

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**Кваліфікаційна робота  
магістра**

**РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО  
УСТРОЮ ЗАПОРІЗЬКОГО РЕГІОНУ**

Виконав: магістрант 3-го курсу, групи 8.2817-з  
спеціальності 281 «Публічне управління та  
адміністрування»  
освітньо-професійної програми  
«Публічне управління та адміністрування»  
О.О. Перегуда

Науковий консультант: професор кафедри  
соціології,  
доцент, д.філос.н. Скворець В.О.

Рецензент: доцент кафедри соціології,  
к.філос.н. Сорокіна О.С.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ.....	9
1.1. Стан наукової розробки реформування адміністративно-територіального устрою України. ....	9
1.2. Уточнення змісту понять дослідження: «адміністративно-територіальний устрій», «реформування», «децентралізація».....	18
1.3. Принципи та методи дослідження реформування адміністративно-територіального устрою України. ....	25
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ .....	31
2.1. Необхідність реформування адміністративно-територіального устрою України. ....	31
2.2. Формування механізму реформування адміністративно-територіального устрою України. ....	40
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ЗАПОРІЗЬКОГО РЕГІОНУ .....	48
3.1. Сучасний стан реформування адміністративно-територіального устрою Запорізького регіону: здобутки і витрати, проблеми і ризики. ....	48
3.2. Основні чинники оптимізації реформування адміністративно-територіального устрою Запорізького регіону. ....	55
ВИСНОВКИ .....	63
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:.....	66

## ВСТУП

**Актуальність проблеми** полягає у відсутності системи регіонального управління, яка б слугувала передумовою формування та здійснення соціально адекватної державної регіональної політики, здатної вирішувати соціальні проблеми регіонального та загальнонаціонального рівня, забезпечувати кроки щодо збалансування регіонального розвитку та підвищення життєвого рівня населення.

**Короткий аналіз дослідження наукових здобутків.** Набутий у роки незалежності досвід розвитку України переконливо свідчить про неможливість реформування будь-яких суспільних відносин без належного наукового обґрунтування, прогностичних передбачень, розроблення новітніх суспільних методологій та теорій. Тому будь-яким практичним крокам щодо реформування у сфері адміністративно-територіального устрою держави повинні передувати комплексні наукові дослідження, виконані саме в межах науки з державного управління. Не можемо не відзначити значного внеску в наукове розроблення цієї проблематики таких сучасних вітчизняних державників та правознавців, як: О. Андрощук, О. Баймуратов, О. Батанов, П. Білик, Ю. Битяк, Є. Василькова, І. Заяць, М. Козюбра, А. Колодій, О. Копиленко, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Міщук, П. Музиченко, Н. Мяловицька, В. Нерсисянц, Н. Нижник, В. Новик, А. Олійник, М. Орзіх, Я. Павлович-Сенета, Л. Приполова, М. Росенко, Ю. Тодика, В. Федоренко, Ю. Шемшученко, В. Шкабаро, В. Яцуба та ін.

Багатозадачність досліджуваної проблеми зумовила залучення наукового доробку вчених з різних галузей, зокрема політичних, економічних, географічних, соціологічних й інших наук. Серед них суттєве значення мають дослідження С. Білої, З. Варналія, Б. Данилишина, О. Долгальнової, М. Долішнього, Ф. Заставного, І. Зварича, М. Карліна, М. Кармазіної, О. Картунова, В. Кравціва, І. Кураса, О. Кучабського, М. Пістуна, З. Тітенко, Л. Чернюк, О. Шаблія. Водночас вчені Я. Верменич, І. Кресіна, Р. Сливка, В. Федосов, О. Василик, О. Кириленко, що присвячені вивченню окремих питань адміністративно-територіального устрою України, розробляючи власні

наукові концепції. Наявні дослідження торкаються різноманітних аспектів адміністративних та територіальних проблем України та спонукають до подальших розробок й акумуляції різнобічних підходів щодо продуктивного реформування адміністративно-територіального устрою держави.

**Малодосліджена проблема.** Відсутність єдиного нормативно-правового документа про адміністративно-територіальний устрій на субрегіональному рівні. Це заважає визначити й реалізувати пріоритетні напрями прогресивного розвитку держави, що призводить до зростання аномальних міжрегіональних диспропорцій та дезінтеграції єдиного територіального простору.

**Метою** цієї кваліфікаційної роботи є дослідження зміни в організації та функціонуванні адміністративно-територіального устрою України та можливих напрямів його вдосконалення на сучасному етапі її демократичного, правового розвитку, на прикладі Запорізької області.

**Завданнями** кваліфікаційної роботи, що спрямовані на досягнення поставленої мети є:

- проаналізувати стан наукової розробки реформування адміністративно-територіального устрою України;
- дослідити зміст понять дослідження;
- визначити принципи та методи дослідження реформування адміністративно-територіального устрою України;
- дослідити необхідність реформування адміністративно-територіального устрою України;
- вивчити формування механізму реформування адміністративно-територіального устрою України;
- проаналізувати сучасний стан реформування адміністративно-територіального устрою Запорізького регіону;
- виявити основні чинники оптимізації реформування адміністративно-територіального устрою Запорізького регіону.

**Об'єктом дослідження** є адміністративно-територіальна реформа України.

**Предметом дослідження** є зміни в організації та функціонуванні адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні на прикладі Запорізької області.

**Гіпотеза** – пропозиції щодо розроблення моделі адміністративно-територіального устрою України, яка сприятиме покращенню та вирівнюванню економічного розвитку територій, розвитку місцевого самоврядування, децентралізації влади та підвищенню ефективності управління.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, які поділяються на підрозділи, висновків, списку літератури. Загальний обсяг кваліфікаційної роботи – 74 сторінок. Список літератури містить 72 найменування.

## **РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ**

### **1.1. Стан наукової розробки реформування адміністративно-територіального устрою України.**

На сучасному етапі державотворення України вдосконалення її адміністративно-територіального устрою – завдання, котре постало перед країною у часи важких випробувань, спричинених зовнішньою агресією та анексією частини території України, розпачатою конституційною реформою, невирішеністю питання про найоптимальнішу модель адміністративно-територіального устрою держави, неналежною урегульованістю статусу адміністративно-територіальних одиниць. Усе це заважає визначити й реалізувати пріоритетні напрями прогресивного розвитку держави, що призводить до зростання аномальних міжрегіональних диспропорцій та дезінтеграції єдиного територіального простору. [30, с.123]

Набутий у роки незалежності досвід розвитку України переконливо свідчить про неможливість реформування будь-яких суспільних відносин без належного наукового обґрунтування, прогностичних передбачень, розроблення новітніх суспільних методологій та теорій. Тому будь-яким практичним крокам щодо реформування у сфері адміністративно-територіального устрою держави мають передувати комплексні наукові дослідження.

Не можна не відзначити значного внеску в наукове розроблення цієї проблематики таких сучасних вітчизняних державознавців та правознавців, як: О. Андрощук, О. Баймуратов, О. Батанов, П. Білик, Ю. Битяк, Є. Василькова, І. Заяць, М. Козюбра, А. Колодій, О. Копиленко, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Міщук, П. Музиченко, Н. Мяловицька, В. Нерсисянц, Н. Нижник, В. Новик, А. Олійник, М. Орзіх, Я. Павлович-Сенета, Л. Приполова, М. Росенко, Ю. Тодика, В. Федоренко, Ю. Шемшученко, В. Шкабаро, В. Яцуба та ін.

Міждисциплінарність досліджуваної проблеми зумовила залучення наукового доробку вчених з різних галузей, зокрема політичних, економічних, географічних, соціологічних й інших наук. Серед них суттєве значення мають дослідження С. Білої, З. Варналія, Б. Данилишина, О. Долгальнової, М. Долішнього, Ф. Заставного, І. Зварича, М. Карліна, М. Кармазіної, О. Картунова, В. Кравціва, І. Кураса, О. Кучабського, М. Пістуна, З. Тітенко, Л. Чернюк, О. Шаблія. Водночас вчені Я. Верменич, І. Кресіна, Р. Сливка, В. Федосов, О. Василик, О. Кириленко вивчали окремі питання адміністративно-територіального устрою України, розробляючи власні наукові концепції.

Наявні дослідження торкаються різноманітних аспектів адміністративних та територіальних проблем України та спонукають до подальших розробок й акумуляції різнобічних підходів щодо продуктивного реформування адміністративно-територіального устрою держави.

Сьогодні, як слушно наголошують науковці В. Кравців та П. Жук, метою адміністративно-територіальної реформи в Україні є створення через ефективнішу адміністративно-територіальну організацію держави умов для якомога повнішої реалізації усіх можливостей та ресурсів громадян, територіальних громад, регіонів та інститутів держави у суспільному розвитку, забезпеченні соціально-економічних потреб населення й зміцненні могутності країни. Це стає можливим за умов відходу від канонів жорсткого централізованого територіального управління державою, децентралізації влади, розмежуванні повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів. При цьому за органами державної влади закріплюються основні функції з контролю за дотриманням положень Конституції України та норм законодавства. Відповідно до розмежування повноважень слід реорганізувати систему їх ресурсного забезпечення та передбачити формування високою мірою демографічно, соціально, економічно самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць [2, с. 5].

Серед політиків та науковців популярні ідеї самоуправління великих регіонів на основі об'єднання кількох сучасних областей. Зокрема, фахівці з регіональної економіки та економічної географії пропонують створити великі адміністративні одиниці (близько десяти), що територіально збігаються з великими економічними районами (Донецьким, Придніпровським, Причорноморським та іншими). За свідченням О. Молодцова, перспективи вдосконалення політико-правових інститутів місцевого самоврядування та регіонального управління, зміна їх конституційно-правового статусу як головних суб'єктів адміністративно-територіального поділу є об'єктивною основою активізації дослідження проблематики регіонального розвитку. Чільне місце у ній займає проблема регіоналізації України, процеси здійснення якої стають принципово іншими в умовах глобалізації економіки та формування інституцій інформаційного суспільства. Ці екзогенні фактори значною мірою впливають на модернізацію органів публічного управління України, зміну механізмів регулювання регіонального розвитку. Цей процес відбуватиметься на основі інституціональних змін, які заплановані політичною та адміністративно-територіальною реформами [2, с.87].

На наш погляд, формування історико-географічних регіонів проходило в умовах історичного соціогенезу та політичних особливостей розвитку українського народу в складі інших держав. Проте початки його закладені ще за часів Київської Русі – одного з найуспішніших періодів розвитку української нації. Однак відцентрові політичні процеси призвели до феодальної роздробленості й занепаду держави. Тому розроблення концепції реформування адміністративно-адміністративно-територіального устрою в Україні повинно врахувати досвід впливу відцентрових факторів і запобігти федералізації та порушенню унітарного устрою країни.

Історико-політичні критерії удосконалення адміністративно-територіального устрою України засвідчують необхідність урахування, передусім, етнонаціональної палітри держави. Саме тут особливості етнічних регіонів виступають консолідуючим фактором об'єднання областей у



регіональні структури. Цікавою є думка українських науковців про те, що в умовах децентралізації суспільного та соціально-економічного життя і надання реальних повноважень місцевому самоврядуванню важливим є урахування історико-культурних особливостей регіонів. Однак науковець наголошує на тому, що за умов реформування адміністративно-територіального устрою країни лише унаслідок етнокультурних особливостей регіонів може виникнути загроза цілісності та єдності держави. Неможливо оминати також економічні реалії сьогодення. Проведення нового територіального поділу на основі лише історико-етнографічних регіонів призвело б до руйнування цілісних народногосподарських економічних комплексів і значних фінансових втрат [5].

