри є прийнятними (Дніпро, Кривий Ріг, Кам'янське, Павлоград, Нікополь, Новомосковськ, Вільногірськ) [18].

На думку дослідників, запропоновані варіанти є найбільш доцільними моделями адміністративно-територіального устрою на субрегіональному рівні Дніпропетровської області з точки зору віддаленості від адміністративних центрів та населення на значних територіях. При вивченні та розробці оптимальних моделей нових розширених районів Запорізької та Дніпропетровської областей за основу були взяті межі існуючих районів з урахуванням меж ОТГ, сформованих територіальними громадами із сусідніх районів. Виняток становлять території П'ятихатського та Солонянського районів Дніпропетровської області [18].

У дослідженні використовувалися наступні критерії, яким мають відповідати нові райони:

- населення району не менше 150 й не більше 800 тисяч жителів; на територіях із щільністю населення менше середньої щільності населення відповідної області район може мати меншу кількість жителів, якщо площа такого району перевищує середню площу району по області; у випадку входження до району міста обласного значення – обласного центру, район може мати чисельність населення більше ніж 800 тисяч жителів;

- транспортна доступність до адміністративного центру району від найвіддаленішого населеного пункту – до 1,5 год. (з урахуванням наявного стану та якості дорожньої мережі – як правило, не більше 60 – 70 км, за виключенням окремих випадків);

- реформування мережі районів здійснюється без змін меж регіонів (областей);

- найменування району є похідним від найменування його адміністративного центру [18].

Фізична доступність центру району не є принциповим питанням, адже довідки, реєстрації, інші адміністративні та інші публічні послуги, за якими раніше потрібно було «їхати до району», надаватимуться людям в громадах.

Ця адміністративно-територіальна одиниця стане базовим рівнем функціонування урядника – представника держави, який здійснюватиме контроль за дотриманням Конституції України та законів України органами місцевого самоврядування. При будь-яких варіантах децентралізації держава має мати свої контролюючі органи, які дивляться чи правильно виконуються повноваження, які вже належать органам місцевого самоврядування [18].

За висновком експертів нові «великі райони» добре лягають в систему повітів, які колись існували, бо вони існували природно. В основу формування нових районів закладається ідея формування госпітальних округів, хоча не завжди район і госпітальний округ цілком співпадатимуть. Відповідно важливим завданням є узгодження між собою реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади з іншими галузевими реформами, зокрема, що стосується медичної реформи. Важливим кроком для

завершення змін адміністративно-територіального устрою є чітке визначення вимог до району як адміністративно-територіальної одиниці та повноважень органів публічної влади на цьому рівні.



## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі вдалося досягти поставленої мети, яка полягає у розкритті проблем та перспектив реформування адміністративно-територіального устрою України на районному рівні. Результати дослідження дають змогу зробити наступні висновки.

1. Аналіз наукових публікацій про реформу адміністративно-територіального устрою підтверджує висновок про те, що розширення процесу регіоналізації в Україні ще більше поглибить демократизацію суспільства, зміцнить місцеве самоврядування та районний і регіональний рівень. Це актуалізує дослідження щодо вивчення впливу внутрішніх та зовнішніх факторів на процеси регіоналізації в Україні. Дослідження дозволяє нам зауважити, що реалізація концепції вдосконалення територіальної організації України повинна створити належні умови для реалізації ефективної державної політики у поєднанні з розвитком місцевого самоврядування. Крім того, виконання завдань реформи місцевого самоврядування та територіальної організації управління є основою забезпечення пропорційного соціально-економічного, національного та культурного розвитку регіонів та політичної стабільності країни в цілому.

