

**Міністерство освіти і науки України  
Дніпровський державний аграрно-економічний університет  
Факультет менеджменту і маркетингу  
Кафедра менеджменту, публічного управління та адміністрування**

**ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ  
В ЕКЗАМЕНАЦІЙНІЙ КОМІСІЇ:**

**Завідувачка кафедри,  
д.держ.упр., проф.  
\_\_\_\_\_ Наталія БОНДАРЧУК  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2024 р.**

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

**на тему: УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО  
САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»  
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»  
Ступінь вищої освіти: Магістр

**Здобувач**

**Юрій ВАСЕНІН**

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

**Віктор СИЧЕНКО**

**Дніпро – 2024**

**ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНО-ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ****Факультет:** Менеджменту і маркетингу**Кафедра:** Менеджменту, публічного управління та адміністрування**Освітньо-професійна програма:** «Публічне управління та адміністрування»**Спеціальність:** 281 «Публічне управління та адміністрування»**Ступінь вищої освіти:** Магістр**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Зав. кафедри \_\_\_\_\_

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 202 р.

**ЗАВДАННЯ****на дипломну роботу студенту****Васеніну Юрію Володимировичу**

**1. Тема роботи** «Удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації»

**керівник роботи** Сиченко Віктор Володимирович, д.н. держ. упр., професор, затверджені наказом ректора ДДАЕУ від « \_\_ » \_\_\_\_\_ 202\_\_р. № \_\_\_\_\_.

**2. Строк подання студентом роботи** – 29.01.2024 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 визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади 2. Досвід зарубіжних країн щодо реформування місцевого самоврядування в контексті децентралізації 3. Визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади в Україні. Висновки.

**5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень).**

1. Тема, мета, задачі. 2. Теоретичні засади визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади 3. Досвід зарубіжних країн щодо реформування місцевого самоврядування в контексті децентралізації 4. Визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади в Україні.

**6. Консультанти розділів роботи**

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв

7. Дата видачі завдання \_\_\_\_\_ 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 2022	
2	Вибір і опрацювання літературних джерел. Теоретичний розділ роботи	Листопад 2022 - Квітень 2023	
3	Аналіз діяльності підприємства та написання аналітичного розділу роботи	Травень-Серпень 2023	
4	Розрахунок та написання проектного розділу	Вересень-Жовтень 2023	
5	Написання висновків та пропозицій	Листопад 2023	
6	Підготовка доповіді та ілюстративного матеріалу до захисту роботи	Грудень 2023	

Здобувач

\_\_\_\_\_

(підпис)

Юрій ВАСЕНІН

(прізвище та ініціали)

Керівник роботи

\_\_\_\_\_

(підпис)

Віктор СИЧЕНКО

(прізвище та ініціали)

## РЕФЕРАТ

Тема: «Удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації»

**Кваліфікаційна робота:** 67 с., 65 літературних джерела.

**Об'єкт дослідження** - суспільні відносини у сфері територіальної організації влади.

**Предмет дослідження** - підходи до визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади.

**Метою роботи** є узагальнення підходів до визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади.

**Методи дослідження.** Теоретико-методологічною основою дослідження є система загальнонаукових і спеціальних методів: контент-аналізу, системного підходу, структурно-функціонального, порівняльного та інших. Системний підхід застосовувався протягом всього дослідження і є основним методом даної магістерської роботи. Контент-аналіз дозволив виокремити ключові аспекти досліджуваного питання при вивченні наукової літератури. За допомогою компаративного методу був проведений порівняльний аналіз досвіду зарубіжних країн щодо реформування місцевого самоврядування.

У роботі здійснено аналіз термінологічної бази за темою дослідження та запропоновано тлумачення поняття «територіальна основа для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади». Досліджено зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування у контексті децентралізації. Особливу увагу приділено розгляду особливостей формування адміністративно-територіальних одиниць в Україні та підходів до визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема на базовому рівні.

Теоретичні й практичні висновки роботи можуть бути враховані в діяльності органів публічної влади щодо здійснення подальших змін територіальної організації влади, зокрема на рівні територіальної громади.

### КЛЮЧОВІ СЛОВА

територіальна громада, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальна одиниця, децентралізація, реформа місцевого самоврядування, територіальна організація влади.

### KEY WORDS

territorial community, local self-government, administrative-territorial unit, decentralization, reform of local self-government, territorial organization of power.

## ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОСНОВИ ДЛЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ	8
1.1. Аналіз наукової літератури з питань територіальної організації влади на рівні територіальної громади	8
1.2. Теоретичні та нормативно-правові основи визначення адміністративно-територіальних одиниць в Україні	13
Висновки до розділу 1	19
РОЗДІЛ 2 ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	20
2.1. Реформування місцевого самоврядування у Франції та Польщі	20
2.2. Основні здобутки зарубіжних країн щодо децентралізації влади	27
Висновки до розділу 2	36
РОЗДІЛ 3 ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОСНОВИ ДЛЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ	38
3.1. Особливості формування адміністративно-територіальних одиниць у контексті децентралізації	38
3.2. Підходи до визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади	45
Висновки до розділу 3	54
ВИСНОВКИ	56
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	60

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Одним із пріоритетних напрямків сучасної реформи є удосконалення адміністративно-територіального устрою як основи для раціональної організації влади на всіх рівнях управління.

Базою дослідження є нормативно-законодавчі акти, які визначають правові рамки цього процесу. Актуальні питання місцевого самоврядування та його різноманітні аспекти вивчали Е. Алаєв, Н. Багров, М. Долішній, М. Їжа, В. Кравченко, О. Лазор, М. Пухтинський, С. Саханенко, С. Серьогін, Л. Шевчук та ін. Досвід зарубіжних країн щодо реформування місцевого самоврядування, децентралізації та адміністративно-територіального устрою присвячені роботи І. Архипенка, Т. Забейворота, Н. Камінської, О. Колодяжного, А. Парамонова, М. Петришиної. Питання децентралізації влади досліджували як вітчизняні науковці О. Батанов, М. Баймуратов, Т. Безверхнюк, З. Варналій, Р. Вовк, М. Гнатовський, В. Кампо, А. Касич, А. Козлов, Р. Колишко, А. Лелеченко, М. Майер-Резенде, П. Мартиненко, А. Петрушко та ін., так й зарубіжні Т. Вюртенгбергер, М. Кітінг, С. Ліпсет, Р. Масгрейв, У. Оутс, М. Портер, В. Роккан, П. Сегварі, Ч. Тібу, Е. Томпсон. Тема адміністративно-територіального устрою розглядалася у дослідженнях Т. Безверхнюк, А. Гетьман, В. Кравціва, А. Павлюк, С. Пирожков, В. Погорілко, І. Скуратовича, Е. Топалов та ін.

Віддаючи належне теоретичному доробку вітчизняних дослідників, слід відзначити, що вивчення питання адміністративно-територіальної організації влади місцевого самоврядування в Україні вивчалася дещо фрагментарно та розрізнено.

**Об'єкт дослідження** – суспільні відносини у сфері територіальної організації влади.

**Предмет дослідження** – підходи до визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади.

**Мета дослідження** полягає в узагальненні підходів до визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади.

Відповідно до поставленої мети були визначені такі **завдання**:

- визначити сутність поняття «територіальна основа для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади»;
- проаналізувати ступінь розробленості питання адміністративно-територіальної організації влади у контексті децентралізації в Україні;
- вивчити досвід зарубіжних країн щодо реформування місцевого самоврядування;
- проаналізувати особливості формування адміністративно-територіальних одиниць в Україні у контексті децентралізації;
- виокремити підходи до визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади.

**Методи дослідження.** Теоретико-методологічною основою дослідження є система загальнонаукових і спеціальних методів: контент-аналізу, системного підходу, структурно-функціонального, порівняльного та інших. Системний підхід застосовувався протягом всього дослідження і є основним методом даної магістерської роботи. Контент-аналіз дозволив виокремити ключові аспекти досліджуваного питання при вивченні наукової літератури. За допомогою компаративного методу був проведений порівняльний аналіз досвіду зарубіжних країн щодо реформування місцевого самоврядування.

**Інформаційною базою** дослідження є закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, інші нормативно-правові акти, аналітичні, статистичні матеріали, наукові роботи та публікації за темою роботи тощо.

**Наукова новизна дослідження** полягає в такому: обґрунтовано сутність поняття «територіальна основа для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади»; обґрунтовано питання адміністративно-територіальної організації влади у контексті децентралізації в

Україні; обґрунтовано підходи до визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади.

**Апробація.** Матеріали роботи оприлюднені на міжнародній науково-практичній конференції. (The 5<sup>th</sup> International scientific and practical conference «Modern research in science and education» (January 11-13, 2024) BoScience Publisher, Chicago, USA. 2024)

У роботі зроблено спробу виокремити перспективні напрями для обґрунтованого визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади. Зокрема, було проведено аналіз особливостей формування адміністративно-територіальних одиниць в Україні у контексті децентралізації, які дозволили визначити проблемні питання та виокремити напрями їх вирішення.

Одержані в роботі результати, сформульовані висновки і пропозиції, можуть бути використані для подальших досліджень; у практичній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

**Структура роботи.** Структура магістерської роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновку, списку використаних джерел.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОСНОВИ ДЛЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

### 1.1. Аналіз наукової літератури з питань територіальної організації влади на рівні територіальної громади

Для проведення дослідження необхідним є визначення базових понять, таких як «місцеве самоврядування», «органи місцевого самоврядування», «територіальна громада», «адміністративно-територіальна одиниця», «децентралізація». Лише після цього стане можливим системний, комплексний підхід до розуміння більш специфічного поняття використаного у цій роботі – «територіальна основа для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади».

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» наведені визначення кількох термінів, які є ключовими у нашій роботі. Головне поняття, наведене у статті 2 базового закону визначає, що «місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [51].

Також, у законі зазначається, що «територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [51]. Ще один термін, визначення якого закріплене у законі, «адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село» [51]. У Рішенні Конституційного Суду України наводиться ще

одна дефініція терміну «адміністративно-територіальна одиниця», яка дає більш ґрунтовне та розгорнуте визначення, що дозволяє краще зрозуміти теоретичні засади поняття: «це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [57].

Зважаючи на те, що поняття адміністративно-територіальної одиниці є ключовим для досягнення мети нашого дослідження, у подальшій роботі планується ретельно проаналізувати наукову літературу з цього питання, що допоможе не лише більш повно визначити даний термін, а й з'ясувати його сутнісні характеристики. Таке дослідження дозволить нам більш обґрунтовано підійти до вирішення завдання щодо визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади. Для дослідження, також, важливо зауважити, що територіальна громада виступає адміністративно-територіальною одиницею базового рівня у адміністративно-територіальному устрою України [53].

На відміну від вищезазначених трьох термінів, визначення яких наведено у нормативно-законодавчих актах й виключає їх неоднозначність, у нашій роботі, також застосовуватимуться поняття більш складні, які потребуватимуть для дефініції комплексного, системного підходу. Поняття «органи місцевого самоврядування», на жаль, не отримало чіткого визначення у законодавстві, тому пропонується розглянути кілька дефініцій даного терміну. У Юридичній енциклопедії зазначено: «органи місцевого самоврядування – виборні та інші органи громад територіальних, наділені повноваженнями вирішувати питання місцевого значення» [43]. Зазначимо, що питання місцевого самоврядування ніколи не втрачало своєї актуальності в Україні й користується незмінною увагою вітчизняних науковців, які розглядають його різноманітні аспекти, у тому числі й органи місцевого самоврядування, їх систему, діяльність та повноваження.

Одним із відомих дослідників місцевого самоврядування в Україні є В. Кравченко, який одноосібно та у співавторстві опублікував значну кількість

робіт, що розкривають різноманітні важливі питання місцевого самоврядування починаючи з 1995 р. Одним із найбільш вдалих, на наш погляд, визначень поняття «орган місцевого самоврядування», який запропонував В. Кравченко [35].

Усі розглянуті нами визначення поняття «органи місцевого самоврядування» не мають протиріч між собою, а лише розглядають феномен з різних позицій. Тому вважається за доречне у подальшому дослідженні обрати за основу найбільш лаконічне й точне визначення: «органи місцевого самоврядування – виборні та інші органи громад територіальних, наділені повноваженнями вирішувати питання місцевого значення» [43].

Тема дослідження безпосередньо пов'язана з питанням децентралізації влади в Україні, їй планується приділити окрему увагу. Отже, доречно з'ясувати визначення цього терміну. У науковій літературі існує значна кількість визначень поняття децентралізації, які не суперечать одне одному, але, часто, використовують різні підходи для вираження сутності поняття.

Після визначення базових термінів, які використовуються у роботі, можна перейти до формулювання основного поняття дослідження. Виходячи з вищезазначеного, територіальна основа для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади – це просторова основа для організації і діяльності виборних та інших органів, які наділені повноваженнями вирішувати питання місцевого значення жителів.