Розробляючи критерії формування регіонів у процесі адміністративно-територіальної реформи, М. Круглов констатує, що, відповідно до популярної сучасної методики, сукупний потенціал регіону обчислюється з восьми окремих потенціалів: трудового, споживчого, інфраструктурного, виробничого, інноваційного, фінансового, інституціонального і природноресурсного характеру [30, с. 68]. При цьому П. Білик зазначає, що природно-кліматична, економічна, соціальна неоднорідність регіонів призводить до об'єктивних розбіжностей між умовами життєдіяльності населення у них. А це зумовлює необхідність здійснення диференційованої політики, спрямованої на соціально-економічний розвиток кожного регіону [2, с. 34]. Своєю чергою, В. Каспрук також вважає, що для сучасної України доцільним був би адміністративний поділ території за принципом природної єдності земель. Він пропонує всю територію держави поділити на дев'ять адміністративних новоутворень (країв), які мають спільну економічну структуру, історичні та географічні особливості тощо [63]. Концепція адміністративної реформи передбачає трансформацію адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування з опорою на вітчизняний досвід, а також на світову, насамперед європейську практику, на цьому наголошує П. Надолішній. [14]

Необхідно враховувати сучасні тенденції інтеграційних процесів з огляду на необхідність проведення політики об'єднання невеликих територіальних

громад, укрупнення самоврядних одиниць, утворення агломерацій населених пунктів, економічного районування. У науковій літературі пропонуються різні підходи до здійснення територіальних трансформацій, які загалом можна звести до двох:

- розукрупнення областей, а потім виділення (за прикладом Франції) соціально-економічних районів, які охоплювали б територію кількох міні-областей і були б покладені в основу регіональної політики держави, перехід від триланкового до дволанкового адміністративно-територіального устрою;
- відмова від двох з половиною десятків областей з конституюванням чотирьох–шести регіонів, що реально склались (економічно, демографічно, культурологічно тощо) [2, с. 45].

Динаміка розвитку форми державного устрою в Україні полягає у поступовому та виваженому русі від простої унітарної до складної унітарної держави. Процес запровадження адміністративно-територіальної реформи та її конституційно-правового оформлення має проходити під контролем як громадськості, так і з боку держави, в особі її центральних органів влади, що надасть можливість уникнути дисбалансу розвитку регіонів, не допустити формування децентралізаторських тенденцій та дезінтеграції держави. Суть процесу адміністративно-територіальної реформи полягає у виявленні та закріпленні в законодавчих й організаційних формах унікальних історичних, національно-культурних, соціально-економічних, природно-географічних, релігійно-етнічних й інших особливостей регіонів держави. [5]

Учені теоретики-правознавці, зокрема О. Скакун, визначають складну унітарну державу як таку, що побудована за принципом децентралізації, складається з автономій (регіонів) як адміністративних, так і політичних (законодавчих). Н. Крестовська та Л. Матвєєва констатують, що складна унітарна держава є специфічною формою адміністративно-територіального устрою. Уся територія такої держави, а не окремі частини, складається з автономних утворень (Італія, Іспанія, Шрі-Ланка, Південно-Африканська Республіка). Цим вона відрізняється від унітарної держави та від федерації,

оскільки автономії не є суб'єктами федерації. Конститується вона як унітарна, але має деякі риси федерації у вигляді ширшої, ніж в унітарній державі, компетенції місцевої влади. Територіальні фракції (регіони) складної унітарної держави не приймають власних конституцій, але мають власні обрані громадянами збори і власну адміністрацію. Збори мають право приймати закони із низки місцевих питань: охорони природи та культурної спадщини, сільського господарства, туризму тощо. [14, с. 112]

Наприклад, італійські провінції мають набагато більше повноважень, ніж суб'єкти федеративної Австрійської держави. Тому до основних ознак складної унітарної держави можна зарахувати такі:

1) специфіка її утворення як форми адміністративно- територіального устрою, що полягає у поділі всієї території країни на відповідні регіональні (автономні) утворення;

2) побудована на принципі децентралізації;

3) має складну унітарну форму адміністративно-територіального устрою, з одного боку, наявні автономні утворення, а з іншого – вони не є повністю самостійними суб'єктами (наприклад, як у федерації), оскільки їх органи вирішують питання місцевого значення;

4) автономні територіальні утворення можуть бути як адміністративними, так і політичними;

5) займає проміжне місце між простою унітарною державою та федеративною. [30, с. 75]

Отже, складна унітарна форма адміністративно-територіального устрою країни – це структурована за принципом децентралізації з наявними регіональними (автономними) утвореннями адміністративного, політичного (законодавчого) характеру, з достатньо широкими правами та повноваженнями. Ураховуючи динамічні процеси господарської інтеграції та, у зв'язку з цим, агломерації та урбанізації, соціально-господарські стосунки давно вийшли за межі управління ними в межах областей.

Це засвідчує практика соціально-економічних зв'язків як Донбасу, так й інших мегарегіонів, таких як Галичина, відмежоване від неї гірськими хребтами Закарпаття та інші території України. Така ситуація зумовлена, насамперед, історико-політичним минулим регіонів України, які перебували у складі інших держав, що відповідно вплинуло на національний та соціальний їхнього склад населення, економічні зв'язки, структуру господарювання, етнокультурні традиції тощо. [13]

Як зазначає В. Фесенко, глобалізація економічного розвитку має важливі наслідки для держави. В умовах демократизації центральна влада покликана виражати та втілювати у життя загальнонаціональні інтереси, враховуючи регіональні. Однак центр не завжди може врахувати їхню специфічність, особливо у тих випадках, коли їх реалізація потребує виходу за межі державних кордонів. Під впливом глобалізації у кожній окремій країні створюються свої ядра, напівпериферії та периферії. Саме через ядра – мегаполіси або найрозвиненіші регіони країни, а не через національні органи влади, забезпечується залучення останньої у світові та глобалізаційні процеси [29, с. 67].

Ці процеси найхарактерніші для такої багатонаціональної та географічно великої держави Східної Європи, як Україна. Об'єктивне існування регіонів вітчизняні вчені відзначають вже давно, воно відображене у доробках сучасних дослідників, що свідчить про гостру необхідність розроблення конституційно-правового реформування адміністративно-територіального устрою України.

За твердженням дослідників, регіон є природним економіко-адміністративно-управлінським територіальним утворенням. Географічно-територіальні межі регіонів здебільшого природно пов'язані з історичними адміністративними межами областей України, які можуть стати базовими регіональними структурами держави. Відтак пропозиції щодо перегляду адміністративно-територіального виділення регіонів потребують зваженого підходу та детального аналізу [11].

У більшості досліджень з даної проблематики адміністративно-територіальна структура України оцінюється критично і обґрунтовується необхідність її трансформації, проте думки щодо шляхів таких змін різні. Так, О. Кучабський зазначає, що становлення ефективної адміністративно-територіальної організації можливе лише у випадку успішної реалізації комплексу реформ, завершальним етапом якого має бути саме адміністративно-територіальна реформа.

Деякі автори (А. Григорович, О. Ковальчук, О. Кучеренко, С. Тулуб) підтримують ідею кардинальної та невідкладної трансформації адміністративно-територіальної структури. Прихильники більш поміркованого підходу, зокрема М. Дністрянський, М. Федчишин, В. Фрончак, Л. Шевчук вважають, що на даному етапі змін необхідно обмежитися лише удосконаленням адміністративно-територіальної структури. Серед науковців (Є. Кулик, С. Яковенко) є також противники кардинальних змін, які вважають, що наявну адміністративно-територіальну структуру достатньо лише привести у відповідність до чинного законодавств. [11]

На сьогодні найбільш репрезентованими є авторські моделі адміністративно-територіальної реформи Р. Безсмертного, Ю. Ганущака, І. Коліушко, О. Соскіна, А. Ткачука. Особливістю моделі реформи І. Коліушко, порівняно з концепціями реформ інших авторів, є те, що вона ґрунтується не стільки на ідеї адміністративно-територіальної реформи чи реформи місцевого самоврядування, стільки на ідеї адміністративної реформи і передбачає деталізоване визначення функцій органів влади, місцевого самоврядування. Крім того, є багато досліджень інших авторів, які ґрунтовно займаються дослідженням даної проблеми і мають своє бачення реформи та АТУ України. [13; 63]

Думки вітчизняних науковців та вчених щодо кількості ієрархічних рівнів адміністративно-територіального устрою України різні. Дворівневу модель адміністративно-територіального поділу підтримує О. Соскін, який вважає, що райони в Україні потрібно ліквідувати, а область має бути сукупністю громад, а

не адміністративно-територіальною одиницею, яка керується із центру. Усі міста повинні бути рівними. Тобто не поділятися на міста районного, обласного, центрального значення. Крім того, вважає за доцільне ліквідувати делеговані повноваження органів місцевого самоврядування, райради та районні державні адміністрації, систему держказначейств силові структури на рівні громад тощо.[60]

Дворівнева система адміністративно-територіального устрою була також одним із варіантів реформи Р. Безсмертного під час роботи над її проектом. Проте в кінцевому варіанті він надав перевагу трирівневій системі (громади, райони (міста-райони), регіони (міста регіони)), аргументувавши, зокрема, свій вибір досвідом Польщі, яка на власному досвіді переконалася, що оптимальним варіантом є саме трирівнева модель. У своїй моделі адміністративно-територіального устрою Р. Безсмертний запропонував кількісні параметри нових адміністративно-територіальних одиниць: для громад, як правило, не менше 5 тисяч жителів, для району – не менше 70 тисяч, для регіону – не менше 750 тисяч. [13]

Прихильниками трирівневої системи адміністративно-територіального устрою є також Ю. Ганущак, М. Дністрянський, І. Коліушко, А. Ткачук, провідні теоретики та практики державного управління. Така адміністративно-територіальна організація характерна для Франції (комуни, департаменти, регіони), Польщі (гміни, повіти, воєводства), досвід яких є цікавим та корисним для проведення реформи в Україні. [13; 63]

Третя група науковців вважають, що оптимальним варіантом буде створення чотири або п'яти рівневого адміністративно-територіального поділу. Прихильниками такого поділу є В. Карпенко, В. Яцуба, О. Кучабський, який, зокрема, пропонує упорядкувати існуючу систему адміністративно-територіального устрою України за п'ятирівневим принципом, зберігаючи на даному етапі концентрацію управлінських повноважень на рівнях NUTS-2, NUTS-3, NUTS-4, а на рівнях NUTS-1, NUTS-5 створити допоміжні адміністративно-територіальні структури з мінімальним рівнем управлінської

автономії. Така система класифікації відповідає статистичній системі NUTS Європейського Союзу, яку застосовують у світовій практиці з метою формування єдиних критеріїв збору статистичної інформації у державах з різними моделями адміністративно-територіального устрою.

Отже, аналіз наукової літератури демонструє високий ступінь наукової розробки проблематики щодо реформування адміністративно-територіального устрою України. Що в свою чергу свідчить про актуальну потребу оптимізації процесу адміністративно-територіальної реформи в Україні оскільки це сприятиме подальшому поглибленню демократизації нашого суспільства. І як наслідок виникатиме ефективна реалізація державної політики в країні у поєднанні з розвитком місцевого самоврядування, що забезпечить пропорційний соціально-економічний і національно-культурний розвиток регіонів, збереже їхню самобутність та забезпечить політичну стабільність у суспільстві загалом.

## **1.2. Уточнення змісту понять дослідження: «адміністративно-територіальний устрій», «реформування», «децентралізація».**

Понятійний апарат дослідження ґрунтується на сукупності принципів об'єктивності, історичності та логічної послідовності. Категорії й поняття, що є предметом цієї кваліфікаційної роботи, включають термінологію політичних наук, державного управління та адміністративного права. Для того, щоб охопити весь спектр наукових категорій, необхідно враховувати характер предмета та об'єкта дослідження, їх провідні характеристики і якості, а також специфіку конкретних умов.

З історичним розвитком, змінами соціально-економічних, політичних та інших умов функціонування держави, адміністративно-територіальний устрій закономірно змінюється, вдосконалюється та реформується. Вдосконалення, як правило, не вносить кардинальних новацій у систему адміністративно-територіального устрою і пов'язується з окремими змінами в складових

адміністративно-територіального устрою. Суттєві суспільно-економічні трансформації в державі вимагають системних змін адміністративно-територіального устрою, тобто, його реформування.

Категоріальний ряд наукових досліджень у цій сфері включає адміністративно-територіальний устрій, а також способи його реформування, процес реформи децентралізації влади, територіальну організацію влади.

Визначивши провідним дослідницьким елементом ідею адміністративно-територіальної реформи, зауважуємо, що послуговуючись широким термінологічним спектром, поняття «адміністративно-територіальний устрій» та «адміністративно-територіальна реформа» мають вирішальне значення для нашого дослідження. [11, с.23]

Актуальність цього питання зумовлена перехідним етапом – здійснюється оновлення принципів, методів та системи управління в цілому. Адміністративно-територіальний устрій розглядається як поділ країни на адміністративно-територіальні одиниці різних рівнів, у яких формується структура органів публічної влади та система адміністративно-управлінських, фінансово-економічних та інших взаємозв'язків між адміністративно-територіальними одиницями й центральними органами державної влади у процесі забезпечення потреб життєдіяльності громадян, сталого регіонального й загальнодержавного розвитку.