2. Територіальна основа державної влади в європейських країнах повинна розвиватися в контексті консолідації шляхом створення більших, єдиних територіальних одиниць або шляхом утворення менших одиниць. Вибір моделі територіальної реформи пов'язаний з історичними, соціально-економічними та політичними чинниками і зумовлений вирішенням завдань, з одного боку, підвищенням економічної ефективності державної влади, а з іншого - розвитком процесів демократизації та забезпеченням субсидіарності в механізмі управління. В європейських країнах почалася нова хвиля територіальних реформ, яка отримала назву «новий регіоналізм». Це пов'язано із посиленням статусу регіонів, перерозподілом функціональних можливостей та компетенцій у напрямку збільшення влади на регіональному рівні

управління. Реформи змінюють функції регіонів, стають незалежними суб'єктами суспільних та міжнародних відносин, основними суб'єктами реалізації програм соціально-економічного розвитку, інфраструктурних проектів, програм охорони здоров'я, освіти та культури, що забезпечуються відносно незалежними регіонами з інституційною системою, широкими повноваженнями та власною фінансовою основою. Важливо зазначити, що головним фактором територіального процесу в європейських країнах є врахування думки населення та муніципальних органів щодо територіальної трансформації та забезпечення захисту прав муніципалітетів від невиправданої ліквідації, зміни територіальних меж.

3. Аналіз основних етапів формування адміністративно-територіального устрою в Україні дозволяє виділити наступне: усі спроби реформування територіальної організації влади у XX столітті з метою створення моделі, яка була максимально зручною для управління з центру. Така модель характеризується дотриманням вимог поточної політичної системи, а не прагненням задовольнити потреби громадян. Результатом європейського вибору України стала необхідність впровадження європейських стандартів у систему управління регіональним та місцевим розвитком та встановлення ефективного місцевого самоврядування. Тому метою реформи місцевого самоврядування та територіальної організації управління в Україні є забезпечення того, щоб людина справді мала можливість отримувати від органів влади на кожному рівні управління максимальну кількість якісних послуг. Правильним кроком у цьому напрямку має стати прийняття Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України».

4. Розширення компетенції органів місцевого самоврядування на рівні громади та фінансове стимулювання процесів добровільного об'єднання громад створили правову базу для швидкої динаміки формування ОТГ. З квітня 2019 року територія утвореної ОТГ становила понад третину (38,5%) загальної площі України. У таких громадах проживає понад 9,1 мільйона людей (що становить 25,7% від загальної кількості населення України). Загалом майже 70%

населення країни проживає в ОТГ та містах обласного значення. Середня кількість територіальних громад, об'єднаних в одну ОТГ, становить 4,6, а середня чисельність населення однієї ОТГ - 10 284 особи. Запорізька область є однією з провідних за масштабами процедур реформування місцевого самоврядування.

Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації управління в Україні передбачає оптимальний розподіл відповідальності між місцевими органами влади та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою на принципах субсидіарності та децентралізації та враховує людський, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси органів місцевого самоврядування.

Важливим кроком у регулюванні територіальних основ функціонування органів місцевого самоврядування на районному рівні має стати внесення відповідних змін до Конституції України. Існуючий проект таких змін передбачає: закріплення принципу субсидіарності як основи адміністративно-територіального устрою держави; інституційне розмежування між місцевими органами виконавчої влади та державними органами виконавчої влади на регіональному та районному рівнях на основі створення інституту префектів, який представлятиме державу на місцевому рівні та створення власних виконавчих органів обласних та районних рад. Ключовим завданням адміністративно-територіальної реформи є створення відповідної територіальної бази для функціонування місцевих органів влади на базовому, районному та регіональному рівнях. Це повинно закласти основи для зміцнення спроможності місцевого самоврядування як форми публічної влади виконувати самоврядні функції та повноваження, а також для розробки форм та засобів вирішення питань місцевого значення. Причини сприяння передачі більших повноважень місцевим органам влади включають більш високий рівень ефективності та підзвітності місцевих органів влади, кращі можливості для місцевого розвитку, а також запровадження демократії участі та захисту прав людини.