На сьогодні значне коло науковців і практиків у своїй фундаментальних наукових працях досліджують питання місцевого самоврядування, децентралізації, реформи адміністративно-територіального устрою України, зарубіжного досвіду, який стосується зазначених тем.

Як зазначалося вище, питання місцевого самоврядування та його різноманітні аспекти завжди знаходилися у центрі уваги українських науковців, причому вони розглядали його з точок зору різних галузей науки: державне управління, економіка, право та інші. Звичайно, найбільшу увагу даній темі приділено у дослідженнях фахівців галузі публічного управління та

адміністрування. Ряд науковців, таких як О. Дем'янчук [15], М. Долішній [19; 20], М. Їжа [25], О. Лазор [37], В. Опришко [24], М. Пухтинський [54], С. Саханенко [59], С. Серьогін [63], Ю. Чернецький [65], Л. Шевчук [20], В. Яцуба [2] та ін. є відомими в Україні дослідниками питань місцевого самоврядування. У нашій роботі, зокрема, використані їх дослідження щодо адміністративно-територіального поділу країни та визначення сутності поняття «адміністративно-територіальна одиниця». І, якщо О. Лазор, В. Опришко, С. Саханенко, С. Серьогін, В. Яцуба, [37; 24; 59; 63; 2] розглядають ці питання з підходів публічного управління та адміністрування, то М. Долішній, Л. Шевчук, М. Пухтинський, Ю. Чернецький [19; 20; 54; 65] досліджували тему з погляду регіональної економіки, а Е. Алаєв [3], Н. Багров [5], В. Ржевський [56] з погляду соціально-економічної географії. О. Дем'янчук [15], яка є кандидатом економічних наук, у своєму дослідженні розглянула адміністративно-територіальні одиниці у контексті децентралізації регіонального розвитку, що є, наразі, актуальним питанням. Стосовно визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади, найбільш близько до його висвітлення підійшов вітчизняний науковець І. Богуцький [10].

Важливе для нашого дослідження питання децентралізації публічної влади, також є актуальним предметом досліджень вітчизняних учених. Йому приділено увагу у роботах таких науковців, як І. Архипенко [4], М. Баймуратов [6], О. Батанов [7], Т. Безверхнюк [8; 9], З. Варналій [16], Р. Вовк [18], М. Гнатовський [18], М. Долішній [19; 20], В. Кампо [28], А. Касич [29], А. Козлов [18], Р. Колишко [31], В. Кравченко [35; 34], А. Лелеченко [38], М. Майер-Резенде [18], П. Мартиненко [39], А. Матвієнко [40], Н. Нижник [17], М. Петришина [45; 46], А. Петрушко [29]. Ця тема завжди привертала увагу й зарубіжних учених Т. Вюртенгбергер, М. Кітінг, С. Ліпсет, М. Портер, В. Роккан, П. Сегварі, Е. Томпсон [27] та ін.

Кожен з українських науковців, у тому числі, ті що зазначені вище, вивчаючи той чи інший аспект місцевого самоврядування, обов'язково

звертався до зарубіжного досвіду. У роботі М. Петришиної та О. Колодяжного [45], розглянуто досвід реформування місцевого самоврядування Франції та Польщі; Н. Камінська [27] та І. Архипенко [4] дослідили досвід децентралізації влади у зарубіжних країнах. Т. Забейворота [22] також, досліджував зарубіжний досвід децентралізації влади, але через призму проведення адміністративно-територіальної реформи, тобто у його дослідженні акцент зроблений на територіальній організації держави; А. Парамонов [44] проаналізувавши зарубіжний досвід територіальної організації влади, зробив спробу оцінки її ефективності.

Зазначимо, що головною основою для проведення нашого дослідження є нормативно-правова база України, яка стосується питань місцевого самоврядування та територіально-адміністративної організації влади. Зокрема, Конституція України [33], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [51], Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [49], Розпорядження Кабінету міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [53], Рішення Конституційного Суду України (справа про адміністративно-територіальний устрій) [57].

Оскільки процес децентралізації влади, реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади ще не завершений, значна кількість нормативно-законодавчих актів знаходиться у процесі підготовки, їх проекти активно обговорюються та удосконалюються. Отже, аналіз наукових досліджень з теми нашої роботи продемонстрував, її беззаперечну актуальність для науковців і практиків, яка підтверджується наявністю значної кількості робіт у різних наукових галузях, таких як публічне управління та адміністрування, економіка та право. Ці дослідження присвячені різноманітним аспектам місцевого самоврядування, адміністративно-територіальній організації влади, децентралізації. Крім того, незавершений процес реформування цієї сфери в Україні демонструє наявність не лише чинних нормативно-законодавчих актів, але й значну кількість проектів, які, наразі,

активно обговорюються. Вивчення проектів нормативно-законодавчих актів з досліджуваної теми, їх обговорення внесення доопрацьованих проектів, дозволяє простежити зміни підходів до формування ефективної системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної організації влади.

Однак, проведений аналіз наукових досліджень свідчить про їх недостатню увагу саме до питання визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади. Не дивлячись на значну кількість робіт за темою роботи, необхідно зазначити, що більшість з них стосуються дотичних до досліджуваного питань, але не зосереджені на ньому.

## **1.2. Теоретичні та нормативно-правові основи визначення адміністративно-територіальних одиниць в Україні**

Для досягнення мети дослідження щодо визначення територіальної основи функціонування органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади, враховуючи процес децентралізації, що триває, видається доцільним уважно вивчити поняття адміністративно-територіального одиниця в Україні, її сутнісна характеристика. Для цього планується аналіз наукових досліджень з даного питання та нормативно-правової бази.

Кожна країна є передусім політико-територіальною організацією публічної влади, тому територія країни є невід'ємною частиною кожної державності і водночас просторовою межею здійснення державної влади. Територіальний устрій країни не зводиться до поділу її території на області, райони, селища, тобто виключно до адміністративно-територіального устрою, він зачіпає не лише сферу державно-правових відносин. Вона має значно ширший характер, включає наявність територіальних одиниць, різного призначення, між якими існують певні взаємозв'язки. У межах територіального устрою країни, який ґрунтується на принципах адміністративно-

територіального устрою, формуються його елементи — адміністративно-територіальні одиниці.

У науковій літературі немає єдиного підходу до тлумачення терміну «адміністративно-територіальна одиниця», проте методологічний аналіз допоможе виділити сутнісні ознаки цієї категорії з різних позицій.

У підрозділі 1.1. у нашій роботі вже наводилося визначення терміну «адміністративно-територіальна одиниця», яке визначається статтею 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте це визначення лише вказує на його склад: орган влади, район, місто, район у місті, село, село [ 51]. 133 Конституції України адміністративно-територіальний устрій України являє собою всю систему адміністративно-територіальних одиниць, яку складають області, райони, міста, райони у містах і села [33]. Згідно з рішенням Конституційного Суду України адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, яка є просторовою основою організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [57].

Якщо проаналізувати чинне законодавство з точки зору правового закріплення змісту адміністративно-територіальної одиниці, то можна зробити висновок, що ці нормативні документи відображають перші дві істотні характеристики цього поняття – його територіально-просторову характеристику та організаційну форму.

Так, у системі адміністративно-територіального устрою згідно з чинним Законом про адміністративно-територіальний устрій, прийнятим у 1981 р. Указом Президії Верховної Ради УРСР, основний рівень становлять міські та сільські поселення, населених пунктів, тобто міст, селищ і сіл [62].

Базовий рівень – це адміністративно-територіальна одиниця, створена в результаті добровільного об'єднання жителів кількох населених пунктів, на базі якої формуються органи місцевого самоврядування -селищні громади, сільські громади та місцеві ради. Оскільки визначення базової адміністративно-територіальної одиниці є неоднозначним і завжди ототожнюється з населеними

пунктами, існують регіональні одиниці, такі як селища міського типу, села, райони, муніципалітети тощо. Наприклад, частина 1 статті 133, частини 4 та 5 статті 140 Конституції України, а також частина 3 статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та частина 1 статті 2 Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» визначають райони та райони в містах як різні адміністративні одиниці, правовий статус та інші характеристики яких визначаються як окремі адміністративні одиниці з різним правовим статусом.

Хоча адміністративно-територіальною одиницею є не кожен населений пункт, та й не населений пункт, оскільки це поняття досить географічне, а один чи декілька населених пунктів з прилеглими землями, що перебувають у віданні відповідних органів місцевого самоврядування.

Вітчизняний учений І. Скуратович зазначає, що адміністративно-територіальна одиниця – це не лише населений пункт у межах забудови, а й частина державної території, на яку поширюється юрисдикція органів влади цієї території [60].

Наступною суттєвою ознакою досліджуваного поняття є його правова та адміністративна характеристика, яка має забезпечити чітке розмежування територій цих адміністративно-територіальних одиниць та визначити повноваження їх органів.

Це означає, що адміністративно-територіальну одиницю можна розглядати як частину національної території та як місце організації та діяльності місцевих органів публічної влади. Водночас вона підпорядковується управлінню цих органів.

Так, В. Кравців у своєму дослідженні, враховуючи сутність адміністративно-територіального устрою країни, стверджує, що це поділ країни на адміністративно-територіальні одиниці певного рівня, в яких існує структура громадського органу влади, що забезпечують територіальне самоврядування та державне управління та систему адміністративно-адміністративних, фінансово-економічних та інших взаємовідносин між адміністративно-територіальними одиницями та центральними органами державної влади [1].

З точки зору системного підходу адміністративно-територіальний устрій постає як система територіальних структур різного рівня та сукупність функціональних, фінансово-економічних, організаційно-управлінських та адміністративно-господарських відносин між її суб'єктами.

У науковій літературі з конституційного права В. Кравченко розрізняє адміністративно-територіальні одиниці за такими трьома критеріями:

- за містами в системі адміністративно-територіального устрою України - поділ на територіальні одиниці першого рівня (міста без районного поділу, міста, селища та сільські райони), проміжного рівня (райони, міста з районним поділом) та найвищого рівня (муніципалітети);

- крім того, як зазначає автор, міські райони мають ознаки як адміністративних, так і автономних одиниць;

- географічно місто поділяється на регіони та населені пункти.

Автор також наголошує, що адміністративно-територіальна одиниця є територіальною складовою державної території, яка не має політичної самостійності та підпорядкована центральним органам державної влади країни [34]. Наголошення на єдиному централізованому механізмі управління в системі адміністративно-територіального устрою України, а також наголошення на досить умовній самостійності органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць у прийнятті управлінських рішень.

Так само професор В. Погорілко стверджує, що адміністративно-територіальні одиниці – це штучно створені центральною владою форми територіального устрою з метою визначення просторових меж для діяльності місцевих органів державної влади, а самоврядні територіальні одиниці – це ті, що виконують функції просторова основа місцевого (регіонального) самоврядування [32].

Про нові форми адміністративно-територіальних одиниць, які утворюються в процесі децентралізації регіонального розвитку та забезпечують функціонування самоврядних територіальних одиниць, йтиметься далі.

Якщо повернутися до суттєвих ознак адміністративно-територіальної одиниці, то підкреслимо наступні дві її ознаки – системність забудови та функціональні зв'язки.

Так, С. Саханенко, обґрунтовуючи сутність адміністративно-територіальної одиниці, доповнює її такими системними атрибутами, як кордони, назва, постійний центр, де функції держави виконуються як в особі державних органів, так і місцевого самоврядування. уряд. органи державної влади в частині повноважень, делегованих державою [59]. Так само М. Пухтинський наголошує на системності адміністративно-територіального устрою, стверджуючи, що він відображає побудову відповідних відносин і системи державних органів на певній адміністративній території, які були б здатні надавати повні послуги населенню в межах соціальних стандартів [54,]. Отже, адміністративно-територіальна одиниця характеризується не лише системним принципом побудови, а й наявністю функціональних зв'язків, що забезпечують реалізацію функцій і повноважень органів місцевого самоврядування.

Саме на цьому акцентує увагу А. Гетьман, розкриваючи проблеми адміністративно-територіальної реформи України, наголошуючи на принципі системності, який відображає територіальний устрій країни з її внутрішнім поділом на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, які конструктивно і функціонально пов'язані між собою. Проте автор виділяє ще два важливі принципи, характерні для адміністративно-територіального устрою країни та його складових, – асиметричність розвитку її адміністративно-територіальних одиниць та стабільність адміністративно-територіального устрою, тобто існуючий система адміністративно-територіального устрою країни та її стабільний розвиток, удосконалення, адаптація складових до існуючих суспільних трансформацій і змін [14]. Забезпечення функціонування в державі збалансованої системи адміністративно-територіальних одиниць можливе лише за умови дієвого законодавства та сталого соціально-економічного розвитку економіки країни в цілому та її окремих територіальних одиниць.