Реформа адміністративно-територіального устрою вбачається у значних змінах територіальної організації, системи і механізмів функціонування публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування) в країні, спрямованих на створення сприятливіших умов для суспільного розвитку, гармонійного поєднання при цьому індивідуальних, колективних (громадських) та загальнодержавних інтересів. [14]

Процес адміністративно-територіальної реформи в Україні має полягати у взаємопов'язаному здійсненні кількох реформ: реформи територіального устрою держави; адміністративної реформи – зміни відповідно до визначеної мети та цілей системи державного управління, її інститутів, організаційних



структур та інструментів, правових і фінансово-економічних основ функціонування; реформи місцевого самоврядування – зміни системи організації та основ діяльності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, забезпечення потреб громадян та територіальних громад у соціальних, комунальних, адміністративних й інших послугах, в соціально-економічному розвитку поселень, взаємопов'язаних груп поселень і регіонів; реорганізація при цьому взаємостосунків органів місцевого самоврядування з органами державної влади. [30]

У науковій літературі визначено зміст адміністративно-територіальної реформи в Україні, що розглядає формування ефективної системи територіального устрою країни як об'єктивної умови становлення громадянського суспільства шляхом децентралізації здійснення публічної влади та функцій управління, укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення ефективного середовища для розвитку місцевого самоврядування.

Зміст адміністративно-територіальної реформи полягає у вирішенні наступних основних завдань:

- упорядкування системи адміністративно-територіального устрою;
- перехід до чітко визначеної структури одиниць адміністративно – територіального устрою, яка включає 3 рівні: перший – область, АР Крим, місто зі спеціальним статусом (Київ); другий – район, місторайон (обласний центр, міста обласного значення з чисельністю населення понад 150 тис. мешканців); третій (базовий) – сільська, селищна, міська територіальні громади;
- відхід від ускладненої діючої системи АТУ, при котрій в межах адміністративно-територіальних одиниць існують інші адміністративно-територіальні одиниці того ж рівня чи містяться території інших адміністративнотериторіальних одиниць;
- забезпечення територіальної цілісності адміністративно-територіальних одиниць, при якій зникають так звані міжпоселенські території,

кожна адміністративнотериторіальна одиниця є нерозривною, анклавні одні АТО на території інших не допускаються;

- прагнення до управлінської, фінансовоекономічної, соціальної, демографічної самодостатності одиниць адміністративнотериторіального устрою; укрупнення, з урахуванням регіональних особливостей та доцільності, адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. [2]

Важливе значення для цього дослідження має процес децентралізації влади. В Україні питання децентралізації набули особливої актуальності ще середини 90-х рр. ХХ ст. Провідні науковці, зокрема В. Авер'янов, З. Варналій, І. Грицяк, Н. Нижник, Г. Одінцова та інші дослідники у наукових роботах, спрямованих на дослідження теоретичних засад децентралізації, балансу між централізацією та децентралізацією, напрацюванню концепції децентралізації для її практичного використання, організували наукову дискусію, присвячену проблемам децентралізації у сфері державного управління в Україні загалом. [15]

В наш час найбільш актуальним напрямком наукової дискусії в даній сфері є процес реформування публічного управління в цілому. Окрім цього, важливо зазначити, що у сфері державного управління в Україні децентралізація як спосіб зміцнення місцевого самоврядування й збільшення ефективності впливу на територіальний розвиток до цього часу не вважалася вагомим чинником розвитку країни в цілому, що є наслідком недооцінки формування усталеного взаємозв'язку і взаємодії між державою та територіальними громадами, як соціальними інститутами. [10]

В цілому децентралізація управлінських функцій має відповідати фінансово-економічній базі, розподілу повноважень, наближувати процес трансформації центру з «центру над регіонами» в «центр із регіонів і для регіонів» загалом. Одним з найважливіших аспектів є забезпечення балансу між централізованим й децентралізованим управлінням – пристосування влади місцевого рівня до політики держави, оскільки центр прийняття важливих державних стратегічних рішень повинен мати виконавчу вертикаль [11].

Загалом децентралізацію можна трактувати як розширення й зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій, за умови звуження прав і повноважень відповідного центру, метою цього процесу є оптимізація та підвищення управління важливими для суспільства справами, всеохоплююча реалізація регіональних та місцевих інтересів [30, с. 156]. Фактично, в даній ситуації децентралізації виконує основну функцію - розподіляє повноваження між центром та регіонами.

Покликом децентралізації є практичне здійснення важливих для влади рішень, які позбавленні впливу центральної влади географічно чи організаційно [30, с. 152]. Тобто, за таких умов децентралізація передбачає визначений перебіг процесів всередині держави, коли частина їх переходить на місцевий рівень.

Загалом можна виокремити наступні форми децентралізації: політичну, просторову, ринкову та адміністративну. Відповідно до цього визначають типи управлінської децентралізації, завдяки яким знижується концентрація влади, більшість повноважень належить місцевим органам влади та відбувається делегування обов'язків «зверху донизу». Політична форма являє собою процес максимальної передачі розробки й прийняття рішень урядовим інститутам нижчого рівня, громадам або обраним ними представникам. Просторову децентралізацію можна віднести до планування регіонального й місцевого рівня, враховуючи географічні показники і застосовувати під час визначення й формулювання цільових програм деконцентрації промислових і житлових комплексів у великих містах за допомогою сприяння появі двох полюсів розвитку - регіонального та локального. Ринкову децентралізацію застосовують з метою аналізу й запровадження в управлінську практику планів, стратегій і дій для покращення умов виробництва на засадах ринкових механізмів в цілому. До адміністративної децентралізації можна віднести розподіл функцій на чіткій політико-правовій основі між центральними, регіональними й місцевими органами влади. [14]

Поряд із термінами «адміністративно-територіальна реформа» та «децентралізація» у кваліфікаційній роботі використані поняття «місцеве самоврядування», «територіальна організація влади», «регіон». Вони дозволяють проаналізувати ступінь розгалуженості структури та інституціоналізованості адміністративно-територіальної реформи. Таким чином, територіальна організація влади висвітлює особливе значення набувають практика відносин між центром і регіонами, між представниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування, статус територіальних громад у здійсненні публічної влади. Форми територіальної організації влади можуть розрізнятися залежно від рівня територіальних громад та обраних ними органів, якими передаються повноваження щодо управління. Функції та повноваження, що передаються на рівень територіальних громад, об'єднаних спільним проживанням у межах села, селища, міста, то така децентралізація приймає форму місцевого самоврядування. У разі надання повноважень територіальним утворенням, які об'єднані проживанням у межах області чи певного регіону, така децентралізація матиме форму регіонального самоврядування, іноді може виступати як територіальна (регіональна чи обласна) автономія [60].

Українська наука у питаннях дослідження проблем місцевого самоврядування розвивається у декількох напрямках. В першу чергу, бракує необхідного досвіду історії сучасної української самоврядності. У зв'язку з чим її потрібно вивчати з обох боків – у процесі її становлення та з урахуванням ретроспективи минулих етапів до моменту здобуття незалежності. Політика євроінтеграції, зумовлюючи характер політичних реформ системи місцевого самоврядування також є фактором, який має значний вплив на характер наукових досліджень. Вітчизняні вчені у наукових пошуках охопили широке коло аспектів вивчення зазначеної проблематики – від теоретичного обґрунтування ідеї самоврядності до децентралізації. Проблеми становлення, інституціоналізації та подальшого реформування місцевого самоврядування в Україні досліджують В. Куйбіда, С. Наумкіна, Ю. Панейко, О. Євтушенко,

Р. Колишко, І. Цурканова, П. Шляхтун, розглядаючи можливості впливу громадського сектору на підвищення ефективності місцевого самоврядування

Запорукою справжньої децентралізації та ефективності управління територіями виступає місцеве самоврядування, взаємодія всіх гілок влади на місцевому рівні. Недовершеність системи адміністративно-територіального поділу гальмує процес вирішення більшості найважливіших проблем, які пов'язані із розвитком територіальних громад, згідно з досвідом місцевого самоврядування. Проблеми діяльності та розвитку місцевого самоврядування, територіальних громад в Україні є предметом дослідження багатьох науковців, серед яких М. Баймуратов, І. Дробот, В. Мамонова, М. Орзіх, М. Трипольська, В. Наконечний, Ю. Куц, С. Саханенко та ін. [25]

Поряд із поняттями «територіальна організація влади» та «міське самоврядування» використовується поняття «регіон». Тим чином, за твердженням дослідників, регіон є природним економіко-адміністративно-управлінським територіальним утворенням. Географічно-територіальні межі регіонів здебільшого природно пов'язані з історичними адміністративними межами областей України, які можуть стати базовими регіональними структурами держави. Відтак пропозиції щодо перегляду адміністративно-територіального виділення регіонів потребують зваженого підходу та детального аналізу [14].

Отже, проаналізовані теоретичні засади процесу змін в організації та функціонуванні адміністративно-територіального устрою свідчать про достатню розкритість понятійно-категоріального апарату дослідження. Вчені-теоретики демонструють, що розширення процесу регіоналізації в Україні сприятиме подальшому поглибленню демократизації нашого суспільства. Зважаючи на це, перспективними й актуальними є подальші наукові дослідження впливу внутрішніх та зовнішніх факторів на процеси регіонального розвитку в Україні.

### **1.3. Принципи та методи дослідження реформування адміністративно-територіального устрою України.**

Для розгляду реформування адміністративно-територіального устрою, логічним є застосування основних підходів до розуміння сутності цього процесу залежно від дії суб'єктів і часових вимірів, які вироблені в науці державного управління.

Перш за все, це інституційний підхід, у рамках якого процес реформування розглядається у взаємозв'язках з трансформацією інститутів влади. Будь-яка ситуація на рівні політичної системи виражає суперечність між стабільними і динамічними тенденціями в її межах. Її хронологічними рамками виступають політичні події, що означають початок або кінець певного стану системи. [2]

Представники біхевіористського підходу у якості основних суб'єктів державного управління розглядають окремих індивідів або групи осіб. Слід зазначити, що прихильники біхевіоризму досягли певних позитивних результатів в емпіричних дослідженнях проблем суспільно-політичної активності й настроїв соціальних верств і груп суспільства. Однак суто емпіричний підхід обмежує пізнавальні можливості науки державного управління, знижує її прогностичні функції. Цей його основний недолік дозволило подолати застосування в дослідженні структурно-функціонального підходу, що зосереджує увагу перш за все на внутрішніх структурних особливостях суспільного середовища, у якому відбувається процес адміністративно-територіальної реформи. У процесі застосування цього підходу об'єктами аналізу виступають структурні елементи державного управління, адміністративно-територіальної реформи

У результаті застосування системного підходу визначаються елементи досліджуваних явищ, специфіка їх змісту та функціонального призначення. На цій основі встановлюються системні зв'язки між елементами, які виражають властиві об'єктові якості єдності й цілісності. Так, у ході аналізу адміністративно-територіальної реформи визначені різні функціональні зв'язки

між його елементами. Тут це явище розглядається як складний феномен, що має свій склад і структуру, виконує певні функції. Системний підхід дає змогу розкрити основну, системну якість, завдяки чому адміністративно-територіальна реформа взаємозв'язана з іншими категоріями науки з державного управління – місцеве самоврядування, територіальна організація влади, децентралізація, тощо. [2]

Дослідження адміністративно-територіальної реформи ґрунтується на загальних принципах наукового пізнання.

Одним із них є принцип об'єктивності. Адміністративно-територіальна реформа як об'єкт дослідження розглядається такою, якою вона є сама по собі, в її реальному, а не ідеальному вимірі. Разом з тим визнаємо і його позитивні сторони і негативні.

Тому об'єктивність розгляду адміністративно-територіальної реформи нерозривно пов'язана з використанням принципів історизму та конкретності.

Відповідно до принципу історизму, здійснено ретроспекцію становлення поняття адміністративно-територіальної реформи в різних науках і розвитку явища адміністративно-територіальної реформи на землях України у складі Радянського Союзу, що забезпечує глибше розуміння явища.