5. Наступний етап реформи після створення ОТГ по всій Україні передбачає зміни в адміністративно-територіальному поділі на районному рівні. Результати дослідження підтверджують висновок, що актуальним є питання узгодження результатів створення цих ОТГ та визначення меж розширених районів, оскільки процес формування ОТГ призвів до поглинання великої кількості районів. Дослідження дозволяє нам спостерігати, що найбільш прийнятною моделлю реформування адміністративно-територіального устрою на районному рівні Запорізької області є модель, яка передбачає створення 5 консолідованих районів: Запорізький з центром у Запоріжжі, Мелітопольський, Бердянський, Пологівський з центрами відповідно до назв районів та Василівський / Енергодарський, де ще не визначений найбільш прийнятний варіант розміщення центру. Запропонований варіант адміністративно-територіального устрою на субрегіональному рівні Запорізької області враховує результати громадських обговорень, стратегічних сесій та експертних опитувань, проведених у Запорізькій області в рамках проекту. Таким чином, 50% респондентів на вищезазначені заходи підтримують створення нових адміністративних районів, які об'єднують кілька існуючих районів. На думку 56,1% респондентів, після адміністративно-територіальної реформи та консолідації районів Запорізької області має залишитися 5 районів. Лише 8,2% респондентів підтримують створення 6 розширених районів Запорізької області, 55,8% респондентів підтримують розміщення центрів розширених районів (Запоріжжя, Мелітополь, Бердянськ, Пологи, Василівка) та 37,2 % – у містах обласного значення (Запоріжжя, Мелітополь, Бердянськ, Енергодар, Токмак). Окрім питання створення відповідної територіальної бази для функціонування місцевих органів влади на районному рівні, важливим завданням є визначення їх компетенції, структури, взаємозв'язку з виконавчою владою, ролі та місця в системі місцевого самоврядування.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адамович С. В. Історико-етнографічні регіони як фундамент майбутньої адміністративно-територіальної реформи в Україні / С. В. Адамович // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія № 6: Історичні науки : зб. наук. праць. – К. : Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2008. – Вип. 6. – С. 69–74.
2. Адміністративні та територіальні реформи: формування територіальних спільнот або органів влади на різних рівнях : заключний звіт Керівного комітету Ради Європи з місцевої і регіональної демократії Страсбург, 17 груд. 2002 р.
3. Асоціація міст України : офіційний сайт. – Режим доступу : [www.auc.org.ua](http://www.auc.org.ua).
4. Балак І. О. Адміністративно-територіальний устрій: досвід європейських держав та проекти реформи в Україні / І. О. Балак // Науковий вісник Волинського національного університету ім. Лесі Українки. Серія: Міжнародні відносини. – 2007. – № 7. – С. 11–14.
5. Безсмертний Р. П. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні / Р. П. Безсмертний // Реформа для людини : зб. матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. – К. : Геопринт, 2005. – С. 76–129.
6. Білик П. П. Поняття та правова сутність управлінської категорії «регіон» / П. Білик // Право України. – 2001. – № 11. – С. 32–35.
7. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою / І. І. Бодрова // Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 5–36.
8. Бюджет 2019 р. – Режим доступу : [budget2019.info/priority/5](http://budget2019.info/priority/5).
9. Бюджетний кодекс України : Кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/card/2456-17>.

10. Верменич Я. В. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування / НАН України. Інститут історії України. – У 2-х ч. – К. : Інститут історії України, 2009. – Ч. 1. – 364 с.
11. Верменич Я. В. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування / НАН України. Інститут історії України. – У 2-х ч. – К. : Інститут історії України, 2009. – Ч. 2. – 370 с.
12. Верменич Я. В. Територіальна організація в Україні, як наукова проблема: регіонально-історичний та політико-адміністративний виміри / Я. В. Верменич. – К. : Ін-т історії України НАН України, 2008. – 160 с.
13. Вишотравка Й. М. Досвід реформування адміністративно-територіального устрою на пострадянському просторі / Й. М. Вишотравка // Ефективність державного управління : збірник наукових праць. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 14–15. – С. 40–47.
14. Вишотравка Й. М. Реформування системи адміністративно-територіального устрою в нових країнах Європейського Союзу / Й. М. Вишотравка // Актуальні проблеми державного управління : збірник наукових праць. – Х. : ХарРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1 (33). – С. 288–296.
15. Власюк О. С. Стан і проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України / О. С. Власюк // Регіональна економіка. – 2015. – № 3. – С. 16–23. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek\\_2015\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/regek_2015_3).
16. Войтович Р. В. Публічне управління в умовах інституційних змін : колективна монографія / за наук. редакції д. держ. упр. Р. В. Войтович та П. В. Ворони. – Київ, 2018. – 475 с.
17. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Ю. Ганущак. – К. ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А», 2013. – 160 с. – С. 149.