Згідно з дослідженням С. Пирожкова та А. Павлюка, наступною суттєвою

ознакою концепції адміністративно-територіального устрою в процесі децентралізації регіонального розвитку є ефективність та раціональність використання всіх наявних і потенційних ресурсів з метою створення самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць. Авторами дослідження функціональних принципів адміністративно-регіонального устрою визначено такі принципи: посилення сфери діяльності адміністративно-регіональних одиниць з метою повного і раціонального використання ресурсів; зміцнення кадрового потенціалу місцевих органів влади; врахування особливостей регіональної системи розселення та прогнозів їх розвитку; перед проведенням адміністративно-регіональних реформ необхідно провести адміністративно-регіональну реформу наголошує на науково-методичному дослідженні всього комплексу проблем [47]. С. Саханенко, Т. Безверхнюк, та Є. Топалова, також визначають регіональний принцип адміністративно-територіального устрою та вказують на самодостатність регіонів і регіональних громад (наявність адміністративного центру, інфраструктурна транспортно-комунікаційна оснащеність території, здатного забезпечити територію, політико-адміністративний плюралізм) [8].

Аналіз сутності поняття «адміністративно-територіальна одиниця» дозволяє зробити певні висновки. За своєю природою адміністративно-територіальна одиниця є територіально-просторовою формою організації, яка штучно створюється для забезпечення ефективності управління територією. Адміністративно-територіальна одиниця як система є відображенням територіального устрою країни на основі її адміністративно-територіального устрою, а їх взаємна координація та узгодженість є важливим джерелом удосконалення управління територіальними одиницями та ефективності їх функцій. Ресурси всіх видів, якими володіє адміністративно-територіальна одиниця, забезпечують її функціонування як соціально-економічної системи в країні, а також здійснення владних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. основним суб'єктом адміністративно-територіальної одиниці відповідно до статті 143 Конституції України є територіальні громади сіл, селищ, міст безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, що їх утворюють.

Ці суб'єкти управляють майном, що є комунальною власністю цієї адміністративно-територіальної одиниці; затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку та контролює їх виконання; затверджує бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць та контролює їх виконання [33].

### **Висновки до розділу 1**

1. Адміністративно-територіальна одиниця має ще одну суттєву характеристику – ресурс, який виражається через безліч доступних і потенційних ресурсів усіх видів (природних, людських, фінансових тощо), якими володіє ця територіальна одиниця.

2. Сутність адміністративно-територіального устрою не можна розглядати поза демократичними перетвореннями та сучасним процесом децентралізації регіонального розвитку. Загалом це явище характеризується сімома суттєвими ознаками, усвідомлення яких уможливило ефективне подальше вдосконалення вітчизняної системи адміністративно-територіального поділу.

## РОЗДІЛ 2

### ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

#### 2.1. Реформування місцевого самоврядування у Франції та Польщі

На початку створення незалежної держави національне законодавство обрало за зразок французьку модель місцевого самоврядування, але згодом існуюча модель почала наближатися до польської [45]. На відміну від багатьох пострадянських країн, Польща досягла значного прогресу у сфері комплексного реформування місцевого самоврядування. У цьому контексті основні інституційні, системні та структурні особливості місцевого самоврядування у Франції та Польщі, а також специфіка його розвитку та реформування дозволяють сформулювати основні можливі напрями застосування досвіду обох країн в Україні.

Континентальна модель базується на поєднанні державного управління та місцевого самоврядування. Особливості останнього пов'язані з особливостями історичного розвитку Франції [23]. Згідно з чинною Конституцією Франції 1958 року, французька система місцевого самоврядування включає 22 регіони і п'ять так званих заморських регіонів, які розташовані за межами французького материка і мають такий самий політичний статус, як і звичайні великі міста.

Вони включають 96 департаментів і, таким чином, 5 закордонних департаментів. Париж має статус комуни і департаменту одночасно. Найнижчим рівнем є муніципалітети, яких налічується 36 571 (реформування у напрямку об'єднання триває і сьогодні) [45]. Така велика кількість муніципалітетів пояснюється історичним розвитком цієї країни, в тому числі її багатонаціональністю. Тому муніципалітети можуть сильно відрізнитися за своїми характеристиками. Кожен муніципалітет має право обирати мера та муніципальну раду, які мають однакові повноваження, незалежно від кількісних чи територіальних характеристик муніципалітету. З 1982 року

комуни отримали особливий статус і можливість поділу на муніципальні райони (муніципальні округи), тобто Париж, Ліон і Марсель. Документом, який більш детально регулює діяльність муніципалітетів, є Кодекс про колективні територіальні одиниці «Code général des collectivités territoriales» 1996 р. [45].

Відповідно до закону «Про децентралізацію» від 2 березня 1982 р. регіональні органи влади не мають законодавчих повноважень і мають право збирати податки на своїй території, частина їх бюджету покривається за рахунок державних дотацій і субсидій. Регіональна влада відповідає за питання освіти, транспорту та інвестиційної діяльності. Натомість, як проміжна ланка між регіонами та муніципалітетами, департаменти можна поділити на округи (райони департаментів – округи) та кантони. Вони керуються шляхом створення виборних загальних рад (conseil général) і виборів їх керівників. Ці органи відповідають за загальні питання розвитку муніципальної інфраструктури, частина яких на початку 2000 року була передана на регіональний рівень.

Державний контроль здійснюється шляхом встановлення посади префекта, який представляє інтереси держави. Особливістю Франції є те, що законодавча влада, яка надає місцевому самоврядуванню певну автономію у прийнятті рішень, залишає за собою не тільки право контролю за законністю, а й доцільністю його дій і рішень [61]. Отже, якщо члени міської ради через різні погляди та інтереси не можуть вирішити питання, яке потребує негайного вирішення чи врегулювання тих чи інших суспільних відносин, що належать до відання місцевої ради, така рада може бути розпущений указом президента Франції та призначено вибори в новому світі. Такий механізм дієвий з точки зору можливості держави контролювати не лише рішення, які приймає рада, а й процес їх прийняття з метою підвищення його рівня. Водночас такий важіль впливу може спричинити негативний ефект (тиск держави щодо вирішення певного кола питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування, консолідує тим самим інтереси). держави, а не територіального колективу).

Враховуючи зазначені вище та зумовлені ними недоліки організації та діяльності місцевого самоврядування, важливими кроками на шляху його вдосконалення стали документи, відомі як Акти Гастона Деферре [45]. Останні стосувалися питань інституційної, територіальної та функціональної децентралізації. Між 2002 і 2004 роками було зроблено наступні важливі кроки. Зокрема, конституція Франції 28 березня 2003 р. [45] було доповнено зазначеними вище термінами «регіон» та «децентралізація». Він містив положення про фінансову самостійність територіальних громад та основи проведення місцевих референдумів.

Останній документ, який визначає поточний напрямок Франції щодо місцевого самоврядування, можна назвати Третім Актом про децентралізацію (Acte III de la décentralisation). Після тривалих переговорів, які стали результатом громадського обурення акту, було вирішено розділити акт на три частини:

- 1) питання, що стосуються міст і мегаполісів;
- 2) уточнення юрисдикції приєднаних територій;
- 3) питання, пов'язані з регіонами та регіональним розвитком [45].

Загалом, незважаючи на значні досягнення Франції, прагнення до децентралізації та намагання передати якомога більше повноважень місцевим громадам мало й негативні наслідки (наприклад, сильна фрагментація місцевих громад, значне зниження фінансової спроможності місцевих громад, нерівномірність розподілу коштів між місцевими органами влади розширення, нечіткі процедурні питання щодо організації та проведення місцевих виборів, нечіткі межі повноважень органів місцевого самоврядування тощо).

Франція пережила децентралізацію як досить уніфікована країна з сильною бюрократією. Однак зараз вся система державного управління базується на принципі децентралізації. Французькі реформи гарантують, що центральний уряд залишає за собою лише ті функції, які мають загальнодержавний характер, тобто ті, які не можуть бути передані місцевій владі за законом.

Деякі сучасні проблеми місцевого самоврядування, характерні для України, у Польщі були швидко та ефективно вирішені. З першими вільними виборами 27 травня 1990 року Польща стала на шлях повного реформування органів місцевого самоврядування, децентралізації, створення умов і можливостей для прямого демократичного впливу громадян. Свого часу провідні фахівці країни у сфері місцевого самоврядування постали перед необхідністю створення спроможної та ефективної системно-структурної організації його. Через публічний діалог, в якому беруть участь органи державної влади, провідні науковці, представники економіки та громадяни, вирішуються питання реорганізації нижчого рівня в системі місцевого самоврядування, створення робочих груп для розробки нових актів, що регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування, та підготовки до перших демократичних виборів до місцевих рад. У результаті були прийняті рекомендації, на основі яких комітет сенату сформулював низку пропозицій, зокрема: щодо наділення органів місцевого самоврядування майном, визначення способів фінансування оновлених органів, гарантування прав місцевого самоврядування, уряд до незалежності від центральної влади та політичних партій, можливість захисту прав у суді та ін.

На нинішньому етапі свого розвитку місцеве самоврядування в Польщі має подібні проблеми, як і вдома. Однак слід зазначити, що порівняно з Україною Польщі вдалося створити ефективну модель організації місцевого самоврядування за більш короткий термін. Водночас Польща, яка має багато спільних рис, має й спільні з нами проблеми, наприклад, недостатнє фінансове та законодавче забезпечення тощо. Наприклад, громадянське суспільство в обох країнах досі не в змозі належним чином забезпечити функціонування місцевого самоврядування.

Однією з головних характеристик місцевого самоврядування в Польщі є те, що 1 січня 1999 року законодавство запровадило трирівневий територіальний поділ: воєводство (województwo), район (powiat), муніципалітет (gmina). На цей момент кількість воєводств становить 16380 повітів і 66 міст на

правах повітів, воєводств – 2479 [45]. З іншого боку, кожен рівень новоствореного місцевого самоврядування належним чином регулюється законами «Про міське самоврядування», «Про районне самоврядування» та «Про адміністративне управління в області» [45]. Законодавче запровадження місцевого самоврядування відбувалося поетапно: від нижчого рівня до вищого (на основі принципів повсюдності місцевого самоврядування та субсидіарності). Користувальницькі тіла створюються на кожному з рівнів. Так, муніципалітетом керує муніципальна рада, округом – районна рада, а воєводством — сейм. Строк повноважень цих органів становить 4 роки [45]. Виконавчим органом сеймику (так званого крайового парламенту, що складається з 30-33 депутатів) є адміністрація, яку очолює маршалок воєводства. Маршалок обирається з числа радників парламенту. Основним завданням воєводського самоврядування є реалізація власної воєводської політики та прийняття стратегій розвитку регіону, а також співпраця у реалізації завдань, які стоять перед цілою державою. Найважливішим завданням є укладання договорів між регіонами та владою. Це забезпечує бюджетам герцогств грошові переваги. У регіоні самостійно діє префект, який призначається прем'єр-міністром. Він представляє уряд на місцях, відповідає за порядок у герцогстві та звітує перед Радою міністрів. До завдань воєводи входить контроль за законністю діяльності муніципалітетів, повітів і воєводств, державної адміністрації, поліції, санітарно-епідеміологічних інспекцій, пожежної охорони.

Повіт є проміжною ланкою між регіоном і муніципалітетом. Для виконання покладених на райони завдань створюються спеціальні представницькі органи - районні ради. Районні ради налічують за кількістю жителів від 15, але не більше 29 радників; виконавчий орган ради - рада ради (у складі 3-5 осіб) на чолі з головою. Відповідає перед радою за громадський порядок і безпеку, а також відповідає за виконання завдань, покладених на районне самоврядування. Міста з правами повітів мають як повноваження, так і завдання найнижчого рівня - муніципалітетів, а також повітів. Окремі

повноваження герцогств можуть бути передані округам. Повіт має незалежний від муніципалітетів бюджет. Мерія не контролює діяльність комун і не може втручатися в їх діяльність [45].

Найнижчим рівнем місцевого самоврядування в Польщі є муніципалітет, який відповідає за вирішення всіх повсякденних справ своїх жителів. Муніципалітет є самостійною юридичною особою у виконанні громадських завдань, має власні доходи та додаткові дотації, має право власності на комунальну власність і правову охорону своєї самостійності. Органами влади муніципалітету є муніципальна рада (від 15 до 45, крім Варшави), яка обирається на прямих виборах строком на 4 роки. Члени ради обирають раду директорів і мера, мера (у менших містах) або президента (у великих містах), які відповідають за виконання завдань громади та є єдиними представниками муніципалітету [45].

Завдяки тісній співпраці районів і муніципалітетів досягається максимальний рівень задоволення потреб населення. Іншою особливістю місцевого самоврядування в Польщі є те, що в системі самоврядування немає підпорядкованості та залежності. Крім того, повітове чи воєводське самоврядування не має права контролювати діяльність муніципалітетів.

Одним із найефективніших прикладів децентралізації є випадок Польщі. Основними процесами трансформації, які відбулися в Польщі після 1989 року, були:

- демократизація;
- створення вільного ринку;
- децентралізація [29].