У рамках принципу комплексності адміністративно-територіальна реформа розглядається як комплексне явище, яке поєднує і політичну, і соціальну складові.

Принцип всебічності, який виражається у всезагальному підході до аналізу адміністративно-територіальної реформи, знайшов своє відображення в урахуванні різних точок зору представників науки з державного управління та (в рамках об'єкта дослідження) інших наук на природу адміністративно-територіальної реформи взагалі й реформування адміністративно-територіального устрою, на прикладі Запорізької області, зокрема.

Ціннісно-орієнтаційний принцип слугує розкриттю ціннісної складової адміністративно-територіальної реформи, що полягає у відповідності цього процесу демократичним цінностям.

Крім вищеописаних принципів для дослідження адміністративно-територіальної реформи застосовано загальнонаукові й спеціальні методи.

Для дослідження адміністративно-територіальної реформи застосовується комплекс загальнонаукових методів, що має переважне застосування у розділі 1, а саме: [25]

По-перше, метод абстрагування – це відхід у думці від несуттєвих властивостей, зв'язків, відношень предметів і виділення кількох рис, які цікавлять дослідника.

Процес абстрагування має два ступені:

Перший: виділення найважливішого – встановлення факту незалежності чи дуже незначної залежності досліджуваних явищ від певних факторів, на яку можна не зважати,.

Другий: реалізація можливостей абстрагування. Сутність його полягає в тому, що один об'єкт замінюється іншим, простішим, який виступає як «модель» першого.

Абстрагування може застосовуватися до реальних і абстрактних об'єктів (таких, що пройшли абстрагування раніше). Багатоступінчасте абстрагування призводить до абстракцій зростаючого ступеня загальності.

По-друге, метод аналізу й синтезу.

Аналіз – метод пізнання, який дає змогу поділити предмети дослідження на складові частини (природні елементи об'єкта або його властивості та відношення).

Синтез, навпаки, забезпечує з'єднання окремих частин чи рис предмета в єдине ціле. Аналіз і синтез взаємопов'язані, вони являють собою єдність протилежностей.

По-третє, метод індукції та дедукції. Дедуктивною визначають таку розумову конструкцію, в якій висновок щодо якогось елемента множини робиться на основі знання загальних властивостей всієї множини. Змістом дедукції як методу пізнання є використання загальних наукових положень у дослідженні конкретних явищ.



Під індукцією розуміють перехід від часткового до загального, коли на підставі знання про частину предметів класу робиться висновок стосовно класу в цілому.

Дедукція та індукція – взаємопротилежні методи пізнання.

По-четверте, метод моделювання, який ґрунтується на використанні моделі як засобу дослідження явищ і процесів природи. Під моделями розуміють системи, що замінюють об'єкт пізнання і служать джерелом інформації стосовно нього. Моделі – це такі аналоги, подібність яких з оригіналом суттєва, а розбіжність – несуттєва.

Моделювання – це процес адекватного відображення найбільш істотних сторін досліджуваного об'єкта або явища з точністю, що необхідна для практичних потреб.

По-п'яте, історичний метод, що дає змогу дослідити виникнення, формування та розвиток процесів і подій у хронологічній послідовності з метою виявлення внутрішніх та зовнішніх зв'язків, закономірностей та суперечностей. Зокрема, історичний аналіз, що дає змогу розглянути еволюцію ключових понять дослідження (адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування, децентралізація і т.ін.).

По-шосте, систематизація – специфічний метод дослідження, пізнавальний процес упорядкування деякої множини розрізнених об'єктів і знання про них. Упорядкування здійснюється шляхом установлення єдності й відмінності елементів, що підлягають систематизації, визначення місця кожного елемента відносно один одного. Для цього використовуються логічні операції порівняння, абстрагування, класифікації, аналізу і синтезу, опису та пояснення. Результатом систематизації є відповідна наукова система об'єктів і знань про них.

По-сьоме, порівняння – метод наукового пізнання, за допомогою якого робиться висновок про подібність чи відмінність об'єктів пізнання. Цей метод дає можливість виявити кількісні та якісні характеристики предметів, класифікувати, упорядкувати й оцінити їх.

Метод порівняння використовують для вивчення сукупності однорідних об'єктів (предметів, явищ), що утворюють певний клас і мають істотні для зіставлення властивості (ознаки, характеристики, параметри).

Слід відзначити, що загальнонаукові (філософські) методи пізнання використовуються нами в цій роботі з метою концептуального осмислення змісту адміністративно-територіальної реформи, рефлексії адміністративно-територіальної реформи в контексті теоретичного дискурсу, а спеціальні методи слугують основою і засобом верифікації запропонованого теоретичного конструкту у прикладній площині, перевірки висунутих гіпотез та фундаментом побудови ідеальної моделі адміністративно-територіального устрою й прогнозування його розвитку в нашій країні.

Серед спеціальних методів, більшість яких запозичені з інших наук, і одні досить широко й давно використовуються у науці з державного управління (Системний аналіз і узагальнення інформації), а інші тільки-но проголошують себе у вітчизняних прикладних дослідженнях (опитування, анкетування, фокус-групи) ми виокремили ті, які використовуються в рамках здійснення реформування адміністративно-територіального устрою і дають можливість якнайповніше представити концепцію адміністративно-територіальної реформи в Україні в її реальному та ідеальному вимірах. Використання цієї групи методів було здійснено переважно в розділах 2 та 3.

Системний аналіз і узагальнення інформації про реформування адміністративно-територіального устрою забезпечить ґрунтовний аналіз методологічних принципів та технологічних прийомів адміністративно-територіальної реформи.

У рамках описаного вище системного аналізу реформування адміністративно-територіального устрою буде здійснено комплексне порівняння даних методик.

Отже, загалом дослідження реформування адміністративно-територіального устрою здійснюється відповідно до принципів об'єктивності, історизму, конкретності, комплексності, всебічності та ціннісно-орієнтаційного.

В першому підрозділі цього розділу було проаналізовано стан наукової розробки реформування адміністративно-територіального устрою України. Було розглянуто методологічні та теоретичні засади реформування системи адміністративно-територіального устрою в Україні. Було з'ясовано, що адміністративно-територіальний устрій кожної держави — це своєрідне дзеркало закладеного в її фундамент раціонального цілепокладання, показник зрілості владно-суспільних відносин, ефективності комунікаційних важелів та системи надання послуг громадянам

Було здійснено аналіз та уточнення понять дослідження, що продемонструвало важливість реформування насамперед базового рівня адміністративно-територіального устрою шляхом нарощування фінансово-економічного й соціально-демографічного потенціалу територіальних громад як одиниць адміністративно-територіального устрою базового рівня, підвищення їх функціональних можливостей, розвитку місцевого самоврядування. Досліджено поняття трьохрівневої моделі адміністративно-територіального устрою. Проведено аналіз існуючих підходів до встановлення ієрархії адміністративно-територіальних одиниць, критеріїв їх виділення, шляхів формування.

Розглянуто та проаналізовано принципи та методи дослідження реформування адміністративно-територіального устрою. Отже, реалізація охарактеризованої концепції реформування адміністративно-територіального устрою України постає оптимізованою та децентралізованою і надасть можливість ефективно здійснювати державну політику в країні у поєднанні з розвитком місцевого самоврядування, а також може забезпечити пропорційний соціально-економічний і національно-культурний розвиток регіонів, збереже їхню самобутність та забезпечить політичну стабільність у суспільстві загалом.

## РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

### **2.1. Необхідність реформування адміністративно-територіального устрою України.**

Сьогодні Україна на європейському просторі єдина країна, яка не має чітко визначеної процедури вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Фактично ми користуємося ще чинним сьогодні Указом Президії Верховної Ради СРСР від 1981 року про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. [49]

Перешкоджає вдосконаленню системи управління територіями, яка повинна закріпити позитивні досягнення децентралізації, незавершеність політико-правового забезпечення нової системи адміністративно-територіального устрою. Формування моделі адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня має відбуватися на основі моделі адміністративно-територіального устрою базового рівня, оскільки кордону одиниць адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня (райони) повинні відповідати кордонам проектних укрупнених адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громади), а не кордонів існуючих адміністративних (сільських) районів.

Існуючі правове поле і адміністративно-територіальний устрій не дозволяють сформувати органи місцевого самоврядування на районному рівні, які б відповідали зазначеним в Європейській хартії місцевого самоврядування (ратифікована Україною в 1997 р.) критеріям з відповідними повноваженнями, матеріальними і фінансовими ресурсами, інфраструктурою, необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань і функцій.

Зі збільшенням кількості об'єднаних територіальних громад (далі ОТГ), збільшується і кількість районів, територія яких повністю або переважно

охоплена створеними ОТГ. Так, на сьогоднішній день в Україні територія 18 районів вже повністю охоплена створеними ОТГ. У 145 районах територія 50-99% охоплена створеними ОТГ, в 206 районах - на 1-49%. У 96 районах не створено жодної ОТГ. У районах, територія яких повністю або переважно охоплена створеними ОТГ виникає ситуація, коли джерела, які формують районний бюджет цих районів повністю переходять до бюджетів новостворених ОТГ. Крім цього, спільна власність територіальних громад таких районів повністю переходить в комунальну власність ОТГ. З чого випливає, що з утворенням ОТГ, які повністю охоплюють територію певного району, районні ради втрачають джерела для фінансування та повноваження, проте відсутні правові підстави для припинення їх діяльності. В процесі функціонування ради ОТГ зустрічаються з тим, що на законодавчому рівні чітко не врегульовано розмежування повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами ОТГ в районах, територія яких переважно або повністю охоплена створеними ОТГ. [32]

Схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження № 333-р від 01.04.2014 р.) започаткувало старт адміністративно-територіальної реформи й децентралізації публічної влади в Україні. Згідно з Концепцією послідовно передбачалося: визначити територіальну основу організації місцевого самоврядування та державної виконавчої влади; розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів; розмежувати повноваження між місцевим самоврядуванням та виконавчою владою; визначити за кожним рівнем органів влади необхідний обсяг ресурсів; встановити відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцем і державою [52].

Проведення адміністративно-територіальної реформи на засадах децентралізації викликане – недосконалістю наявної структури адміністративно-територіального поділу; значною відмінністю за кількістю

населення, площею та іншими параметрами адміністративно-територіальних одиниць одного рівня; невідповідністю адміністративно-територіального поділу України нормам, діючим у країнах ЄС; низькою ефективністю діяльності органів місцевого самоврядування; недостатньою податковою базою для бюджетного фінансування регіонального та місцевого розвитку; відсутністю механізмів впливу на виробничу та соціальну сфери; недосконалістю системи правовідносин у межах адміністративно-територіальних одиниць органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій; поляризацією інтересів центру і регіонів; відсутністю умов для інвестування і розвитку місцевого бізнесу.

З 2015 р. розпочалося практичне втілення реформи, утворено низку об'єднаних територіальних громад, які наділялися ширшими повноваженнями та ресурсними можливостями. Разом з тим, проявилися проблеми, які ускладнюють її хід. Аналіз цих проблем є важливим у контексті подальшого поглиблення реформи. На жаль, ґрунтовних аналітичних досліджень цього процесу недостатньо. Окремі питання ходу реформи висвітлені переважно в експертних матеріалах [3, 4, 6]. Вклад науково середовища у вивчення питань практичного здійснення реформи адміністративно-територіального устрою поки недостатньо вагомий.