18. Ганущак Ю. Трансформація районів в процесі та за підсумками децентралізації / Ю. Ганущак. – К., 2019 – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/5467>.

19. Герасимюк К. Х. Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. / К. Х. Герасимюк ; ОРІДУ. – Одеса, 2016. – 30 с.

20. Гудима Н. В. Конституційні аспекти адміністративно-територіальної реформи / Н. В. Гудима // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України : збірник наукових статей. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. – Вип. 5 (8). – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nzizvru/2011\\_5/p8\\_5.html](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nzizvru/2011_5/p8_5.html).

21. Данилишин Б. М. Як децентралізувати управління в Україні / Б. М. Данилишин // Економічна правда. – 2015. – Режим доступу : <https://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472>.

22. Державний архів Київської області, Українська соборність: витоки ; Закон про поділ України на землі 1918 р. – Режим доступу : <http://dako.gov.ua/українська-соборність-витоки/>

23. Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання. – К. : Український незалежний центр політичних досліджень, 2017. – 28 с.

24. Децентралізація, управління землями та розвиток громад : матеріали конференції від 14 грудня 2017 р., м. Київ. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/press/news/nadto-dovgo-diskutuyemoyak-viddati-zemelni-povnovazhennya-gromadam-treba-vzhe-priymatirishennya-v-yacheslav-negoda/>.

25. Долішній М. І. Проблеми територіального устрою в системі адміністративної реформи / М. І. Долішній. – Львів : НАН України, Інститут регіональних досліджень, 2011. – С. 100.

26. Експерти за «круглим столом» обговорили актуальні питання процесу децентралізації. – Режим доступу : <http://zor.gov.ua/content/eksperty-za-kruglym-stolom-obgovoryly-aktualni-pytannya-procesu-decentralizaciyi?fbclid>.

27. Експерти НІСД взяли участь у круглому столі на тему «Модель реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні Дніпропетровської та Запорізької областей». – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/3181/>.

28. Європейська Хартія місцевого самоврядування : ратифікована Законом України від 15 лип. 1997 р. № 452-1997. – Режим доступу : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

29. Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої демократії в Україні : наук.-практ. посіб. – К. : Крамар, 2003. – 396 с.

30. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 180 с.

31. Жаліло Я. А. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь / Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. В. Романова та ін. ; Національний інститут стратегічних досліджень. – К., 2019. – 115 с.

32. Зварич І. Т. Регіональні особливості розвитку етнополітичних процесів в Україні : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : спец. 23.00.05 «Етнополітологія та етнопідприємство» / І. Т. Зварич ; Ін-т політ. і етнонац. досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К., 2005. – 52 с.

33. Каспрук В. Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів України / В. Каспрук. – К. : Знання, 2002. – 112 с.

34. Кличко В. Без змін до Конституції ми не забезпечені від відкату реформи децентралізації // Вісник Асоціації міст України. – грудень 2018 р. – січень 2019 року. – № 159. – С. 3 – 4. – Режим доступу : <https://auc.org.ua/sites/default/files/library/159.pdf>.

35. Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем / А. Колодій // Демократичне врядування : науковий вісник ЛРІДУ НАДУ при Президентіві



України. – 2012. – № 10. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2012\\_10\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_10_3).

36. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : зі змінами згідно закону України від 8 груд. 2004 р. № 2222. – Київ : Парлам. вид-во, 2005. – 98 с.

37. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

38. Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль) / Я. Котенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 44 с.

39. Кравців В. С. Концепція адміністративно-територіальної реформи в Україні / В. С. Кравців, П. В. Жук // Економіст. – 2011. – № 5. – С. 5–8.

40. Кравців В. С. Адміністративно-територіальний устрій та місцеве самоврядування в Україні: питання реформування / В. С. Кравців, П. В. Жук // Бюлетень Західного наукового центру. – 2011. – С. 130–144.

41. Крестовська Н. М. Теорія держави і права : підручник / Н. М. Крестовська, Л. Г. Матвєєва. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 584 с.