Реформи такого масштабу призведуть до трансформації всієї державної системи. Результатом реформи має стати громадянська держава, що діє на різних рівнях влади і відкрита до змін, співпраці та конкуренції. Польський процес децентралізації ґрунтувався на передумові, що органи місцевого самоврядування є невід'ємною частиною громад, які живуть і працюють у

певному регіоні, і що вони повинні існувати в тій мірі, в якій вони сприяють національному розвитку.

Основною причиною успіху польських фіскальних реформ було те, що реформи обговорювалися протягом тривалого часу, а перелік реформ поступово розширювався. Таким чином, коли з'явилася політична воля, реформатори точно знали, що робити [29], і децентралізація стала повсякденним питанням для політичної еліти та професіоналів.

Отже, на основі викладеного можна вказати на деякі спільні риси в організації, діяльності та розвитку та реформуванні місцевого самоврядування у Франції та Польщі, особливо щодо здійснення державного контролю за законністю функціонування органів місцевого самоврядування, тенденція до інституційної, територіальної, функціональної та фінансової децентралізації тощо. Водночас Польща є ближчою до України за багатьма ознаками (специфіка історичного розвитку, національні, географічні, культурні та інші особливості і традиції, адміністративно-територіальний поділ тощо). Загалом модель організації місцевого самоврядування в Україні формувалася на основі радянського адміністративно-територіального устрою та існуючої виконавчої вертикалі влади, запозичуючи окремі елементи та окремі положення теорій самоврядування, як-от. а також зосередження уваги на практиці формування та діяльності органів місцевого самоврядування різних систем і моделей, зокрема у Франції та Польщі.

За результатами дослідження вдалося визначити переваги та недоліки децентралізації в Польщі та Франції. Переваги, отримані від впровадження децентралізації в кожній країні, є специфічними, притаманними лише їй, але недоліки були спільними для обох.

Децентралізація в Польщі вперше дозволила створити послідовну систему державного управління, засновану на широкій децентралізації; по-друге, що вона репрезентує всі три рівні адміністративно-територіального устрою країни органами територіального самоврядування: повіти та

муніципалітети - органи місцевого самоврядування, воєводства - органи регіонального самоврядування.

У Франції децентралізація вперше призвела до того, що всі три рівні територіальної організації - комуни, регіони, департаменти - стали децентралізованими рівнями управління з власними органами місцевого самоврядування; по-друге, змінено параметри «адміністративного нагляду» держави за діяльністю органів місцевого самоврядування та замінено функцію адміністративного контролю за їх діяльністю.

Щодо виявлених недоліків та ризиків можна зазначити наступне:

- невизначеність у сфері розподілу компетенцій;
- неефективність використання єдиних стандартів для всіх муніципальних утворень без урахування економічного становища кожного з них;
- зростання рівня прийняття рішень;
- збільшення витрат;
- існують ризики втрати керованості;
- через відсутність відповідних зовнішніх впливів існує можлива небезпека порушення принципу системного підходу до розробки рішень;
- неефективність державного втручання та віддаленість держави від громадян;
- послаблюються процеси з'єднання зв'язаних вузлів, необхідні для забезпечення єдності роботи.

Тому переваги реформи місцевого самоврядування у Франції та Польщі в контексті децентралізації очевидні. Звичайно, є певні недоліки, але вони не перекреслюють загального позитивного ефекту від змін.

## **2.2. Основні здобутки зарубіжних країн щодо децентралізації влади**

Децентралізація визначається як один із ключових принципів розвитку демократії в країнах ЄС та Ради Європи, основа їхньої регіональної політики, на додаток до принципів комплементарності, субсидіарності, концентрації,

партнерства, програмного підходу. Цей принцип закріплено в Європейській хартії місцевого самоврядування, проекті Європейської хартії регіональної демократії, де йдеться про перерозподіл повноважень між регіонами з метою ефективного використання внутрішнього потенціалу, сприяння регіональним ініціативам та розмежування повноважень і функцій і між різними урядовими рівнями [9]. Децентралізація є основною умовою для вступу країн-кандидатів до ЄС, вона є основою всієї промислової політики, яка розробляється та реалізується в рамках ЄС.

У Конституції України 1996 р. децентралізація пов'язана не з державною виконавчою владою, а з державною владою в цілому, територіальним аспектом її здійснення (статті 1, 2, 5, 7, 132) [33].

При здійсненні децентралізації необхідно виділяти рівні організації публічної влади – центральний і місцевий, проміжний регіональний. Кожен характеризується сферою виключних повноважень і відповідальності, системою гарантій від несанкціонованого втручання інших рівнів у правову реалізацію цієї сфери.

Серед суб'єктів децентралізації влади – державні органи, місцеві та регіональні органи влади, територіальні громади міст, селищ, сіл. Практика зарубіжних країн показує, що модель взаємовідносин має будуватися на принципах децентралізації, партнерства та скоординованих дій незалежно від форми державного регулювання [17; 40]. Розгляд суб'єктів децентралізації пов'язаний з її об'єктами - законодавчо визначеним обсягом повноважень і компетенції відповідних державних органів. Складовими частинами цього процесу є відповідальність державних органів, координація діяльності суб'єктів владних відносин та наявність належних гарантій їх діяльності.

Аналізуючи децентралізацію публічної влади з процедурної точки зору та спираючись на досвід європейських країн, Р. Колишко виокремлює такі етапи та фази процесу децентралізації:

1) рівень концептуального визначення повноважень на вертикальних рівнях публічної влади з одночасним встановленням обсягу повноважень. Він

охоплює дві фази: формальне визначення та визначення повноважень та їх обсягу для кожного рівня публічної влади;

2) законодавче закріплення результатів першого етапу. Тут виділимо фазу змін і доповнень до законів, підготовки нових нормативних актів; закріплення процесу децентралізації влади на конституційному рівні; узгодження конституції та відповідних законів, підзаконних актів; 3) створення механізму контролю за реалізацією процесу децентралізації, що включає конституційний контроль, розширення юрисдикції судів, діяльність адміністративних судів [31].

Отже, реалізація процесу децентралізації потребує наявності механізмів, які забезпечують ефективну взаємодію всіх рівнів управління, що забезпечує її збалансованість. Це роздержавлення власності, закріплення належної комунальної власності територіальних громад шляхом забезпечення її повноцінного використання, створення регіональних і місцевих бюджетів, оптимальної системи оподаткування та міжбюджетних відносин, організація ефективного контролю за діяльністю органи державної влади (судові та спеціальні процедури: імпічмент, розпуск парламенту, режим надзвичайної ситуації, пряме президентське правління, перерозподіл повноважень тощо).

С. Чіма, Д. Нелліс, Д. Рондінеллі визначили багато форм децентралізації в порядку пріоритетності: політичну, просторову, ринкову та адміністративну [27]. Політична децентралізація – це передача розробки та прийняття рішень нижчим владним структурам, громадам або їх обраним представникам шляхом надання контрольних функцій. В Аргентині та Бразилії регіони та їхні уряди скористалися політичним вакуумом у Китаї. У Південній Африці в 1980-х, 1990-х роках центральні органи влади тривалий час не виконували своїх функцій і виникла необхідність передати їх місцевим регіональним органам влади. У Венесуелі, Колумбії та ін. у країнах Південної Америки чинні уряди були змушені змінити статус місцевого самоврядування та розширити послуги, які воно надає [27].

Просторова децентралізація стосується регіонального та місцевого планування на основі географічних показників і використовується для

визначення цільових програм децентралізації промислових і житлових районів. Ринкова децентралізація використовується для аналізу та реалізації планів, стратегій і заходів з оптимізації умов виробництва на основі ринкових механізмів. Адміністративна децентралізація зменшує ступінь концентрації влади та децентралізує функції між центральними, регіональними та місцевими органами влади на чіткій політичній та правовій основі. В європейській правовій теорії децентралізація розуміється як «передача різних адміністративних повноважень державних органів на місцевий рівень в інтересах обраних представників громадськості від відповідних громад». Це передача повноважень державного органу органам влади, відповідальним за різні сфери життєдіяльності місцевої громади [12].

Досвід трансформації суспільних відносин у постсоціалістичних країнах дозволяє акцентувати увагу на фінансовій або бюджетній децентралізації, яка б забезпечувала ефективність розподілу та справедливості у розподілі податків, а також децентралізацію реалізації публічних послуг. У Європі та Північній Америці під впливом глобальних ринків виникла потреба в тому, щоб місцеві та регіональні органи влади надали транснаціональним компаніям необхідні структури та кваліфіковану робочу силу. Так, у Великій Британії і Польщі, Канаді потреба в децентралізації виникла через масштабні процеси приватизації та проведення ринкових реформ, лібералізації, зміни політичного режиму тощо. На початку економічної реформи децентралізація в Китаї була задумана як роздержавлення власності та усунення надмірного втручання державних інституцій у ведення бізнесу підприємців і отримала відповідне правове забезпечення. Самоврядування запроваджувалося лише в селах, найнижчому рівні адміністративно-територіального поділу [42]. Це означає, що модернізація сучасного Китаю, створення та розвиток нових невеликих міст і сіл на селі, нових структур і процедур існуючої влади почалася з реформи влади на селі.

В умовах загального підпорядкування провінціям - суб'єктам канадської федерації та фінансової залежності від них канадські муніципалітети

наділяються автономією завдяки традиції місцевої ініціативи та децентралізації влади. Регіональний уряд визначає та змінює межі муніципальних одиниць, формує політичну основу, в якій муніципалітети діють. Муніципальна рада не є єдиним виборним органом місцевого самоврядування в більшості канадських територіальних громад, де широко поширена практика формування автономних органів місцевого самоврядування для спеціальних цілей: шкільних рад, комісій комунальних послуг, рад парків, бібліотек, поліцейських комісій, портових комісій. і т.д. спеціальні установи, що діють як самостійні органи місцевого самоврядування. Вони встановлюються провінційними чи федеральними урядами або безпосередньо муніципалітетами [30].

Закон про місцеве самоврядування передбачає перехід до децентралізації, право засновувати органи місцевого самоврядування мешканцями населених пунктів і реєстрацію поселень як муніципалітетів, а у відносинах між регіонами та муніципалітетами замість прямого підпорядкування лише юридичний контроль. може бути. Проте регіональні керівники не змогли відмовитися від адміністративних підходів і на перших порах.

У Якутії не було створено жодних органів місцевого самоврядування, а посадові особи місцевого самоврядування не обиралися. У Татарстані місцеве самоврядування існувало лише в сільській місцевості, але не вміських поселеннях. Про порушення прав органів місцевого самоврядування свідчить визначення територіальних меж муніципальних утворень без їхньої згоди та прийняття модельного статуту органів місцевого самоврядування в місцевому законодавстві; обов'язковість обрання президента місцевого самоврядування з кандидатів, запропонованих губернаторами; вимога щодо погодження кандидатур голів регіональних (відомчих) ОМС з керівниками відповідних структурних підрозділів обласної адміністрації. Внаслідок цього порушуються комунікаційні процеси між регіонами та містами, коопераційні зв'язки між регіонами та містами у вирішенні спільних завдань. Останнім часом регіони почали збільшувати свої повноваження через відсутність ефективних

федеральних інструментів, необхідних для контролю та регулювання регіональних бюджетних відносин [27].

Зазначені тенденції є спільними для постсоціалістичних країн, вони базуються на завданнях центральної влади, яка зобов'язана розробити концептуальні основи та необхідну правову базу для децентралізації публічної влади, утримувати контроль за економічним і політичним розвитком країни, здійснюють політику вирівнювання соціально-економічного розвитку територій, розвивають прикордонне та транскордонне співробітництво. Водночас у реалізації регіональної політики зростає роль регіонального та місцевого самоврядування, громадських організацій, які відстоюють інтереси громад і регіонів, професійних структур, спрямованих на просування регіональних ініціатив та політика місцевого самоврядування.

Демократичні реформи, спрямовані на децентралізацію влади в різних країнах світу, мають як позитивні, так і негативні наслідки. Успішно розроблені програми реформ у Польщі, Канаді та інших країнах призвели до позитивних наслідків: демократизація суспільства шляхом залучення громадян до прийняття рішень, активізація політичного процесу, підвищення якості публічних послуг, раціональне використання бюджетних коштів, сприяння місцевий і регіональний розвиток, підвищення довіри населення до влади. Адміністративна децентралізація в Польщі сприяла розвитку місцевого самоврядування, покращенню якості життя громадян, а після вступу країни до ЄС дала можливість новоствореним адміністративно-територіальним одиницям стати рівноправними партнерами в міжнародному співробітництві. Із законом «Про засади підтримки регіонального розвитку» від 2000 року, після десятирічного затвердження нового територіального устрою, було інституціоналізовано договірну систему відносин між регіонами та центральною владою.

Ефективною формою організації внутрішньо державних відносин у зарубіжній практиці є внутрішньодержавний договір за системою «центр-регіони» в регіонах виключної юрисдикції (з визначенням взаємних

зобов'язань і прав, переліку об'єктів власності, що передаються у володіння і користування відповідним регіонам, та гарантій від втручання у володіння і користування відповідними регіонами). Його укладення означає закріплення публічної влади на регіональному рівні за однією державою шляхом надання їй особливого статусу регіональної спільноти, права та інтереси якої гарантуються і захищаються Конституцією та реалізуються на всіх рівнях влади.