Адміністративно-територіальною реформою планується запровадження нової моделі формування місцевих бюджетів шляхом переходу до бюджетного планування на рівні району та адміністративно-територіальної одиниці, в якій частка дотацій не перевищує 70% у структурі доходів бюджету. Безперечно, це посилить запас фінансової стійкості місцевих бюджетів та підвищить збалансованість бюджетної системи в цілому [2, с. 24]. Потребує удосконалення діючий механізм стимулювання місцевих органів влади до нарощування дохідної бази. Звичайно, слід удосконалити і формулу розрахунку трансфертів з метою заохочення старанності місцевого керівництва до нарощування доходів, основу яких складає податок з доходів фізичних осіб. Значення міжбюджетних трансфертів як фактора суспільного розвитку повинно зростати разом із

деконцентрацією і децентралізацією, тобто з перерозподілом функцій центральних органів влади на користь місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, що сприятиме збільшенню ролі місцевих органів при наданні окремих суспільних благ. [5]

На сучасному етапі розвитку України існують перспективи впровадження адміністративно-територіальної реформи. Серед основних засад реформи адміністративно-територіального устрою України можна назвати: – укрупнення масштабу адміністративно-територіальних одиниць з метою раціоналізації витрачання бюджетних коштів, зміцнення кадрового потенціалу місцевих органів влади, мобілізації та більш повного використання фінансово-матеріальних ресурсів; – урахування прогнозів розвитку й розміщення продуктивних сил для того, щоб адміністративно-територіальні утворення мали достатній потенціал для подальшого соціально-економічного розвитку; – урахування особливостей регіональних систем розселення та прогнозів їхнього розвитку; – комплексне врегулювання відносин між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування для забезпечення їхньої єдності у вирішенні питань місцевого значення; – поетапність проведення реформи, розпочинаючи з низової ланки і закінчуючи регіональною; – науково-методичне опрацювання всього комплексу питань адміністративно-територіальної реформи до початку її здійснення. Проте для цього необхідно здійснити належну інформаційну підтримку реформи, підготувати і затвердити необхідні нормативні документи, що регламентуватимуть її проведення, чого через відсутність політичного консенсусу досі не було зроблено. [6]

Зазначимо, що адміністративно-територіальний устрій пов'язаний з місцевим самоврядуванням – правом і реальною здатністю органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [13]. У статті 140 Конституції України зазначено, що місцеве самоврядування – право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та

міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [31].

Системність дефініції адміністративно-територіального устрою взаємодіє з поняттям адміністративно-територіальної реформи – зміни організації територіального устрою, статусу наявних та впровадження нових рівнів адміністративно-територіальних одиниць, покращення рівня суспільних послуг, що пропонуються органами державної влади та місцевого самоврядування. Першочерговим завданням адміністративнотериторіального устрою і органів місцевого самоврядування демократичної держави є діяльність територіальних громад, що в змозі забезпечити надання якісних громадських та адміністративних послуг її мешканцям. [13]

До проблемних аспектів, які вказують на необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, можна віднести такі як чинна схема адміністративно-територіального устрою України являє собою складну та неупорядковану чотириступеневу ієрархічну структуру; наявність населених пунктів, територія яких відокремлена від основної (титульної) території адміністративнотериторіальної одиниці, тобто порушення принципу компактності; надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні; великі диспропорції між районами в межах регіону, між сільськими, селищними радами, рівнями їх ресурсного забезпечення та показниками соціально-культурного розвитку; нерівномірна доступність та віддаленість до адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці; відсутність у багатьох випадках точно визначених у натурі меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих, природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів та населених пунктів [7, с. 78].

Таким чином, наведені недоліки – це лише невелика частина проблем, які потрібно вирішити в найближчій перспективі шляхом проведення ефективної адміністративно-територіальної реформи. 5 лютого 2015 р. було прийнято Закон України № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних



громад». Мета цього нормативно-правового акта – це створення правових умов та можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних сільських територіальних громад; формування ефективно діючих рад та їх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [9]. Передусім, зазначимо, що важливе значення має принцип добровільності, який ґрунтується на вільному волевиявленні суб'єктів об'єднання територіальних громад і передбачає відсутність тиску з боку органів виконавчої влади.

Одним з основних завдань при реалізації реформи децентралізації влади, визначених Урядом на 2019-2020 роки, є реалізація адміністративно-територіальної реформи та формування нового районного рівня. Так на субрегіональному рівні передбачається моделювання адміністративно-територіального устрою районного рівня відповідно до європейських критеріїв, створення адміністративних округів як основи майбутніх районів, твердження територій районів усіх областей України. Таким чином, повинні бути сформовані 100 районів замість 490 нині існуючих. [48]

Подальше успішне впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади має реалізовуватися в контексті системної реформи адміністративно-територіального устрою. 2018-го року в Верховну Раду внесений урядовий законопроект, що визначає основи адміністративно-територіального устрою України, порядок створення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Ним визначаються основні принципи адміністративно-територіального устрою та механізми внесення змін до нього. Зокрема, запропонована трирівнева система адміністративно-територіального устрою: регіональний рівень (АР Крим, області), субрегіональний рівень (райони) і базовий рівень - громади, які утворюються на основі населених пунктів. законопроект підтримується провідними учасниками впровадження реформи місцевого самоврядування та

децентралізації влади. Разом з цим, даний законопроект не вносить зміни в існуюче адміністративно-територіального пристрій, особливо, на рівні районів. Законопроектом тільки визначаються критерії, яким повинен відповідати район. На сьогоднішній день пропонуються різні моделі і концепції реформування адміністративно-територіального устрою України, однак вони не пройшли широкого громадського та експертного обговорення. [32]

Чинне законодавство не містить визначення поняття «район». Згідно ч. 1 ст. 133 Конституції України, систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим (АРК), області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Райони є адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня і входять до складу областей, АРК. [31]

На сьогоднішній день відсутній спеціальний закон про адміністративно-територіальний устрій, незважаючи на те, що згідно з Конституцією України, територіальний устрій України визначається виключно законом. Основним нормативно-правовим актом з регулювання адміністративно-територіального устрою ще з радянських часів залишається Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 № 1654 X «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР». [49]

Станом на 01.03.2019 року система адміністративно-територіального устрою включала: Автономну Республіку Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь, 490 районів, 461 міст, 883 селищ міського типу, 8335 сільських рад (в тому числі рад ОТГ), 28376 сільських населених пунктів. [33]

23 січня 2019 Кабінетом Міністрів України затверджено План заходів щодо реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки. Прийнятий Урядом План заходів створює законодавчі та інші організаційно-правові основи для забезпечення проведення місцевих виборів у 2020 році на новій територіальній основі, а також забезпечення підвищення ефективності формування територіальної організації влади. [48]

Одним із пріоритетних заходів, визначених Планом, є прийняття Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», не внесе зміни до існуючого адміністративно-територіального пристрій, особливо, на рівні районів, однак визначить критерії, яким повинен відповідати район.

У проекті Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України» застосовуються такі визначення і критерії адміністративно-територіальної одиниці «район»: [40]

Адміністративно-територіальна одиниця – це частина території України в встановлених відповідно до закону межах, є територіальною основою для організації та діяльності державних органів та / або органів місцевого самоврядування.

Район – це адміністративно-територіальна одиниця субрегіонального рівня, що складається з громад, загальна чисельність населення яких становить не менше 150 тис. Жителів. На територіях з щільністю населення менш середньої щільності населення відповідної області район може мати меншу кількість жителів, якщо площа такого району перевищує середню площу району по області.

Район є територіальною основою організації і діяльності місцевого органу виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування району, в тому числі для надання адміністративних, соціальних та інших послуг, які не можуть бути надані органами місцевого самоврядування на рівні громад.

Адміністративний центр району визначається з урахуванням історичних особливостей, географічного розташування, наявності інфраструктури для розміщення місцевого органу виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування району.

Слід зазначити, що в деяких областях України вже ведеться робота по формуванню нового адміністративно-територіального устрою шляхом розробки і надання відповідних законопроектів про створення, ліквідації та зміни меж

районів. Проект Закону «Про створення, ліквідації та зміни меж районів Полтавської області» 16.10.2018 року був зареєстрований Верховною Радою України. Даним законопроектом передбачається створити в Полтавській області 4 райони замість 25 існуючих. Подібні законопроекти внесені до Верховної Ради України по формуванню нового районного рівня Чернігівській, Миколаївській, Сумській, Кіровоградській, Херсонській, Івано-Франківської областей. Так, відповідними законопроектами в Чернігівській області передбачається створити 4 райони замість 22 існуючих, Миколаївській області – 4 райони замість 19 існуючих, Сумської області – 5 районів замість 18 існуючих, Кіровоградської області – 3 райони замість 21 існуючого, Херсонської області – 4 райони замість 18 існуючих, Івано-Франківської області – 3 замість 14 існуючих. [41-47]

Отже, недоліком вищезазначених законопроектів є відсутність чіткого економічного, соціального, демографічного та інших видів обґрунтування моделей запропонованих укрупнених районів. Чи не проаналізована територіальна доступність віддалених населених пунктів до центрів запропонованих укрупнених районів, розташування територіальних представництв центральних органів виконавчої влади. Крім цього, вищевказані законопроекти не передбачають внесення змін до таких законів: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеві вибори». Прийняття цих законопроектів призведе до формального укрупнення районів і не вирішить проблемні питання дублювання повноважень між радами ОТГ, районними державними адміністраціями та районними радами. Суперечливим представляються і положення законопроектів щодо виконання повноважень депутатами районних рад районів, які увійшли до складу укрупнених районів, в чергових місцевих виборах в складі районних рад центрів укрупнених районів, адже воно суперечить положенням Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Фактично, вищезгадані законопроекти зводяться до механічного укрупнення районів без належного обґрунтування.

## **2.2. Формування механізму реформування адміністративно-територіального устрою України.**

Саме децентралізацію слід розглядати як процес, що зміцнює країну, протидіє федералізації та сепаратистським тенденціям. Як показав світовий досвід, значний ефект для розвитку економіки регіону та згуртованості країни в цілому має успішна реалізація проектів територіального розвитку, які здійснюються та втілюються територіальними громадами. Посилення спроможності громади дієвим чином впливати на суттєві характеристики якості свого життя – основа сталого розвитку громади на засадах інклюзивності. Цінність реформи децентралізації проявляється ще й у тому, що, незважаючи на тимчасову окупацію території країни та порушення господарського простору, вимивання ресурсів та загальне розбалансування ресурсної бази, «пробуксовування» реформ в інших сферах, макроекономічну нестабільність та послабкі паростки економічного зростання, реформування управління на місцевому рівні вже позитивно впливає на соціальноекономічне становище громад. Децентралізація формує нової якості зв'язки між регіонами внаслідок вбудовування в систему адміністративно-територіального устрою нових одиниць – об'єднаних територіальних громад, що по-новому визначають координацію та підпорядкованість суб'єктів адміністративного устрою.

Хоча реформа децентралізації є українським продуктом, варто підкреслити, що вона ґрунтується на європейському досвіді. Від початку її реалізації за основу була взята польська модель. Як наслідок, основною ідеєю є суттєве розширення повноважень, зокрема економічних та управлінських територіальних громад. Саме на рівні громад має забезпечуватись надання якісних та доступних адміністративних та соціальних послуг, становлення інститутів демократії, задоволення інтересів громадян, узгодження інтересів держави та місцевого самоврядування. [9]

Міжнародний досвід свідчить, що країни, які провели комплексну адміністративно-територіальну реформу, досягнули значних висот у сфері

розбудови засад громадянського суспільства. Безумовно, децентралізація відіграє важливу роль у демократизації суспільства, переході до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Варто детально ознайомитись із адміністративно-територіальними перетвореннями Польщі, що стали зразком для наслідування в Україні. Система центральної адміністрації та місцевого самоуправління Польщі ґрунтується на її територіальному устрої, що має три види територіальних одиниць: гміни, повіти та воєводства (з 1 січня 1999 р. функціонують 16 воєводств, 308 сільських повітів, 65 міських повітів і 2489 гмін). Ці адміністративно-територіальні одиниці слугують просторовою базою для діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування. [9; 25]

Нині воєводство має воєводський сеймик на чолі з воєводою, що виконує урядові контролюючі та наглядові функції, та воєводське правління, яке представляє маршалек. Вища ланка територіальної організації Польщі – повіт. Він управляється повітовою радою та правлінням повіту. Локальне управління в гмінах – яскраве втілення принципу децентралізації. У гмінах діють територіальні громади. Вони управляються радою, виборним місцевим органом, та колегією – виконавчим органом, що складається з мера та інших виборних радою осіб. Гміна – юридична особа, що забезпечує найважливіші суспільні потреби і несе відповідальність за свої дії. До сфери її компетенції можна віднести питання освіти, культури, транспортного сполучення, соціального захисту населення тощо. Таким чином, ми не можемо не погодитися з позицією науковців, які вважають, що польська адміністративна реформа була успішною та ефективною. [25]

Практику дуалістичної моделі управління територіями можна використати в Україні, але для цього потрібно чітко розмежувати повноваження центральних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та передати їх на місця для ефективного використання. Проведення адміністративно-територіальної реформи в аспекті децентралізації сприятиме оптимізації функціонування адміністративно-територіального

устрою України. Тому ці перетворення потребують першочергової уваги з боку держави та суспільства.