42. Круглов М. П. Партія знову посилає Давидова? / М. П. Круглов // Голос України. – 2005. – 22 червня. – № 113 (3613). – С. 8.

43. Лелеченко А. П. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. / А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук – К., 2017. – 110 с.

44. Лемак В. Реформа адміністративно-територіального устрою в Чехії і Словаччині: досвід для України / В. Лемак // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – Спецвипуск 2. – Хмельницький, 2003. – С. 113–121.

45. Магновський І. Й. Перспективи вдосконалення територіального устрою України з погляду сьогодення / І. Й. Магновський // Вісник

Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2016. – № 845. – С. 113–118. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2016\\_845\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_845_19).

46. Малиновський В. Регіональний рівень організації влади країн Європи: сучасний стан і тенденції розвитку / В. Малиновський // Вісник НАДУ. – 2013. – № 1. – С. 139–147.

47. Марова С. Ф. Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях // збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції. Маріуполь: Донецький державний університет управління ; Український культурологічний центр, 2018. – 284 с.

48. Матвієнко А. С. Реформа адміністративно-територіального устрою в Латвії / А. С. Матвієнко // Держава і право. – 2011. – Вип. 54. – С. 674–680.

49. Міхровська М. С. Адміністративна реформа в Україні аналіз, періодизація та перспективи / М. С. Міхровська // Київський університет. – 2014. – С. 16–30.

50. Молодцов О. В. Культурно-економічна регіоналізація як провідна тенденція сучасності / О. В. Молодцов // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та док. / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2006. – С. 316–326.

51. Молодцов О. В. Поняття та сутність нової регіоналізації / О. В. Молодцов // Вісник Національної академії державного управління. – 2005. – № 4. – С. 318–324.

52. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування станом на 10 лютого 2019 року. – Режим доступу : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/378/10.02.2019ukr.pdf>. – Назва з екрана.

53. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 12 березня 2019 р. / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства

України. – Режим доступу :  
[storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/389/10.03.2019.pdf](http://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/389/10.03.2019.pdf).

54. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 12 березня 2019 року. – Режим доступу :  
<https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>. – Назва з екрана.

55. Надолішній П. І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики : монографія / П. І. Надолішній. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 264 с.

56. Надолішній П. І. Концепція демократичного урядування: сутність проблеми формування та реалізації / П. І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – О. : ОРІДУНАДУ, 2007. – Вип. 2 (30). – С. 46–52.

57. Панкулич Л. А. Реформування адміністративно-територіального устрою Великої Британії: основні етапи і характерні особливості / Л. А. Панкулич // Держава і право: Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2011. – Вип. 54. – С. 617–622.

58. Панкулич Л. А. Реформування адміністративно-територіального устрою: досвід держав-членів Європейського Союзу і України : автореф. дис. ... к. політ. н. / Л. А. Панкулич ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2013. – 20 с.

59. Панов А. В. Регіоналізація в Угорській Республіці в 2000 – 2010 роках / А. В. Панов // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України : збірник наукових статей. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. – Вип. 2 (11). – Режим доступу :  
[http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nzizvru/2012\\_2/p11\\_4.html](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nzizvru/2012_2/p11_4.html).

60. Плющ Р. М. Трансформація територіальної основи здійснення публічної влади в Україні в контексті європейських стандартів / Р. М. Плющ // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології : зб. наук. пр. / Херсон. нац. техн. ун-т. – Херсон, 2012. – Вип. 2 (7). – С. 175–183.

61. Поки актуальний принцип добровільності у створенні об'єднаних громад – ним варто скористатися / Прес-центр ініціативи «Децентралізація». – 19.02.2019. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/10644?fbclid=IwAR33h1UbROgsSYbJolt4ZFpygM7LWeOMFLx8iZTv-Cdzxn92ILze95sjyB8>.

62. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад : проект закону України № 7118 від 18 верес. 2017 р. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62556](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62556).

63. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект закону України № 2217а від 1 черв. 2015 р. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JH1PL68A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH1PL68A.html).