З метою сприяння процесу децентралізації, посилення місцевого самоврядування та участі громадян у плануванні та оцінці результатів розвитку в багатьох країнах створено інституційні структури регіонального розвитку – ключові складові національної політики. За цю сферу відповідають Міністерство регіонального розвитку Чехії, Рада реформ при Раді міністрів Румунії, Міністерство внутрішніх справ Естонії, Міністерство економіки Польщі. У більшості європейських країн існують національні агентства регіонального розвитку як органи виконавчої влади, які допомагають окремим міністерствам у їх діяльності (Чехія, Угорщина), або відносно самостійні установи (Польща) для реалізації програм регіонального розвитку та управління коштами. У Румунії вони мають статутні функції, є громадськими некомерційними організаціями, а в Польщі (фонди) та Чехії (асоціації) це неурядові організації, які працюють як прибуткові чи неприбуткові та взаємодіють з державними установами [19].

Процес децентралізації в країнах Центральної та Східної Європи характеризується поступовим створенням системи державної підтримки та фінансування надання соціальних послуг, незалежно від того, який сектор надає ці послуги; запровадження ринкових принципів на рівні суспільного споживання. Створення збалансованої, ефективної та успішної системи управління, яка зможе зблизити владу та громадян і сприяти якнайкращому задоволенню їхніх потреб, є однією з головних проблем порядку денного багатьох країн світу. Його результатом, як показує досвід, є впровадження альтернативних систем надання якісних послуг населенню в умовах

децентралізації влади, підвищення ролі муніципалітетів у європейських, азіатських та інших країнах.

Помилки у формулюванні планів децентралізації та впровадженні пов'язаних з нею реформ призвели до втрати координації та конфліктів між центральною та місцевою владою, внутрішньої нестабільності, відмінностей у регіональному соціально-економічному розвитку та ускладнень у здійсненні державного планування. Тенденції до децентралізації та централізації чергуються, і для досягнення розумного балансу між ними рекомендується дотримуватися таких принципів-взаємодоповнюваність-безперервність владних структур, рівномірний розподіл функцій-секторальність-поєднання функціональних і регіональних функцій, інтеграція яких гарантує єдину національну політику у сфері послуг-демократія-широка участь населення у прийнятті рішень, розробка програм на основі механізмів залучення населення до участі в управлінні державними справами, відповідальність державних органів розподіл влади-субсидіарність-перерозподіл влади: досягається на найвищому рівні, але не нанайнижчому [16].

Засобом децентралізації виступає автономія, яка є складовою частиною унітарної держави. Статус автономних одиниць відрізняється від статусу звичайних адміністративно-територіальних одиниць і найчастіше надається окремим частинам країни, за винятком Іспанії та Італії. Незалежно від того, є країна унітарною чи федеративною, для адекватного забезпечення децентралізації влади необхідна система гарантій здійснення повноважень усіх рівнів влади – правових, організаційних і фінансових. Це нормативно-правові акти, що регулюють порядок створення, існування, сферу компетенції всіх державних органів у країні; збалансована система адміністративно-територіального устрою, адміністративного управління, ефективної державної та муніципальної служби; зведений державний бюджет, достатню фіскальну базу місцевої влади та майна територіальних громад, механізми фінансового контролю за діяльністю органів різних рівнів публічної влади.

Важливе значення для обмеження повноважень центральних органів влади має чітке законодавче визначення «функцій загальних справ», тобто найзагальніших напрямків розвитку та забезпечення нормального функціонування держави. Це підтримується «системою стримувань і противаг», яка повинна працювати вертикально і горизонтально в децентралізованому стані.

З іншого боку, вивчення динаміки політико-правових реформ у різних країнах показує, що досвід кожної з них унікальний, який слід не копіювати, а адаптувати до умов і традицій конкретного суспільства.

Велика Британія за системою адміністративного поділу складається з чотирьох історичних регіонів: Північна Ірландія, Шотландія, Уельс, Англія. Кожен регіон має свій адміністративний устрій. У 1974 р. було прийнято спеціальний закон про місцеве самоврядування, а в 2000 р. – новий закон про місцеве самоврядування [29]. Це означає, що робота над удосконаленням нормативно-правової бази децентралізації не припиняється. У Великій Британії при місцевих радах утворюються спеціальні комітети, які займаються питаннями освіти, фінансів, доріг, соціальної допомоги тощо. Нормативні рішення місцевого самоврядування визначають обов'язкові для певної території правила, а для того, щоб набули чинності, вони повинні бути затверджені компетентним державним органом.

Реформи децентралізації у Швеції також проходили в кілька етапів. У кожному з них проведено певні реформи адміністративно-територіального устрою, наближено місцеве самоврядування до людей. Реформи у Швеції базувалися на досвіді Великої Британії, пізніше країна знайшла оптимальну модель розвитку, в якій гарантувалися місцеві та національні інтереси, а місцеві ініціативи не обмежувалися. Питання місцевого самоврядування вирішують парламент, уряд і профільні державні органи. А шведські муніципалітети мають два типи повноважень: загальні повноваження в межах місцевого самоврядування (розвиток культури, громадський транспорт, дозвілля громадян, озеленення) та надані спеціальним законодавством [29].

Загалом слід зазначити, що країни ЄС все ще перебувають у пошуку ефективної моделі державного управління. Результатом цього процесу є кілька моделей, які відрізняються вищим або нижчим ступенем децентралізації.

Згідно з висновками Г. Арікана, Р. Гатті та Р. Фісмана, реформи децентралізації можуть зменшити корупцію, а економічна система з нижчим рівнем корупції може забезпечити динамічне економічне зростання [29]. Умова виживання України – подолання корупції.

Децентралізація призведе до конкуренції між муніципалітетами, встановлення прозорих місцевих правил та залучення компаній. Ця конкуренція є загальною і не дозволяє центральним та місцевим органам влади створювати викривлену політику.

Таким чином, конкуренція знижує рівень корупції в децентралізованих економіках. Однак існує низка різних ситуацій. Зокрема, Р. Фісман і Р. Гатті вивчали залежність корупції від кількості рівнів влади в процесі децентралізації і дійшли висновку, що чим вищий рівень децентралізації влади в країні, особливо в країнах, що розвиваються, тим вищий рівень корупції. Коли чиновники більш корумповані та невідповідні, вони можуть створювати видимість децентралізації, запроваджувати більш складні структури управління, збільшувати кількість рівнів децентралізації і, водночас, підвищувати лояльність місцевих чиновників, щоб їхні союзники мали перевагу в ресурсах [29]. Таким чином, децентралізація повинна передбачати підзвітність. Це означає, що кожен політик має конкретний мандат і несе пряму відповідальність за свої дії.

## **Висновки до розділу 2**

**1.** Одним із важливих висновків є те, що в децентралізації мають бути зацікавлені як держава, так і приватні інституції. В умовах сильних регіонів і сильного бізнес-середовища держава отримує реальні можливості виконувати покладені на неї завдання, а підприємства, які мають реальне стимулювання з

боку держави, забезпечують формування необхідного обсягу доходів на місцевому рівні.

**2.** Ефективна ринкова система потребує сприятливого політичного та фіскального середовища, яке залежить від країни. З іншого боку, в умовах ефективного ринку держава зможе передати значну частину своїх функцій регіонам. Цей консенсус є стратегічним завданням України на нинішньому етапі реалізації реформ децентралізації.

**3.** Успішна децентралізація підвищує ефективність і результативність державного сектору. Але невдала децентралізація загрожує політичній та економічній стабільності та впливає на продуктивність державного управління.

### РОЗДІЛ 3

## ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОСНОВИ ДЛЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РІВНІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УКРАЇНІ

### 3.1. Особливості формування адміністративно-територіальних одиниць у контексті децентралізації

На жаль, демократичні зміни в Україні, що відбулися після проголошення незалежності, не супроводжувалися відповідними змінами в системі адміністративно-територіального устрою, внаслідок чого виникло багато суперечностей у формуванні адміністративно-територіальних одиниць. Також в Україні тривалий час зберігався адміністративно-територіальний устрій, який сформувався за часів СРСР. Ця система відповідала характеру тоталітарної політичної системи, що панувала за часів Радянського Союзу. Він забезпечував повний контроль державної влади над громадянами, адміністративно-територіальними одиницями та місцевим самоврядуванням, які були штучно створені і мали формальний характер. Створення всіх державних інституцій відбувалося бюрократичним шляхом, через закриті для суспільства канали. Хоча збереження елементів адміністративно-територіального устрою радянського типу в період незалежної України відіграло певну позитивну роль у забезпеченні та збереженні її єдності [15]. Водночас дедалі очевиднішою ставала невідповідність старої системи та принципів функціонування адміністративно-територіального устрою цілям демократичного розвитку країни. Коли в 1996 році було прийнято Конституцію України, стаття 1 якої проголошувала побудову демократичної, соціальної і правової держави, виявились її основні недоліки, пов'язані з пануванням централізації, яка характеризувалася надмірною фінансовою, політичною та адміністративною залежністю органів місцевого самоврядування щодо державної влади [33]. Така система територіального устрою характеризувалася блокуванням

потенціалу саморозвитку територіальних громад і регіонів, практично була відсутня можливість для самоініціативи жителів та органів управління адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні, особливо села та селищних рад, у вирішенні питань місцевого значення та життєдіяльності громади. Існуючі суперечності між новими соціально-економічними відносинами та старою системою територіального устрою, яка характеризувалася часто створюваними штучними формами адміністративно-територіальних одиниць та формальних органів самоврядування, значною мірою спричинили дисбаланс у розвитку територіальних одиниць та неефективну використання наявних і потенційних ресурсів. Ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування та її рішення щодо європейської інтеграції також поставили вимоги щодо зміни системи адміністративно-територіального устрою країни, створення нових форм адміністративно-територіальних одиниць та їх місцевого самоврядування. тіла.

Підґрунтям для цих змін став процес децентралізації регіонального розвитку, в основі якого лежить розвиток місцевого самоврядування з децентралізацією, регіональною децентралізацією та одночасною фіскальною і бюджетною децентралізацією. Відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (Розпорядження № 333-р), схваленої КМУ фактична реалізація заходів, пов'язаних із завданнями адміністративно-територіальної реформи в Україні, розпочалася на самперед зі змін у системі адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно до цього документу було внесено зміни до організаційно-правових засад місцевого самоврядування в Україні та прийнято низку базових законів, які створили правову та фінансову основу для діяльності нових органів місцевого самоврядування [53].

Фактично реформа децентралізації розпочалася 5 лютого 2015 року, коли було прийнято два базових закони, а саме проект Закону України «Про засади державної місцевої політики» [50] та Закон України «Про впровадження реформи децентралізації влади». Закон «Про добровільне об'єднання

територіальних громад» [49]. Якщо перший закон мав передусім концептуальне значення, то другий закон створив реальний механізм об'єднання територіальних громад.

Відповідно до Закону України №157-III «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ряд об'єднаних територіальних громад були утворені як нові форми адміністративно-територіальних одиниць з розширеними повноваженнями та дещо покращеною ресурсною спроможністю [49].

Таким чином, у процесі децентралізації регіонального розвитку відбуваються такі зміни: створення нових основних форм адміністративно-територіальних одиниць, які наділяються новими повноваженнями; утворено нові органи місцевого самоврядування в цих територіальних громадах з метою покращення якості надання ними послуг мешканцям цих територіальних одиниць; цей процес супроводжується вищим ступенем децентралізації фінансових ресурсів і новими правилами міжбюджетних відносин. Багаторівневий принцип побудови нової системи адміністративно-територіальних одиниць покликаний забезпечити оптимальне управління системою адміністративно-територіального устрою при поєднанні та задоволенні місцевих і регіональних інтересів з державними. При цьому на кожному з рівнів адміністративно-територіальних одиниць забезпечується здійснення окремих повноважень з організації життєдіяльності відповідних громад мешканців та державного управління, а також розподіл цих повноважень у сучасному бачення. базується на принципі субсидіарності.

У зв'язку з неузгодженістю законодавчого регулювання створення та діяльності нових форм адміністративно-територіальних одиниць у вигляді добровільно об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які утворюються особливо в межах цілого району, як раніше створених та діючих адміністративно-територіальних одиниць, виникає конфлікт щодо питання регулювання діяльності подвійних органів місцевого самоврядування – виконавчих органів ОТГ, районної державної адміністрації та районної ради. Це означає, що йдеться про дублювання повноважень органів місцевого

самоврядування ОТГ, районних рад та РРА. Сьогодні в межах таких адміністративно-територіальних одиниць одночасно діють районна державна адміністрація та районна рада з відповідними витратами на їх утримання, а також виконавчі органи ОТГ з повноваженнями та фінансуванням, передбаченими законом. Дуалізм влади на рівні місцевого самоврядування негативно впливає на процеси розподілу комунального майна між ОТГ та районом, ускладнює повноваження органів виконавчої влади на території ОТГ, які утворюються в різних районах. Встановлення, ліквідація та встановлення і зміна меж районів відповідно до Конституції України є повноваженнями Верховної Ради України. Щодо бачення вирішення цього питання запропоновано чотири варіанти подальших дій [58]:

- ліквідувати окремі райони, в які об'єдналися всі територіальні громади;
- законодавчо врегулювати та достроково припинити повноваження районних рад у районах, де всі громади об'єдналися в одну територіальну громаду;
- змінювати адміністративно-територіальний устрій районного рівня в межах всієї країни чи площі окремих областей;
- утворюють новий район шляхом об'єднання територій двох і більше сусідніх районів в один [52].