З одного боку, проведення реформи регулюється офіційним документом – Концепцією реформування органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженою ще першого квітня 2014 року. З іншого боку є значні очікування громадян, які далеко не в усьому збігаються з офіційним документом. План діяльності передбачає внесення змін до Конституції, розроблення відповідних актів законодавства, врегулювання системи адміністративно-територіального устрою та її моделювання, забезпечення бюджетної децентралізації, проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи.

Сьогодні є підстави констатувати наявність достатніх можливостей для використання європейського досвіду децентралізації в Україні, а питання полягатиме радше в інституційній спроможності державної та місцевих влад впровадити цей досвід, що потребує відповідного наукового обґрунтування.

В умовах розбудови засад правової держави та громадянського суспільства науковці фокусують увагу на питанні децентралізації, що визнається європейським співтовариством прогресивним засобом функціонування адміністративно-територіального устрою. Одним із визначальних пріоритетів для України в аспекті децентралізації є успішне реформування системи адміністративно-територіального устрою, що дасть змогу скоротити відстань між громадянами і владою, сприятиме результативному місцевому управлінню та забезпеченню прав та свобод людини. Тому дослідження адміністративно-територіальних перетворень в Україні – одна з найактуальніших проблем конституційно-правового характеру. [28]

З огляду на необхідність зміцнення державності і згуртованості країни децентралізацію влади слід оцінювати за критеріями сприяння покращенню якості життя, територіальній консолідації, формуванню відчуття громад свого долучення до процесів державотворення, формуванню локальної ідентичності

територіальних громад. Нині, після кількох років активного упровадження реформи децентралізації, її справедливо вважають однією з найуспішніших реформ в Україні за період з 2014 року. Основою успіху стали чіткість намірів, проголошених владою, та зацікавленість з боку громад в отриманні більших повноважень, ресурсів та спроможності реалізовувати власні ініціативи самоврядного розвитку. Зміна системи управління територіями, децентралізація у сферах медицини, освіти, надання послуг демонструють значні темпи та головне – реальні позитивні зрушення. [1]

Таке поліпшення відіграє важливу системну роль для консолідації суспільства. Оскільки у добу поширення прагматизму люди схильні довіряти насамперед власним оцінкам, якість надання їм основних публічних послуг виступатиме основним критерієм оцінки якості місцевої влади (самоврядування), а через неї – і якості влади в країні в цілому. Якісні публічні послуги зміцнюють легітимність політики, що проводиться державою, а отже, є підґрунтям проведення системних реформ, у тому числі тих, які мають «непопулярний» характер. Наразі для реформи децентралізації настає принципово новий етап. Стовідсоткове покриття території об'єднаними громадами має завершитися навесні 2020 року. Враховуючи, що у попередні чотири роки відбулося об'єднання 3,9 тисяч із загальних 10,9 тисяч громад, а 64 % громад залишаються необ'єднаними, необхідне різке прискорення впровадження реформи децентралізації. [1]

Реформа децентралізації має великий потенціал для стимулювання розвитку регіонів і, через цей розвиток, країни у цілому. Разом з тим, вона містить певні виклики, пов'язані як із перебігом її впровадження, так і з впливом на різноманітні сфери суспільно-політичного та соціально-економічного життя. На часі постало комплексне й всебічне дослідження перебігу децентралізації.

На сучасному етапі очевидним є те, що децентралізація із проривного харизматичного добровільного процесу неминуче переходить до етапу рутинної директивної реалізації, причому цей етап конче необхідний, оскільки



лише завершеність адміністративно-територіальної перебудови дозволить повною мірою досягти якісних зрушень, заради яких децентралізація, власне, задумувалася, перетворити розрізнені позитивні зрушення на довгоочікувані якісні зміни у вигляді системного поліпшення якості життя громадян та повноцінного використання ресурсів розвитку країни. Успішна реалізація процесу потребуватиме його керованості, а це, у свою чергу, ставить перед політикою децентралізації вимогу належним чином відповідати викликам, які перед нею постають. Слід однак зазначити, що реалізація форсованої децентралізації на основі застосування адміністративного ресурсу не принесе успіху – його забезпечить лише інклюзивний процес, що спиратиметься на вмотивовану участь громад, і насамперед – економічно активного населення та, зокрема, представників бізнес-середовища. Спроможність до органічного поєднання завдань розвитку території, громади як спільноти та місцевого бізнесу як основи її існування – основний виклик, що постає перед реформою децентралізації на її новому етапі. [9]

Існуючі правове поле та адміністративно-територіальний устрій не дозволяють сформувавши органи місцевого самоврядування на районному рівні, які б відповідали визначеним в Європейській хартії місцевого самоврядування (ратифікована Україною у 1997 р.) критеріям з відповідними повноваженнями, матеріальними і фінансовими ресурсами, інфраструктурою, необхідними для ефективного виконання покладених на зазначені органи завдань та функцій. [3]

З метою моделювання практичної реалізації положень законопроекту «Про засади адміністративно-територіального устрою України» та виконання завдання, передбаченого пунктом 17 Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік (розпорядження КМУ від 28.03.2018 р. № 244) Мінрегіоном спільно з відповідними експертами Центрального офісу реформ при Мінрегіоні (Програма «U-LEAD з Європою») здійснено моделювання системи адміністративно-територіального устрою базового та субрегіонального рівня на прикладі Запорізької області. [3]

Як свідчать успішний досвід проведення реформи децентралізації влади європейських країн та проведені розрахунки Мінрегіон, є прямий зв'язок між результативністю й ефективністю громад та їх площею – чим крупніша громада, тим вона спроможніша. Практична трансформація адміністративно-територіальних одиниць базового рівня спричинила потребу подальшого реформування органів місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою і на субрегіональному рівні та укрупнення районів.

Одним з пріоритетних заходів, визначених Планом, є прийняття Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», який не внесе зміни до існуючого адміністративно-територіального устрою, зокрема, на рівні районів, проте визначить критерії, яким повинен відповідати район.

Є певні критерії та вимоги щодо формування нових районів, визначення їх центрів. А саме, демографічний потенціал території – як правило, не менше 150 й не більше 800 тисяч жителів (що відповідає рівню NUTS-3); На територіях із щільністю населення менше середньої щільності населення відповідної області район може мати меншу кількість жителів, якщо площа такого району перевищує середню площу району по області. У випадку входження до району міста обласного значення - обласного центру, район може мати чисельність населення більше ніж 800 тисяч жителів. [25; 60]

Транспортна доступність до адміністративного центру району від найвіддаленішого населеного пункту – до 1,5 год. (з урахуванням наявного стану та якості дорожньої мережі – як правило, не більше 60-70 км). Формування нового укрупненого району здійснюється шляхом приєднання до району, на території якого розташований потенційний адміністративний центр нового району, сусідніх адміністративних районів чи їх частин (із зазначенням при цьому конкретних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що включаються до складу нового району). [50]

Територія укрупненого району включає усі територіальні громади, що розташовані у його межах. Реформування мережі районів здійснюється без змін

меж регіонів (областей). Розташування адміністративного центру району, як правило, найближче до географічного (транспортно-географічного) центру території району. Адміністративний центр району - переважно населений пункт, що володіє найвищим економічним й демографічним потенціалом, має розвинуту інфраструктуру, виконував, виконує чи може виконувати функції субрегіонального адміністративного центру. Найменування району є похідним від найменування його адміністративного центру (крім окремих випадків). Питання про утворення, реорганізацію та ліквідацію конкретних районів, перенесення їх адміністративних центрів має визначатися законом.

Отже, децентралізація і об'єднання громад є чинниками сприяння економічному розвитку територій. Об'єднання територіальних громад має враховувати виміри як реформи децентралізації влади так і супутніх їй секторальних реформ. Різні вихідні умови громад та усталеність способів життя місцевих еліт є об'єктивними перешкодами, подолання яких можливе через тісний зв'язок реформи із створенням сприятливих умов для розвитку територій та подальший розвиток реформи децентралізації влади та супутніх їй секторальних реформ. Спостерігається певний спротив реформам з боку як органів місцевого самоврядування, так і районної ланки влади через брак розуміння перспектив реформи децентралізації влади, який породжує побоювання за власне майбутнє. На базовому рівні існує гостра потреба в інформації щодо конкретних кроків реалізації реформи та очікуваних результатів. Мешканців громад дратують загальні фрази, популістські обіцянки. Брак чіткої інформації, відповідей на конкретні питання призводить до зневір'я, спротиву реформі, побоювань її наслідків.

Отже, в результаті ринкових реформ зміцнилася роль держави в управлінні економікою та соціальною сферами. Зросла роль регіонів та місцевого самоврядування у забезпеченні активності громадянського суспільства. Громадянське суспільство в Україні має перспективи помітного, свідомого розвитку. Залишаються враження що й надалі громадяни висуватимуть свої інтереси проти так би мовити необдуманих дій владних

органів. Адже розбудова громадянського суспільства в Україні орієнтуватиметься на європейські стандарти.

Ще зберігається суперечність у розподілі ресурсів оскільки процес формування механізму реформування адміністративно-територіального устрою має не завершений характер. Пошук шляхів завершення процесу формування цього механізму потребує вивчення практичного досвіду децентралізації на базовому і субрегіональному рівнях. Якісно розроблена і успішно реалізована реформа децентралізації сприятиме підвищенню рівня життя українських громадян поза великими містами, а також призведе до активізації політичного процесу, залучення громадян до прийняття рішень і підвищенню довіри населення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

## **РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ЗАПОРІЗЬКОГО РЕГІОНУ**

### **3.1. Сучасний стан реформування адміністративно-територіального устрою Запорізького регіону: здобутки і витрати, проблеми і ризики.**

Запорізька область увійшла до трійки лідерів загальнодержавного рейтингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Запорізька область з першого дня реформи зайняла лідерську позицію. За останніми рейтингами Міністерства регіонального розвитку (розвитку територій) займаємо 3-5 місце серед регіонів України, і тому реформа в області була весь час в ТОПі. В перший рік було сформовано тільки 6 ОТГ, наступного – 18, потім знову 18, а далі 10. Фактично маємо вже 61 об'єднану територіальну громаду. Перспективним планом передбачені 76. [33; 53]

Відповідно до рішень ЦВК 25 жовтня 2015 року у Запорізькій області відбулися перші вибори голів та депутатів 6 ОТГ, які утворилися внаслідок об'єднання 21 місцевих рад (57 населених пунктів). Загальна площа ОТГ склала 2262 км. кв., що становить 8,3% від площі області. В 2015 році чисельність населення в ОТГ становила 39,3 тис. осіб, що займало 2,2% від загальної чисельності населення області. Місцевим бюджетам ОТГ області на 2016 рік було передбачено з державного бюджету освітню субвенцію – 40 млн. грн. та медичну субвенцію – 24 млн. грн. 4 громади отримали з державного бюджету базову дотацію, 2 бюджети громад було затверджено з реверсною дотацією – Чапаєвська ОТГ та Смирновська ОТГ. Всього ОТГ області отримали базової дотації на суму 3,3 млн. грн. Найбільше фінансово залежними від державного бюджету були Преображенська ОТГ – 22% у доходах громади становила базова дотація. [24; 28]

Затверджений обсяг доходів загального фонду місцевих бюджетів ОТГ області на 2016 рік з трансфертами з державного бюджету становить 123 млн.