64. Про засади адміністративно-територіального устрою України : проект закону України № 8051 від 22 лют. 2018 р. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4>.

65. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 6 серп. 2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>.

66. Про затвердження порядку створення госпітальних округів : постанова Кабінету Міністрів України від 30 листоп. 2016 р. № 932. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-п>.

67. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР (редакція на 01.01.2017 р. підстава 1774-19). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/page2>.

68. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

69. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 берез. 1981 р. № 1654-X. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1654>.

70. Про співробітництво територіальних громад : закон України від 17 черв. 2014 р. № 1508-VII. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/Laws/show/1508>.

71. Про створення обласної робочої групи з підготовки пропозицій щодо проекту законодавчого акта про удосконалення адміністративно-територіального устрою Запорізької області : розпорядження голови Запорізької ОДА від 3 груд. 2018 р. № 635. – Режим доступу : <http://www.zoda.gov.ua/article /85/rozporyadzhennya-golovi>.

72. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

73. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад / Офіційний портал Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reustr/> – Назва з екрана.

74. Савченко Б. Г. Адміністративно-територіальне реформування: досвід Франції / Б. Г. Савченко, С. І. Білосорочка // Актуальні проблеми державного управління : збірник наукових праць. – Х. : ХарРІДУ НАДУ, 2006. – Ви. 3 (30). – С. 410–417.

75. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. – Вид. 2-ге, переробл. і доповн. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.

76. Стогова О. В. Адміністративно-територіальний устрій в Україні: основні етапи становлення та їхні характеристики / О. В. Стогова // Сучасне суспільство. – 2019. – Вип. 1. – С. 221–232.

77. Фесенко В. В. Регіональні виміри глобалізаційних процесів: український контекст / В. В. Фесенко // Розвиток України в регіональній перспективі: політичні, економічні, соціальні проблеми регіоналізації : матеріали конф. укр. випускників програм наукового стажування у США ;

виступи учасників та дискусія (Харків, 25–27 травня 2001 р.) / відп. ред. О. В. Гарань. – К. : Стилос, 2002. – С. 63–78.

78. Формування спроможних територіальних громад : практичний посібник (видання друге). – Режим доступу : [https:// www.auc.org.ua/sites/default/files/ library/posibnyk.tergrweb.pdf](https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/posibnyk.tergrweb.pdf). – Назва з екрана.

79. Функції та повноваження місцевого самоврядування. – Режим доступу : [www.cppk.cv.ua/i/2044348.doc](http://www.cppk.cv.ua/i/2044348.doc). – Назва з екрана.

80. Чаплигін О. К. Можливості використання закордонного досвіду здійснення адміністративно-територіальних реформ в Україні [Електронний ресурс] / О. К. Чаплигін // Державне будівництво : електронне наукове фахове видання. – Харків : ХРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVu/2006-1/doc/5/03.pdf>.

81. Чернецький Ю. Регіон – має звучати гордо / Ю. Чернецький // День. – 2000. – № 141. – 8 серпня. – С. 3.

82. Шабельніков В. І. Реформування адміністративно-територіального устрою України в 1917 – 1940-му рр. / В. І. Шабельніков. – Донецьк : Донецький національний ун-т., 2006. – 108 с.

83. Шевчук Л. Т. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / за ред. Л. Т. Шевчук. – Львів, 2007. – 254 с.

84. Шумляєва І. Еволюція здійснення адміністративно-територіальних реформ в країнах Європейського Союзу / І. Шумляєва // Публічне адміністрування: теорія та практика : електронний збірник наукових праць. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 2 (6). – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2011\\_2/11sidkes.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2011_2/11sidkes.pdf).

85. Як регіони працювали у 2018 році над перспективними планами формування територій громад : дані моніторингу Мінрегіону. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/10468>. – Назва з екрана.

86. Local and regional democracy in Denmark / Recommendation 164 (2005)  
– Access mode : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=866525&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet>.

87. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities / Rec(2004)12/ – Access mode : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=784351&Site>.

88. Recommendation of the Congress of local and Regional Authorities on the Draft European Charter of Regional Democracy / REC 240 (2008). – Access mode : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1287511&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>.

# ДОДАТКИ