Тому з метою вирішення всіх існуючих колізій під час створення нових форм адміністративно-територіальних одиниць у процесі реалізації реформи децентралізації Кабінетом Міністрів України є Закон «Про засади адміністративно-територіального устрою Україна» який вирішує низку питань в системі адміністративно-територіального устрою України, сформовано базовий і допоміжний рівні. Адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня (регіони) включатимуть

Стаття 5 містить чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці як «частини території України у встановлених законом межах, яка є територіальною основою організації та діяльності органів державної влади та/або місцевого самоврядування» [50].

Посилаючись на статтю 2 проекту Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України», поняттю «адміністративно-територіальні одиниці» присвоюються наступні ознаки, які сформувалися в процесі децентралізації регіонального розвитку

- 1) наявність адміністративних центрів
- 2) наявність кадрової, мінфраструктурної та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій виконувати в повному обсязі визначені законом повноваження;
- 3) відсутність у її межах інших адміністративно-територіальних одиниць того самого рівня або підпорядкованих адміністративно-територіальних одиниць, що перебувають під юрисдикцією інших адміністративно-територіальних одиниць того самого рівня;
- 4) територіальна неподільність адміністративно-територіальних одиниць;
- 5) наявність на території адміністративно-територіальної одиниці суб'єкта, здатного надавати адміністративні, соціальні та інші послуги на визначеному державою базовому рівні;
- 6) наявність на території адміністративно-територіальної одиниці суб'єкта, здатного надавати адміністративні, соціальні та інші послуги на визначеному державою базовому рівні;
- 7) наявність на території адміністративно-територіальної одиниці об'єктів соціально-культурної інфраструктури [50].

Однак наразі цей законопроект, який пройшов перше читання, отримав багато зауважень і був повернутий на доопрацювання. Після внесення змін цей документ повторно внесли до Верховної Ради України 29 серпня 2019 року, але знову повернули на доопрацювання.

27 грудня 2019 року Кабінет Міністрів України схвалив проект Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України», який визначає основні принципи адміністративно-територіального устрою України, порядок формування, ліквідація, встановлення та зміна меж адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів [64 ].

А саме:

1) вводяться такі терміни: адміністративно-територіальний устрій України, адміністративно-територіальні одиниці, населені пункти тощо;

2) визначає засади, на яких будується адміністративно-територіальний устрій, органи, до компетенції яких належить розгляд і вирішення питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення із міни їх меж, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ і міст, найменування і перейменування населених пунктів та адміністративно-територіальних одиниць;

3) визначає питання, пов'язані з державною реєстрацією адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів [64].

Проект не визначає адміністративно-територіальний устрій (перелік адміністративно-територіальних одиниць) України, який має регулюватися Законом України «Про адміністративно-територіальний устрій».

Нагадаємо, одним із головних завдань уряду є створення трирівневої системи адміністративно-територіального регулювання: муніципалітет; округ (район); область), що зазначено у цілі 10.3 «Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад» програми Кабінету Міністрів України.

Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, сприяння розвитку регіонів та запобігання корупції» від 20 вересня 2019 р. № 713/2019 доручено Кабінету Міністрів України до 1 січня 2020 року забезпечити розроблення та подання на розгляд Верховної Ради України проекту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України [64].

Законодавче врегулювання з точки зору створення нової моделі адміністративно-територіального устрою є найбільш необхідним і нагальним, але не можна оминати увагою й іншу проблему децентралізації регіонального розвитку з точки зору формування нових адміністративно-територіальних

одиниць-законодавче врегулювання процесу об'єднання територіальних громад навколо столиць.

Природа цієї проблеми двояка. З одного боку, необхідно було проводити нові вибори міських голів та міських рад, що в більшості випадків суперечило інтересам делегатів та міських голів. З іншого боку, навіть створення об'єднаних територіальних громад, які б включали навколишні села та селища до складу міської громади, не відповідало інтересам представників органів місцевого самоврядування, а майбутні голови ОТГ не завжди мали чітке розуміння того, які додаткові обов'язки їм доведеться виконувати.

У рамках реформи децентралізації Верховна Рада України прийняла законопроект № 6466 про добровільне об'єднання територіальних громад міст обласного значення. Відтепер муніципалітети можуть приєднуватися до міст обласного значення та утворювати нові форми адміністративно-територіальних одиниць за спрощеною процедурою.

Для успішної реалізації нинішніх реформ адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування, децентралізації, окрім розробки необхідних законопроектів та прийняття відповідних законів, необхідно їх узгодити з чинною Конституцією України. Чинна конституція не передбачає всіх необхідних змін, особливо в нормативно-законодавчому полі. Тому необхідно терміново змінювати Конституцію України, особливо щодо децентралізації влади. Такий законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» був поданий до Верховної Ради України 1 липня 2015 року, але був відправлений на доопрацювання та активно допрацьовувався у 2015 році, направлений до профільного комітету, до Конституційного Суду до 29 серпня 2019 року. Натомість 13 грудня 2019 року Верховна Рада повторно внесла однойменний законопроект, який Президент України також визнав невідкладним. Але цей документ теж відправили на доопрацювання.

Одним із найбільш дискусійних моментів стала пропозиція запровадити інститут префектів, який створено для адміністративного контролю за

додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування, координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Тому продовжується робота над розробкою проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», метою якого є децентралізація влади та оновлення конституційного регулювання місцевого самоврядування та організації місцевого самоврядування. адміністративно-територіального устрою відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

Аналіз особливостей формування адміністративно-територіальних одиниць під час реалізації процесу децентралізації дав змогу висвітлити основні проблемні аспекти законодавчого регулювання утворення нових територіальних одиниць у формі регіональних адміністративних одиниць. Для вирішення цього, перш за все, необхідно врегулювати конституційне забезпечення адміністративно-територіальної реформи, оскільки деякі важливі елементи її проведення суперечать положенням чинної Конституції України. Тому існує конфлікт двовладдя в ОТГ, які утворюються в межах раніше існуючих адміністративно-територіальних одиниць – районів.

Також спроби децентралізації влади, передачі низки важливих соціальних функцій, особливо у сфері освіти та охорони здоров'я, територіальним громадам як новим базовим формам адміністративно-територіальних одиниць без належної децентралізації у бюджетно-фінансовій сфері. спірний.

Тому можна стверджувати, що прийняття Закону «Про основи адміністративно-територіального устрою України» дасть змогу вирішити багато проблем формування системи адміністративно-територіальних одиниць.

### **3.2. Підходи до визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади**

Важливим елементом реформи місцевого самоврядування та регіональної організації влади в Україні на сучасному етапі є процес розбудови надійної

регіональної інфраструктури місцевого самоврядування та діяльності адміністративно-територіальних одиниць через добровільне об'єднання територіальних громад. Об'єднання територіальних громад також має призвести до утворення громад, які є базовими одиницями адміністративно-територіального устрою, а їх сукупність становитиме район.

Сучасна наука, виходячи з необхідності вдосконалення існуючого адміністративно-територіального устрою, загалом підтримує модернізаційні пропозиції, які не суперечать простій уніфікованій формі державного устрою України.

Проте деякі вчені С. Сахненко, обґрунтовують необхідність запровадження комплексного територіального устрою федеративного характеру [25]. У нинішній суспільно-політичній ситуації це виглядає як загроза територіальній цілісності країни.

М. Пухтинський вважає, що положення конституції про територіальні основи та організацію місцевого самоврядування необхідно зосередити в одному розділі: «Територіальний устрій, територіальна організація державної влади, місцевого самоврядування». Учений зазначає, що ця частина конституції має відображати: основні принципи територіального устрою України та її складових частин; положення про територіальну організацію державної влади та місцевого самоврядування, зокрема про конституційні основи територіального устрою України, статус Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади та принципи місцевого самоврядування [54]. Однак навіть побіжний SWOT-аналіз цієї ідеї демонструє значну перевагу її слабким сторонам і небезпекам над її перевагами та можливостями. Насамперед, йдеться про необхідність не звичайного оновлення Конституції України, а зміни її структури, що потребує ухвалення нового Основного Закону.

Загалом вектор наукової думки щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою та побудови раціональної територіальної організації влади спрямований у бік необхідності модернізації конституційних структур. Такий підхід закладено в проекті Закону України «Про внесення змін до

Конституції України» згідно з яким систему адміністративно-територіального устрою мають складати адміністративно-територіальні одиниці: області, райони, громади [48]. На необхідності впровадження саме такої трирівневої системи неодноразово наголошувалося в науковій літературі [13]. Позитивним моментом проекту є визначення громади як первинної одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України. При цьому встановлено, що до складу округу входять кілька муніципалітетів.

Втілений у проекті підхід відповідає як суспільним проблемам, так і науковим уявленням про зміст реформи адміністративно-територіального устрою, оскільки всі громади матимуть однакові повноваження, це нововведення сприятиме зростанню місцевої відповідальності, ефективному управлінню, відповідальний вибір пріоритетів і органів місцевого самоврядування, а також співпраця з сусідніми громадами [18].

Незважаючи на те, що згаданий вище проект конституційних змін «видав» з центру уваги нинішньої політики, реформа місцевого самоврядування та територіального устрою влади все ще триває. З прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» в Україні розпочався процес об'єднання територіальних громад у всіх регіонах України [49], що в контексті побудови розумної територіальної основи для не досліджено діяльність органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з точки зору реалізації нормативно-правових умов об'єднання.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [53] є третьою в історії незалежної України і, на відміну від двох попередніх, має потенціал для реалізації навіть після закінчення встановленого терміну. Ця концепція визначає напрями, механізми та умови формування ефективного місцевого самоврядування та організації регіональної влади, створення та забезпечення автентичного середовища життєдіяльності громадян, надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя та забезпечення виконання. Вона задовольняє інтереси громадян в усіх сферах життєдіяльності та узгоджує інтереси держави і громади.

Для того, щоб відповідні зміни заклали надійну конституційно-правову основу для ефективного функціонування місцевого самоврядування, необхідно чітко визначити територіальну основу ефективного місцевого самоврядування та систему інститутів, які з нею пов'язані і здатні вирішувати проблеми [41].

Конституційно-правовій доктрині та зарубіжному досвіду відомі два способи визначення територіальної основи діяльності муніципальних утворень шляхом оновлення адміністративно-територіального устрою: зверху вниз і знизу догори. Складається враження, що об'єднання територіальних громад – це спроба здійснити реформу адміністративно-територіального устрою «знизу вгору» – спочатку створити адекватну просторову основу для функціонування органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, а потім створити відповідну просторову основу для функціонування органів місцевого самоврядування та виконавчої влади. Лише потім закріпити результати реформи на конституційному рівні, щоб громада, яка утворилася шляхом об'єднання, була визначена як первинна одиниця в системі трирівневого адміністративно-територіального устрою, в якій кілька громад складатимуть район, і кілька районів складатимуть область. І такий підхід виправданий як мінімум з двох точок зору.

По-перше, «...з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн осіб, а кількість сільських населених пунктів — на 348 одиниць. Водночас кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць. Близько 12 тис. територіальних громад в Україні утворено понад 6000 громад з населенням менше 3000 осіб, з них 4809 громад мають менше 1000 осіб, 1129 громад мають менше 500 осіб, у більшості виконавчих органів відповідні сільські ради не сформовані, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування цих громад практично не можуть виконувати надані їм законом повноваження. Дотаційність бюджетів становить понад 70 %, а територіальні громади на 90% утримуються за рахунок державного бюджету [53]. Отже, укрупнення територіальних громад в Україні безпосередньо причинно пов'язане з успішністю всього комплексу реформування місцевого самоврядування в Україні. Водночас об'єднання територіальних громад по суті створює адміністративно-

територіальну одиницю базового рівня – громаду, до складу якої входять населені пункти, мешканці яких добровільно об'єдналися в територіальну громаду з одним місцевим радою, яка розташована в адміністративному центрі. муніципалітету. Це має не лише вирішити проблему роздробленості територіальних громад, а й створити належну матеріально-фінансову базу для місцевого самоврядування в Україні.

По-друге, реалізація реформи «знизу» визначається змістом принципів адміністративно-територіального устрою України та необхідністю врахування історичних, економічних, еколого-географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій України. . регіони. У разі реформи «зверху вниз» було б важко адекватно врахувати ці особливості та традиції.