грн., що більше майже 5 разів від уточнених показників місцевих бюджетів (які увійшли до складу ОТГ) на 2015 рік. У результаті утворення об'єднаних громад зріс обсяг власних доходів місцевих бюджетів у 2 рази (на 31 млн. грн.) порівняно з 2015 роком (з 25 млн. грн. до 56 млн. грн.). Основним джерелом наповнення бюджетів є податок на доходи фізичних осіб – 26 млн. грн. Наступний за вагомістю – єдиний податок – 12 млн. грн. Об'єднання громад дозволило збільшити власні доходи бюджетів ОТГ на 1 жителя відповідної території, в середньому показник зріс більше ніж на 900 грн. (з 627 грн. до 1550 грн.). Із розрахунку на 1 жителя найбільше коштів отримала Смирновська ОТГ – 2235 грн., найменше – Преображенська ОТГ – 1071 грн. Виходячи із фінансових ресурсів, ОТГ вже на початку бюджетного року мали змогу запланувати у відповідних бюджетах кошти на здійснення видатків розвитку (капітальні видатки) у загальній сумі 2,5 млн. грн. Найбільший обсяг таких коштів передбачено Веселівською ОТГ – 1,2 млн. грн. Затверджені обсяги видатків на 1 учня загальноосвітніх закладів у місцевих бюджетах ОТГ склалися від 10,2 тис. грн до 18 тис. грн. [24; 28]

Зазначене свідчить, як про фінансову можливість громади додатково спрямувати власні ресурси на підтримку загальноосвітніх закладів, так і про необхідність проведення оптимізації мережі закладів, оскільки утримання учнів в малокомплектних закладах є витратним. Найбільша штатна чисельність працівників виконкому (службовців) затверджена Комиш-Зорянською ОТГ – 62 осіб, найменша – Чапаєвською ОТГ – 29 осіб. Виходячи із розрахунку чисельності населення громад та чисельності службовців, можна зазначити, що найбільше навантаження на 1 службовця з надання послуг населенню передбачається у Веселівській ОТГ – 231 осіб, найменше – у Смирновській ОТГ – 95 осіб. Найбільша питома вага видатків на утримання службовців у фінансовому ресурсі ОТГ (без урахування субвенцій) припадає на бюджет Преображенської ОТГ – 56%, найменша – на бюджет Веселівської ОТГ – 13%. Також ОТГ отримали субвенцію з державного бюджету на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад у сумі 46,5 млн. грн., що

становить 4,6% від загального обсягу по Україні. Найбільший обсяг субвенції складає 9,6 млн. грн. у Берестівській ОТГ, найменший – 6,4 млн. грн. у Смирновській ОТГ. [3; 9; 25]

Загальні фінансові ресурси області у 2016 році в півтора рази перевищили надходження 2015 року. Але ж ситуація об'єднаних територіальних громад набагато покращилася. Надходження коштів в бюджети ОТГ збільшилися в 2-4 рази. У 2018 році проблем з надходженням грошей у громад не було. Постало питання – як їх правильно і по-господарськи освоїти. Прикладів багато – ремонти будівель, створення нових комунальних підприємств, закупка техніки, відкриття центрів надання адміністративних послуг (далі ЦНАП) тощо.

В 2018 році шести громадам у Запорізькій області були надані субвенції в розмірі 46 млн. грн. Важливим є те, що 95% цієї суми було освоєно громадами. І це говорить про те, що незважаючи на труднощі, об'єднані територіальні громади спромоглися затвердити проекти і виконати роботи. Доречно сказати й про те, що субвенція цим громадам, що була виділена з обласного бюджету в розмірі 5 млн. грн., була освоєна на 99,8%. Станом на 2018 рік 4 райони повністю були покриті громадами (Великобілозерський, Оріхівський, Чернігівський, Більмацький райони), 10 районів об'єднали від 50 до 99% і тільки 6 районів, де об'єднання складає від 1 до 49% (Василівський, Вільнянський, Новомиколаївський, Пологівський, Приморський і Токмацький).

Об'єднані громади навчилися працювати з проектами, залучати донорські кошти та співпрацювати з міжнародними партнерами, одним з яких є «U-LEAD». Якщо у 2018 році громадами було реалізовано 134 проекти, то у 2019 році – 148. Наприклад Гуляйпільська громада захистила два проекти вартістю 58 млн грн, що мали бути реалізовані за кошти міжнародного банку. [24]

Фонд соціальних ініціатив впровадив 11 мікропроектів у Запорізькій області (відремонтовані 5 житлових приміщень, 3 дитячі садочки, 2 школи, інтернат). Загальна вартість проектів – 62 млн грн. [28; 53]

Окрему увагу приділили громади створенню ЦНАП. В 7 ОТГ такі центри вже працюють у повному обсязі (Берестівська, Веселівська, Воскресенівська,

Гуляйпільська, Комиш-Зорянська, Смирнівська, Широківська громади). До кінця року планується відкриття ще 15 ЦНАПів. [28; 53]

За інформацією Управління містобудування та архітектури облдержадміністрації, за 2019 рік в області утворилося вісім об'єднаних територіальних громад: Василівська міська, Костянтинівська сільська, Малобілозерська сільська, Новенська сільська, Семенівська сільська, Тернуватська селищна, Федорівська сільська, Матвіївська сільська об'єднані територіальні громади. [53]

Крім цього, активно тривав процес приєднання сільських рад до вже існуючих громад. Так, у 2019 році три сільських ради приєдналися до суміжних об'єднаних територіальних громад, а саме: Вячеславська сільська рада до Приморської міської об'єднаної територіальної громади, Добропільська сільська рада до Воздвижівської сільської об'єднаної територіальної громади та Солоненська сільська рада до Павлівської сільської об'єднаної територіальної громади. На Приморський район припадають дві об'єднані громади – Приморська і Новоолексівська. Разом вони охоплюють 4 із 16 рад базового рівня, 40% території та 59% населення району. Приазовський район налічує 5 об'єднаних громад. До їх складу входять 14 з 25 рад базового рівня. ОТГ покривають 54% території та 63% населення району. [53]

За 5 років є безліч проектів в об'єднаних територіальних громад в Україні і Запорізькій області, зокрема, про які можна розповідати. Це і Веселівська громада, де є літна школа, виробництво міні авіації, а також виготовлення спорткарів ручної зборки. Це все фактично робиться в селищі Веселе. Фонтани, скульптури, дуже багато інфраструктурних проектів.

На сьогодні проект перспективного плану формування територій громад Запорізької області передбачає покриття 100% території області та створення 76 спроможних територіальних громад. На разі розглядаються пропозиції щодо внесення змін до перспективного плану формування територій громад Запорізької області по Приморському, Токмацькому та Михайлівському районах.



За результатами обговорення та пропозицій районної робочої групи Приморського району, обласна робоча група прийняла рішення щодо включення до перспективного плану Коларівської сільської об'єднаної територіальної громади Приморського району з адміністративним центром у с. Болгарка. Більшістю голосів робоча група також підтримала приєднання Таврійської та Коханівської сільських рад Токмацького району до Роздольської сільської об'єднаної територіальної громади Михайлівського району. В результаті приєднання буде створено потужну громаду з високим коефіцієнтом спроможності. [28; 53]

Процеси створення нових об'єднаних територіальних громад та приєднання до існуючих громад області активно тривають. У Мелітопольському районі створено Терпіннівську сільську об'єднану територіальну громаду з адміністративним центром у с. Терпіння. Населення новоутвореної громади складає 9358 осіб, яке проживає на площі 366,67 км<sup>2</sup>.

В цьому році вже створено Терпіннівську сільську об'єднану територіальну громаду. Ще дві громади – це Новенська сільська Токмацького району та Степногірська селищна Василівського району – очікують висновки щодо відповідності проектів рішень про добровільне об'єднання територіальних громад законам та Конституції України.

Новоутворена громада є першою, що об'єдналася у 2020 році, шостою – в Мелітопольському районі та 61 – в області. У минулому році Мелітопольський район був одним із найактивніших в області, де об'єднувалися громади. Раніше в Мелітопольському районі було створено п'ять громад: Новобогданівська сільська, Мирненська селищна, Новенська сільська, Семенівська сільська та Костянтинівська сільська об'єднані територіальні громади.

На сьогодні в області створена 61 об'єднана територіальна громада, в які об'єдналися 217 місцевих рад, що складає 72,58% від загальної кількості місцевих рад, які існували до початку реформи (299). Площа території об'єднаних територіальних громад — 75,67% від загальної площі території області. Громади створені у кожному із 20 районів області. [53]

Запорізька область залишається серед лідерів у реформі децентралізації за такими показниками: «Покриття перспективними планами» (100%) та «Кількість районів, не охоплених об'єднанням, приєднанням» – у кожному районі області створено об'єднані територіальні громади. Запорізька область входить до трійки кращих, у яких чотири райони повністю покриті громадами. За показниками «Кількість територіальних громад, що не об'єдналися та не приєдналися» (30,8%) та «Площа спроможних громад (ОТГ, міст обласного значення)» (70,7%) – на другому місці. За показником «Кількість населення ОТГ, міст обласного значення» (88,3%) – на третьому. [32]

Тож реформа в Запорізькій області триває. Одним із пріоритетних напрямків подальшого впровадження реформи децентралізації є завершення формування базового (громади) та субрегіонального (райони) рівнів адміністративно-територіального устрою області.

Нині в області продовжується активний процес об'єднання громад та приєднання сільських та селищних рад до вже існуючих об'єднаних територіальних громад та міст обласного значення. Реформа децентралізації, що активно впроваджується у Запорізькій області, вже продемонструвала певні успіхи у створених громадах. За перспективним планом у Запорізькій області заплановано створити 76 територіальних громад, які повністю покриють територію регіону. Наступний етап проведення реформи – це укрупнення районів. Планується створити п'ять округів: Запорізький, Пологівський, Василівський, Мелітопольський та Бердянський.

Досить розповсюджена ситуація, коли більша частина сільських громад хоче об'єднатися, а маленька частинка противиться об'єднанню. Цю проблему мають вирішити законопроекти № 4772 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)» та № 4773 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)». У разі їхнього прийняття, громади Запорізької області, які об'єдналися в межах перспективного плану,

але не отримали згоди всіх громад, зможуть об'єднатися та будуть визнані спроможними.

Проекти, які найчастіше намагаються реалізовувати новостворені громади – це проекти з благоустрою та соціальної інфраструктури. Ремонти шкіл, дитячих садків, реконструкція ФАПів, амбулаторій або побудова нових. Також купівля шкільних автобусів. [3; 24]

Головне завдання децентралізації: щоб кожен мешканець жив краще, ніж до реформи. Є проекти, які можна показати, і до Запорізької області приїжджають, щоб подивитися на наш досвід, і ми тут можемо казати про Веселівську громаду. Окрім нагальних потреб, багато громад починають задумуватися і над певними естетичними питаннями. Як приклад можна навести ремонт дому культури у Комишуваській ОТГ. Воскресеньська сільська громада, має фонтани, сквери і все це було побудовано за останні роки.

Громади активно співпрацюють з європейськими міжнародними організаціями. Веселівська громада і Широківська громада. У них багато проектів з європейськими партнерами. Вже є міста-побратими, поїздки в Європу і, навпаки, приїзд європейців до нас. [24]

До того ж вони є учасниками проекту «рівний рівному» – це проект програми U-LEAD. Міста або громади з України, налагоджують кооперацію з аналогічними містами та громадами ЄС. У Широкого є місто-побратим Барлебен із Німеччини, у Веселого – місто Раквере з Естонії. В рамках цієї співпраці у Веселівській ОТГ напрацювали стратегію сталого енергетичного розвитку, у Широкинській ОТГ – стратегію розвитку малого та середнього бізнесу. Це загальні проекти, які вже на сьогоднішній день дають результат. [28]

При цьому і інші громади намагаються співпрацювати з європейськими фондами. Тому що зараз у громад вже є такі повноваження. Їм вже не потрібні умовні посередники аби виходити на співпрацю. Таким прикладом успіху є Веселівська громада – створений комплекс скульптур в учбових закладах, в дитячих закладах. Створені спортивні майданчики в Широкинській,

Веселівській громадах, будинок культури в Комишуваській громаді. Вони були реалізовані на досить якісному рівні і підіймають громади на новий рівень.

Також є успішні бізнес-інвестиційні проекти. Літна академія, машини ручної зборки, – вони генерують нові податки, нові робочі місця. Вони приваблюють не лише місцевих жителів, але й людей з інших областей. Сьогодні реалізується мелітопольський туристичний кластер. В ньому об'єдналися Мелітополь, Веселе, Кирилівка, Мирне, тобто багато громад, де склався комплекс туристичних об'єктів, які можна вже зараз побачити, приїхати не на один день. Можна подивитися на Чумацький шлях, політати на літаках у Веселому, далі поїхати в Мелітополь, щоб побачити мультикультурні особливості і далі в Кирилівку. [24; 28]

Отже, децентралізація у нашому регіоні проводиться доволі успішно. Проте існує дублювання повноважень та функцій на територіях між селищною чи районною радою та громадами. Це загальна проблема на території всієї країни та в Запорізькій області зокрема. Новий адміністративно-територіальний устрій необхідний, щоб розділити повноваження та уникнути дублювання. Це потрібно зробити до місцевих виборів, які заплановано на жовтень 2020 року. Багато в чому з реформою децентралізації Запорізька область відкривається по-новому, як і для місцевого мешканця, так і для людей з інших областей України.