Згідно з [26], з даними Державного реєстру виборців в Україні вже утворено 783 місцеві виборчі округи, які об'єднують жителів 9580 населених пунктів, у тому числі 8925 сіл, 291 селища, 261 селища міського типу, 100 міст районного значення та 3 міста обласного значення.

Частина 1 статті 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає основні умови добровільного об'єднання територіальних громад [49]. Так, перша умова встановлює організаційне обмеження щодо наявності у складі новоутворюваної ОТГ іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування. Тобто внаслідок об'єднання територіальних громад представницькі органи всіх територіальних громад, що об'єднуються мають припинити своє існування, а взамін них створюється спільний для ОТГ представницький орган. Однак, таке організаційне обмеження не запобігає появі територіальних включень – анклавів, внаслідок чого у територіальній громаді територіально включених населених пунктів, за великим рахунком, не залишається інших варіантів, як приєднатися до ОТГ. Так, у просторових межах Олевської міської ради, яка об'єднала 54 з 60 населених пунктів Олевського району Житомирської області, розташована Радовильська сільська рада, яка є представницьким органом місцевого самоврядування жителів трьох сіл. Аналогічна ситуація виникла у

Новоушицькому районі Хмельницької області, де у просторових межах Новоушицької сільської громади, яка об'єднала 53 з 59 населених пунктів, знаходиться Борсуківська сільська рада, яка є представницьким органом місцевого самоврядування жителів двох сіл [10, с. 20].

Друга умова за своїм змістом, з одного боку, забороняє об'єднуватись територіальним громадам, що не межують між собою, а з іншої встановлює засади визначення зовнішніх меж новооб'єднаної громади (хоча друга частина даної умови, власне умовою не є і тому повинна бути зосередженою в іншій або окремій статті). Цю умову варто визнати такою, що забезпечить реалізацію принципу повсюдності новоутворених територіальних громадах. Однак, в Сосницькому районі Чернігівської області була утворена Сосницька селищна громада, територія якої розділена на дві частини [10, с. 20].

Третя умова забороняє об'єднуватись сусіднім територіальним громадам, що знаходяться в просторових межах різних областей. Порухення цієї умови наразі відсутні. Проте варто вказати, що дана умова, із наведених вище причин, пов'язаних з «механічною» нарізкою районів, не забороняє об'єднуватись сусіднім територіальним громадам, що знаходяться в просторових межах різних районів. Так, у Чернігівській області у просторових межах Чернігівського та Ніжинського районів утворено Олишівська селищну громаду, а у Полтавській області в просторових межах Полтавського, Решетилівського та Новосанжарського районів було утворено Мачухівську сільську громаду [10, с. 20]. Внаслідок таких об'єднань виникає питання про районну приналежність територіальної громади та про районну раду, що представлятиме спільні інтереси цієї та інших територіальних громад району. Видається, що такою районною радою на перехідному етапі має бути та, яка розташована на території того ж району, що і адміністративний центр громади.

Враховуючи необхідність забезпечення цілісності районного рівня адміністративно-територіального устрою, В. Куйбіда серед основних питань, що потребують законодавчого врегулювання для сприяння утворенню ОТГ, називає необхідність врегулювання питання зміни меж ОТГ. Повноваження

щодо зміни меж районів відповідно до ст. 29, ч.1 ст.85 Конституції України належать до компетенції ВРУ. Наразі у Парламенті зареєстровано кілька законопроектів про зміну меж районів, зокрема законопроект №9204 про утворення, ліквідацію і зміну меж районів Полтавської області [10]. Враховуючи, що процес об'єднання територіальних громад відбувається і в Полтавській області, видається доцільним «закріпити» результати реформи шляхом утворення, ліквідації та зміни меж районів, а також визначити перелік громад, які будуть включені до складу районів після завершення цього процесу.

Характерною особливістю добровільного об'єднання територіальних громад є те, що всі територіальні громади в межах району об'єднуються, в результаті чого виникає ситуація, коли юрисдикція представницького органу місцевого самоврядування ОТГ повністю збігається з юрисдикцією районної ради. Прикладами таких ОТГ є Сновська (Чернігівська область), Народицька (Житомирська область), Старошинівська, Лехівська (Хмельницька область), Апостолівська (Дніпропетровська область), Чернігівська (Запорізька область), Краснолиманська (Донецька область), Біловодська (Луганська область) та інші. Є також низка районів, де лише частина територіальних громад району не входить до складу ОТГ [10].

Збереження на одному рівні представницького органу ОТГ, до складу якого входять всі територіальні громади району, та районної ради, яка представляє "спільні" інтереси однієї ОТГ в районі, призводить до конфлікту повноважень. Ефективність управління соціальним розвитком на цих територіях знижується. У процесі пошуку шляхів ефективної організації публічної влади на цих територіях з'явився новий підхід, ще менш ефективний і ще менш раціональний спосіб організації влади.

Важливим недоліком процесу добровільного об'єднання є відсутність у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» умов для врахування пропорційності мінімальної загальної кількості територіальних громад, розміру території та чисельності населення, необхідних для об'єднання.

О. Бутнік серед ключових викликів у подальшій реалізації процесу об'єднання називає, по-перше, розгляд об'єднання не лише в контексті реформи місцевого самоврядування, а й як етапу формування базового рівня нового адміністративно-територіального устрою країни, по-друге, забезпечення синхронізації з реформою соціального сектору [11].

Безперечно, об'єднання територіальних громад та створення відповідної територіальної основи діяльності органів місцевого самоврядування є об'єктивною необхідністю, але не самоціллю. Метою об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст та метою загального реформування місцевого самоврядування є регіональний розвиток та досягнення високого рівня життя населення. Враховуючи відносність заявленого соціально-інфраструктурного мінімуму, пропорційного кількості мешканців адміністративно-територіальних одиниць, особливо новостворених громад, створення та якість якого забезпечуватиметься за умови об'єднання територіальних громад, необхідно враховувати, що територіальна одиниця в адміністративно-територіальних одиницях пропорційна кількості жителів. Терміни «підвищення рівня та якості життя населення» та «компетентна територіальна громада» залишаються безглуздими. Нормативне закріплення на рівні закону належного соціального та інфраструктурного мінімуму у сферах освіти, культури, медицини, безпеки, дорожнього господарства, громадської та житлово-комунальної діяльності тощо, залежно від кількості мешканців територіальних громад, для мешканців муніципалітетів та органів місцевого самоврядування, на думку експертів, вони матимуть мотиваційний характер. Без чіткого розуміння змісту кінцевих цілей реформи місцевого самоврядування держава не отримає належної підтримки у цій сфері, тому процес об'єднання територіальних громад триватиме на невизначений термін. Крім того, визначення положень про соціальний та інфраструктурний мінімум може стати основою для розробки та затвердження перспективних планів розвитку районів та областей.

Окремим теоретичним недоліком Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є те, що в ньому не завжди розмежовуються терміни «територіальна громада» та «громада». Аналіз його положень свідчить, що під територіальною громадою потрібно розуміти виключно сукупність жителів, у той час як громада – територія (населений пункт (місто) або сукупність населених пунктів – сіл, селищ, міст у різному поєднанні та територія між ними), на якій ці жителі (територіальна громада) проживають. Адже зі змісту статей 3, 4 виходить, що право об'єднуватись може належати виключно жителям певного населеного пункту (територіальній громаді), у той час як ОТГ (жителі декількох населених пунктів які, до об'єднання були жителями окремих територіальних громад, реалізували своє право на об'єднання в одну територіальну громаду) не може мати свого адміністративного центру – адміністративний центр може мати виключно територія – громада, яка складає сукупність всіх населених пунктів, жителі яких об'єднались в одну територіальну громаду, та територію між ними.

Якщо оцінювати сучасну динаміку процесу добровільного об'єднання громад, то сумнівним є побудова обґрунтованої територіальної основи діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчої влади та визначення територіальної громади як базового елемента, адміністративно-територіального устрою буде завершено до 2023 року. Таке припущення можливе з двох причин: перша – добровільність процесу; друге – невмотивованість територіальних громад. Отже, для прискорення процесу формування основної статті адміністративно-територіального устрою можливе застосування двох варіантів підходів: встановлення строку примусового виконання права на добровільне об'єднання та після його закінчення проблема упорядкованого об'єднання територіальних громад; зацікавленість територіальних громад брати участь у процесі об'єднання, використовуючи як мотивацію можливість стати власниками землі сільськогосподарського призначення. Враховуючи вищезазначене, ми підтримуємо думку дослідників про те, що ухвалення Закону України «Про соціальний та інфраструктурний

мінімум адміністративно-територіальних одиниць» можна вважати важливим орієнтиром реформування.

Об'єднання територіальних громад відбувається за таких умов: у межах ОТГ не повинно бути іншої територіальної громади з власним представницьким органом місцевого самоврядування; територія ОТГ має бути неподільною; межі ОТГ визначаються поза межами юрисдикції ради територіальної громади, що об'єдналася. Однак перша умова не перешкоджає утворенню анклавів в об'єднаних громадах, а друга умова фактично порушується, незважаючи на її чітке формулювання. До Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» необхідно внести зміни, передбачивши наслідки недотримання умов об'єднання територіальних громад, передбачених статтею 4 Закону. Як наслідок, рішення про добровільне об'єднання територіальних громад мають визнаватися недійсними.

Необхідно запровадити відповідні додаткові умови об'єднання для забезпечення пропорційності між розміром території та кількістю мешканців.

### **Висновки до розділу 3**

1. Особливістю об'єднання добровільних територіальних громад є те, що об'єднуються всі територіальні громади району. Це призводить до того, що компетенція представницького органу місцевого самоврядування ОТГ повністю збігається з компетенцією ОТГ, межами повноважень районного парламенту та компетенцією районної державної адміністрації.

2. З огляду на зручність збереження ефективного трирівневого територіального устрою та системи місцевого самоврядування, розумним вирішенням цієї проблеми було б приєднання району з однією територіальною громадою до одного із сусідніх районів, з подальшою реорганізацією, районної державної адміністрації, ліквідація районної ради приєданого району та проведення виборів до новоутвореної районної ради в результаті приєднання району.

**3.** Проблемні питання визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад можливо вирішити шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів або внесення необхідних змін до вже існуючих.

## ВИСНОВКИ

У магістерській роботі вдалося досягти поставленої мети, яка полягає в узагальненні напрямів визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади. Результати дослідження дають змогу зробити наступні висновки.

1. Аналіз термінологічної бази за темою дослідження, свідчить про те, що поняття «територіальна основа для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади» є складним і потребує пояснення. З'ясування тлумачень основних термінів, з яких складається основне поняття, дозволяє визначити, що територіальна основа для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади – це просторова основа для організації і діяльності виборних та інших органів, які наділені повноваженнями вирішувати питання місцевого значення жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр.

2. Вивчення літератури з досліджуваної проблеми свідчить про те, що питання адміністративно-територіальної організації місцевого самоврядування у контексті децентралізації є актуальним і знайшло відображення у теоретичних та практичних напрацюваннях вітчизняних науковців різних галузей наук: публічного управління та адміністрування, права, економіки. Можна відзначити, що ця тема вивчається фрагментарно, увага приділяється її окремим складовим: організації місцевого самоврядування, його реформуванню; адміністративно-територіальній організації влади; різноманітним аспектам децентралізації. Крім того, незавершений процес реформування даної сфери характеризується наявністю значної кількості проектів нормативно-правових актів, які перебувають на стадії активного обговорення і ще не набрали чинності. Отже, результати, отримані у роботі, свідчать про необхідність здійснення ґрунтовних наукових пошуків саме з

питань визначення територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальної громади, оскільки цей напрям досліджено недостатньо.

3. Визначення територіальної основи діяльності органів самоорганізації населення на рівні територіальної громади неможливе без чіткого розуміння сутності поняття «адміністративно-територіальна одиниця». Дослідження цього терміну дозволяє виокремити низку суттєвих ознак. А саме: територіально-просторові ознаки, форми організації, правові та адміністративні ознаки, які гарантують чітке розмежування території адміністративно-територіальної одиниці та визначають повноваження її органів влади, системність її побудови, функціональні зв'язки, ефективність та раціональність у використанні всіх наявних та потенційних ресурсів для створення самодостатньої адміністративно-територіальної одиниці та характеристика ресурсів, що їх виражають.

4. Аналіз французького та польського досвіду дозволив виявити певні спільні риси в організації, функціонуванні, розвитку та реформуванні місцевого самоврядування з урахуванням результатів децентралізації. Зокрема, представництво органами місцевого самоврядування кожного з трьох адміністративно-територіальних рівнів, зменшення державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування та подальша тенденція до інституційної, регіональної, функціональної та фінансової децентралізації. Також через вищі рівні прийняття рішень, невизначеність у розподіл і повноважень, неефективність застосування єдиних правил для всіх муніципалітетів без урахування економічного становища кожного муніципалітету, збільшення витрат, неефективне державне втручання та дистанціювання держави від громадян, ризик втрати контролю та відсутність належного зовнішнього впливу, також виокремлено низку недоліків та можливих ризиків, серед яких ризик порушення принципу системного підходу до прийняття рішень та послаблення інтеграції відповідних підрозділів, необхідної для децентралізації.

5. Вивчення досвіду інших країн в управлінні процесами децентралізації показало, що реформи мають інституційний характер і передбачають тривале впровадження. Найбільш ефективні реформи децентралізації були проведені в таких країнах, як Німеччина, Франція, Польща, Великобританія, Швеція та країни Латинської Америки. Кожна з розглянутих країн отримала власні переваги від децентралізації, але недоліки спостерігаються досить схожі. У зв'язку з цим, для України доцільним є звертати увагу лише на загальні принципи, на яких базується процес децентралізації тієї чи іншої країни. При формуванні національної системи місцевого самоврядування, проведенні реформ у цій сфері необхідно спиратися на вітчизняні соціально-економічні й політичні реалії. Крім того, незавершений процес децентралізації в Україні дозволяє урахувати зарубіжний досвід та мінімізувати недоліки та ризики, які можуть виникнути.

6. Дослідження особливостей формування адміністративно-територіальних одиниць в Україні в умовах децентралізації дозволило виявити основні проблеми правового регулювання при створенні нових територіальних утворень у формі об'єднаних територіальних громад. Крім того, прийняття Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» сприяло вирішенню багатьох проблем у формуванні системи адміністративно-територіальних одиниць, прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» успішно завершило процес децентралізації влади, вимоги Європейської хартії. Можна говорити про оновлення конституційних положень щодо місцевого самоврядування та організації адміністративно-територіального устрою відповідно до вимог Європейської хартії. Дослідження виявило низку проблем, які перешкоджають визначенню регіональних засад діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад. Загалом вони пов'язані з незавершеністю нормативно-правової бази, яка має визначати цей процес. Тому основним шляхом забезпечення визначення регіональних засад діяльності асоціацій

органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад є розробка та прийняття відповідних законодавчих актів, зокрема Закону України «Про соціальний та інфраструктурний мінімум адміністративно-територіальних одиниць». Він також вносить відповідні зміни та доповнення до чинного законодавства, зокрема до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», щодо наслідків порушення умов об'єднання територіальних громад, викладених у статті 4 цього закону.

7. Реалізація запропонованих заходів сприятиме визначенню більш обґрунтованої територіальної основи діяльності органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад, подальшій децентралізації влади, реформуванню адміністративно-територіального устрою, спрямованому на підвищення спроможності територіальних громад та їхніх організацій самостійно регулювати та управляти місцевими справами та місцевим самоврядуванням.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування : монографія / ДУ «інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. ред. В. С. Кравців. – Львів, 2016. – 264 с.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: монографія / В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвійшин та ін. – Київ, 2007. – 366 с.
3. Алаев Э. Экономико-географическая терминология. – Київ : 1977. – 199 с.
4. Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2018. – Вип. 4 (39). – С. 7 – 15.
5. Багров Н. Региональная геополитика устойчивого развития. – Київ : Лыбидь, 2002. – 256 с.
6. Баймуратов М. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак / М. Баймуратов // Публічне право. – № 2 (2011). – С. 4 – 11.
7. Батанов О. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов. – Київ : Юридична думка, 2010. – 656 с.
8. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: монографія / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова / за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.
9. Безверхнюк Т. Роль принципів «європейського регіоналізму» в організації вітчизняної системи регіонального управління [Електронний ресурс] / Т. М. Безверхнюк // Режим доступу: [www.oridu.odessa.ua/news/bok/](http://www.oridu.odessa.ua/news/bok/).
10. Богущкий І. Обґрунтована територіальна основа для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади : проблеми

визначення [Електронний ресурс] / І. О. Богуцький – Режим доступу: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/719944.pdf>.

11. Бутник О. Муніципальна реформа як пріоритетне завдання сталого розвитку України // Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : тези доп. Всеукр. наук.-пр. конф. – Київ: ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. – С. 32 – 33.

12. Василенко І. Административно-государственное управление в странах Запада : США, Великобритания, Франция, Германия : учебн. пос. / И. А. Василенко. – М., 2000. – 83 с.

13. Ворона П. Пріоритети та пропозиції щодо реформи місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / П. В. Ворона // Державне будівництво. – 2009. – № 1. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/2/02.pdf>.

14. Гетьман А. Конституційно-правові засади адміністративно-територіального устрою України : дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Гетьман Андрій Борисович; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2013. – 190 с.

15. Дем'янчук О. І. Сутнісні характеристики та формування адміністративно-територіальних одиниць у контексті децентралізації регіонального розвитку / О. І. Дем'янчук // Наукові записки Національного університету «Острозька академія», серія «Економіка». – 2018. – № 9 (37). – С. 117 – 124.

16. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети/ моногр. за ред. З. С. Варналія. – Київ : НІДС, 2007. – 820 с.

17. Державне управління в Україні : централізація і децентралізація : моногр. / Відп. ред. Н. Р. Нижник. – Київ : УАДУ при Президентові України, 1997. – 160 с.

18. Децентралізація в Україні: від центрального контролю до місцевої відповідальності. Аналітичний звіт № 59 / А. Козлов, М. Майер-Резенде, Р. Вовк, М. Гнатовський // Democracy Reporting international, 2015. – 30 с.

19. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети / М. І. Долішній. – Київ : Наукова думка, 2006. – 511 с.
20. Долішній М. Територіальна суспільна система як об'єкт дослідження регіональної економіки України. Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональні суспільні системи / М. І. Долішній, Л. Шевчук, Я. Шевчук : Зб. наук. пр. НАН України; Ін-т регіон. дослідж.; Відп. ред. М. І. Долішній. – Львів, 2004. – Вип. 3 (XLVII). – Ч. 1. – С. 3 – 12.
21. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – Київ : НАДУ, 2010. – 820 с.
22. Забейворота Т. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади / Т. В. Забейворота // Теорія та практика державного управління. – Вип. 3 (46). – С. 251 – 257.
23. Закоморна К. Державне (конституційне) право зарубіжних країн (навчальні матеріали та схеми): посіб. для підготов. до іспитів / К. О. Закоморна. – 2-е вид., переробл. – Харків : Право, 2016. – 280 с.
24. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні: наук.-практ. комент. / голов. ред. В. Ф. Опришко. – К., 1999. – 397 с.
25. Їжа М. Територіальна організація публічної влади України: складність vs простоти / М. М. Їжа, С. Є. Сахненко // Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. – Т. 1. – Київ : НАДУ, 2014. – С. 14 – 16.
26. Інформація щодо об'єднаних територіальних громад (за даними про проведення чи призначення перших виборів) // Державний реєстр виборців – Режим доступу : [https://www.driv.gov.ua/portal!/cm\\_core.cm\\_index?option=ext\\_gromada&prejim=1&pmn\\_id=145](https://www.driv.gov.ua/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_gromada&prejim=1&pmn_id=145).

27. Камінська Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах / Н. В. Камінська // Наукові записки інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 4. – С. 35 – 40.
28. Кампо В. Місцеве самоврядування в Україні / В. Кампо. – Київ : Ін Юре. – 1997. – 482 с.
29. Касич А. Управління процесами децентралізації: зарубіжний досвід та стратегічні завдання для України / А. О. Касич, А. С. Петрушко // Економіка і суспільство. – 2017. – Вип. 13. – С. 71 – 77.
30. Козюра І. Місцеве врядування в Канаді / І. Козюра. – Київ : Вид-во УАДУ, 2001. – С. 22 – 25.
31. Колишко Р. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спеціал. 12.00.01 / Р. А. Колишко. – Київ, 2003. – 20 с.
32. Конституційне право України / За ред. професора В. Ф. Погорілка. – Київ: Наукова думка, 1999. – 610 с.
33. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : із змінами. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
34. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – Вид. 3-тє, виправл. та доповн. – Київ : Атіка, 2004, - 512 с.
35. Кравченко В. В. Конституційне право України у визначеннях та схемах: навч. посіб. / В. В. Кравченко. – Київ : Атіка, 2002. – 192 с.
36. Куйбіда В. С. Напрями та пріоритети муніципальної реформи в Україні / В. С. Куйбіда // Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості : тези доп. Всеукр. наук.-пр. конф. – Київ : ТОВ «Підприємство ВІ.ЕН.ЕЙ», 2017. – С. 9 – 11.
37. Лазор О. Територіальна організація влади в Україні / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, А. О. Чемерис – Київ : Дакор, 2007. – 576 с.

38. Лелеченко А. в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. управл.: спеціал. 25.00.01 / А. П. Лелеченко. – Київ, 2006. – С. 7 – 8.

39. Мартиненко П. Ф. Децентралізація у здійсненні державної влади як конституційний принцип в Україні / П. Ф. Мартиненко // Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права. – 2001. – Т. 1. – Вип. 2. – С. 23.

40. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади [Електронний ресурс] / А. Матвієнко. – Режим доступу : <http://www.viche.info>.

41. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наукова доповідь / заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2014. – 120 с.

42. Назаретян А. Технология и психология: к концепции эволюционных кризисов / А. Назаретян // Общественные науки и современность. – 1993. – № 3. – С. 28.

43. Органи місцевого самоврядування // Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Київ : «Укр. енцикл.», 1998. – Режим доступу : [https://leksika.com.ua/10610218/legal/organi\\_mistsevogo\\_samovryaduvannya](https://leksika.com.ua/10610218/legal/organi_mistsevogo_samovryaduvannya).

44. Парамонов А. О. Оцінка ефективності територіальної організації влади: зарубіжний досвід / А. О. Парамонов // Зовнішня політика та національна безпека. – 2014. – № 1 (44). – С. 335 – 341.

45. Петришина М. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування : на прикладі Франції та Польщі / М. О. Петришина, О. О. Колодяжний // Молодий вчений. – 2016. – № 1 (28). – Ч. 2. – С. 47 – 51.

46. Петришина М. О. Практика імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування у зарубіжних країнах / М. О. Петришина // Теоретико-

правові засади місцевого самоврядування: аналіз зарубіжного досвіду. – Харків : Оберіг, 2013. – С. 5 – 70. – (Серія «Наукові доповіді»; вип. 8).

47. Пирожков С. І. Адміністративно-територіальна реформа в Україні : актуальні питання методології та практики / С. І. Пирожков, А. П. Павлюк // Економіка України. – 2005. – № 6. – С. 5 – 16.

48. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект закону України від 1 липня 2015 р. № 2217а // Верховна Рада України. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).

49. Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

50. Про засади адміністративно-територіального устрою України : проект закону України від 22 лютого 2018 р. № 8051. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508).

51. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

52. Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж : проект закону України від 22 червня 2017 р. № 6636. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62118](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62118).

53. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.

54. Пухтинський М. М. Концептуальні, конституційно-правові засади територіальної організації влади в Україні / М. М. Пухтинський // Місьцеве самоврядування – основа сталого розвитку України: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. – Т. 1. – Київ : НАДУ, 2014. – 325 с.

55. Пухтинський М. М. Концептуальні та прикладні аспекти здійснення адміністративної реформи в Україні / М. М. Пухтинський // Адміністративна реформа в Україні : шлях до Європейської інтеграції : Зб. наук. пр. – Київ, 2003. – с. 33 – 35.

56. Ржевский В. Территориальная организация советского государства. – С., 1966. – 153 с.

57. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) : Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. справа № 1–39/2001. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01>.

58. Сайт «Децентралізація влади» : Геннадій Зубко запропонував чотири варіанти зміни адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/7057>.

59. Саханенко С. Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій / С. Саханенко // Проблеми співвідношення та реформування. Управління сучасним містом. – 2001. – № 4 – 6. – С. 45 – 53.

60. Скуратович І. М. Адміністративно-територіальний устрій України в 1920 – 1930-х рр. і його вплив на організацію державного управління : історико-правове дослідження : монографія. – Харків : Видавець СПДФО Вапнярчук Н. М., 2004. – 192 с.

61. Ткачук А. В. Хто такий префект? І навіщо він потрібен Україні? / А. В. Ткачук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.spa.ukma.kiev.ua/konst/article.php/2007112313120650>.

62. Указ Президії Верховної Ради УРСР Про затвердження Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР від 12 березня 1981 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1981. – № 12. – Ст. Д79.

63. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук [та ін.] ; за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 276 с.

64. Уряд схвалив законопроект, який визначає засади адмінтерустрою України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/press/news/uryad-shvaliv-zakonoproekt-yakiy-viznachaye-zasadi-adminterustroyu-ukrayini/>.

65. Чернецький Ю. О. Стратегічне управління як інструмент забезпечення соціальної стабільності територіальної громади / Ю. О. Чернецький // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. пр. : Другий Міжнар. наук. конгр. «Державне управління і місцеве самоврядування». – Вип. 2 (13). – Ч. 1 / редкол. : Г. І. Мостовий, В. Я. Амбросов, В. С. Бакіров та ін.; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т. – Харків, 2002. – С. 139 – 143.