### **3.2. Основні чинники оптимізації реформування адміністративно-територіального устрою Запорізького регіону.**

На сучасному етапі реформа децентралізації зіткнулася з політико-правовою невизначеністю подальших кроків і перспектив реформи адміністративно-територіального устрою, що зумовило в 2018 р необхідність проведення дослідження присвяченого адміністративно-територіальній реформи започаткованого Центром політико-правових реформа та Незалежним центром правових досліджень та ініціатив, в якому автор брав участь.

Завдяки реформі децентралізації влади і зростанню впливу місцевої влади Україна поліпшила свої позиції в сфері демократичного розвитку. На початку 2017 року, реформа децентралізації влади в Україні увійшла в критичну фазу після того, як парламент прийняв ряд законів для підтримки подальшого об'єднання громад. Цей законодавчий успіх обумовлює продовження реального прогресу на місцях. Успішні зміни на місцевому рівні і реформа децентралізації влади кардинально змінять пострадянські відносини між українським суспільством і державою. [23]

З метою більш детального дослідження моделей реформування адміністративно-територіального устрою на субрегіональному рівні Запорізької області і вироблення оптимальних моделей нових укрупнених районів був реалізований проект «Модель реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні Запорізької області». Проведення заходів в рамках проекту (громадських обговорень, стратегічних сесій, експертного опитування, експертних круглих столів) дозволило узагальнити пропозиції представників рад ОТГ, районних державних адміністрацій, районних рад, інститутів громадянського суспільства щодо кількості та формату майбутніх укрупнених районів, підходів до організації управління в даних укрупнених районах. Такий підхід є більш сприятливим для впровадження адміністративно-територіальної реформи, адже формування нового районного рівня повинен враховувати не тільки комплекс соціально-економічних показників, а й певні регіональні та місцеві особливості.

Для формування одиниць адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня використовувався демографічний паспорт Запорізької області (по оцінці) станом на 1 січня 2018 р Розрахунок (оцінка) чисельності населення - наближене визначення чисельності населення, що проживає на території країни або її частини без проведення перепису населення. Поточні розрахунки чисельності населення на 1 січня базуються на даних останнього перепису населення (Всеукраїнського перепису населення 2001 г.) 3

урахуванням природного і міграційного руху населення, а також змін чисельності населення в результаті адміністративно-територіальних змін. [33]

При формуванні оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою на районному рівні Запорізької області використовувався Перспективний план формування територій громад Запорізької області з урахуванням змін, внесених Розпорядженням КМУ № 51-р від 06.02.2019 року. [3; 53]

В рамках дослідження по Запорізькій області проаналізовані 7 варіантів адміністративно-територіальних змін, які передбачають створення 5 укрупнених районів з центрами в містах обласного значення або районного значення. Запропонований варіант моделі адміністративно-територіального устрою на субрегіональному (районному) рівні враховує результати громадських обговорень, стратегічних сесій і експертного опитування, проведених в Запорізькій області в рамках проекту. Так, 50% опитаних учасників вищезгаданих заходів підтримують створення нових районів (адміністративних округів), які будуть об'єднувати кілька існуючих районів. На думку 56,1% опитаних після проведення адміністративно-територіальної реформи і укрупнення районів у Запорізькій області має залишитися 5 районів.[3]

Тому, передумовою для реформування субрегіонального рівня має стати завершення роботи над коригуванням перспективних планів формування територіальних громад області та затвердження їх в остаточній редакції. Станом на 11.01.2019 року затвердженими Урядом є 23 перспективних плану по формуванню територій громад областей, з них тільки 7 на 100% охоплюють території відповідних областей. При внесенні змін до перспективні плани по формуванню територіальних громад області необхідно враховувати особливості впровадження освітньої, медичної та інших секторальних реформ.[3]

Завершення процесу об'єднання територіальних громад, проведення чергових місцевих виборів у 2020 році повинні відповідати формуванню нової

системи адміністративно-територіального устрою, реформування територіальної організації влади на субрегіональному (районному) рівні, синхронізації цього процесу з реалізацій освітньої, медичної та інших секторальних реформ.

При дослідженні і формуванні оптимальних моделей реформування адміністративно-територіального устрою на субрегіональному рівні Запорізької області було взято за основу межі існуючих районів з урахуванням меж ОТГ, створені територіальними громадами з суміжних районів. Такий підхід був застосований у зв'язку з можливістю визначення критеріїв площею і чисельністю населення ОТГ, перегляду кордонів і формату вже існуючих ОТГ, наступного внесення змін до перспективні плану формування територій громад областей. При затвердженні остаточних редакцій перспективних планів формування територій громад Запорізької області з урахуванням застосування критеріїв чисельності населення ОТГ, можливе корегування пропонованих оптимальних моделей нових укрупнених районів з урахуванням кордонів тих чи інших ОТГ.

На базі консультацій з представницькими органами місцевого самоврядування територіальних громад міст обласного значення та суміжних сільських, селищних громад, в перспективних планах формування територій громад областей необхідно передбачити можливість приєднання територіальних громад до міст обласного значення. У Методиці формування успішних територіальних громад необхідно визначити критерій чисельності населення, якому повинна відповідати ОТГ і забезпечити подальше об'єднання територіальних громад лише у відповідності з перспективними планами територіальних громад області та Методики формування успішних територіальних громад.

У районах, територія яких повністю або переважно охоплена створеними ОТГ виникає ситуація, коли джерела, які формують районний бюджет цих районів повністю переходять до бюджетів новостворених ОТГ. Крім цього, спільна власність територіальних громад таких районів повністю переходить в

комунальну власність ОТГ. З вищезазначеного випливає, що зі створенням ОТГ, які повністю охоплюють територію певного району, районні ради втрачають джерела для фінансування та повноваження, проте відсутні правові підстави для припинення їх діяльності. В процесі функціонування поради ОТГ стикаються з тим, що на законодавчому рівні чітко не врегульовані розмежування повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами ОТГ в районах, територія яких переважно або повністю охоплена створеними ОТГ.

Учасники громадських обговорень і стратегічних сесій, що відбулися в рамках Проекту в Запорізькій області, констатували що проблема дублювання повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами ОТГ стає більш актуальною при посиленні реформи децентралізації влади. Так, з такою проблемою зустрічалися 70% учасників вищезгаданих заходів у Запорізькій області. [3]

Щодо районних рад, які функціонують в районах, територія яких на 100% охоплена створеними ОТГ, то єдиним повноваженням, яке залишається за ними – це повноваження в сфері соціального захисту населення.

Учасники громадських обговорень і стратегічних сесій, що відбулися в рамках Проекту в Запорізькій області, звертали увагу на відсутність спільних інтересів територіальних громад району після створення всіх ОТГ в межах конкретного району. Виходячи з цього, 40 % учасників вищезгаданих заходів у Запорізькій області вважають, що після проведення адміністративно-територіальної реформи і укрупнення районів повинні залишитися тільки районні державні адміністрації. За залишення чинної системи управління на районному рівні (районні державні адміністрації та районні ради) виступили 30% опитаних учасників заходів проекту в Запорізькій області. За те, що після укрупнення районів повинні залишитися тільки районні ради виступили 22 % учасників заходів проекту у Запорізькій області.

Вагомим викликом для подальшого впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні є відсутність чіткої



«дорожньої карти» подальшого реформування адміністративно-територіального устрою. Що є загрозою для успішної реалізації реформи децентралізації влади і використання інформаційних спекуляцій щодо майбутнього громад і районів і як наслідок посилення опору сприйняття наступних етапів реформи децентралізації влади і супутніх їй секторальних реформ.

Як свідчать успішний досвід проведення реформи децентралізації влади європейських країн і проведені розрахунки Мінрегіон, є прямий зв'язок між результативністю, ефективністю громад і їх площею - чим більше громада, тим вона успішніша. Практична трансформація адміністративно-територіальних одиниць базового рівня викликала необхідність подальшого реформування органів місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою і на субрегіональному рівні і укрупнення районів.

Запропонований нами підхід до зміни проблемної ситуації є оптимальним оскільки реформування адміністративно-територіального устрою та організація управління на районному рівні повинні здійснюватися на основі широкого громадського обговорення, консультацій з органами державної влади та місцевого самоврядування, всебічного дослідження, синхронізації з процесами впровадження секторальних реформ (освітніх, госпітальних, адміністративних округів), залученням експертного та наукового співтовариства.

Комбінування кількісних і якісних методів наукових досліджень (стратегічні сесії, громадські обговорення, опитування) забезпечило комплексний аналіз формування оптимальної моделі реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні Запорізької області на підставі виявлення проблемних моментів і переваг, синхронізації з секторальними реформами.

Громадянське суспільство, яке активно формується, має надати необхідне зустрічний рух для реформи децентралізації влади і реалізації збалансованої

регіональної політики, вимагає широкого обговорення і швидкого впровадження у всіх сферах місцевого розвитку.

Проведення громадського обговорення і стратегічних сесій куштових методом на базі перспективних укрупнених районів, експертне опитування, проведення круглих столів та консультацій дозволили виявити проблемні моменти і сформувавши оптимальну модель реформування районного рівня в пілотних Запорізькій області.

Під час громадського обговорення проходили активні дискусії, що ілюструє гостру необхідність в проведенні інформаційно-просвітницьких заходів на рівні максимально наближеному до громадян. За підсумками анкетування також виявлена потреба в проведенні і результативність виїзних інформаційно-просвітницьких сесій на базовому і субрегіональному рівнях. Активне залучення громадян до процесу обговорення актуальних питань про хід реформ значно покращує інформаційне сприйняття і ефективність подальшого впровадження реформи децентралізації влади і супутніх їй секторальних реформ. Результати проведених заходів виявляють проблеми, які потребують першочергового вирішення.

Кожен учасник стратегічної сесії міг поділитися своїм баченням та пропозиціями щодо реформування районів, організації управління на субрегіональному (районному) рівні. Учасники позитивно оцінили проведені заходи та їх ефективність. Результати анкетування показали, що вони були корисними з точки зору пізнання моделей реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні.

Під час дискусії були обговорені новий статус району, перспективи організації управління на районному рівні; синхронізація реформи адміністративно-територіального устрою з секторальними реформами; а також проблемні моменти розподілу і виконання повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами об'єднаних територіальних громад в районах, територія яких переважно або повністю охоплена створеними об'єднаними територіальними громадами.

Отже, важливою для успіху реформи децентралізації є комунікація та співпраця громадянського суспільства та держави. Існує потреба залучати громадянське суспільство до участі у реформах на всіх рівнях, починаючи від ідей, розробки стратегій і політик до реалізації кращих практичних рішень у щоденній діяльності із впровадження змін. Задля досягнення істотних успіхів у розвитку місцевої демократії українські громади, за прикладом європейських, мають підвищити рівень самосвідомості та відповідальності за розвиток своїх територій і власний добробут, навчитися виявляти ініціативу, наполегливо шукати шляхи для її реалізації.

Децентралізація та об'єднання громад є факторами сприяння економічному розвитку територій. Об'єднання територіальних громад має враховувати умови як реформи децентралізації влади так і супутніх їй секторальних реформ. Спостерігається певний опір реформам з боку як органів місцевого самоврядування, так і районної ланки влади через брак розуміння перспектив реформи децентралізації влади, що породжує побоювання за власне майбутнє. На базовому рівні існує гостра потреба в інформації про конкретні кроки реалізації реформи і очікуваних результатів.

## ВИСНОВКИ

До очікуваних позитивних наслідків від впровадження реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування можна віднести упорядкування адміністративно-територіальних одиниць, їх уніфікація, систематизація, забезпечення порівняльності; підвищення ефективності використання бюджетних коштів, ріст доходної частини місцевих бюджетів; покращення якості надання соціальних послуг населення; створення просторової основи регіонального розвитку; поживлення залучення інвестицій; покращення управління земельними ресурсами; удосконалення системи управління територіями з боку центральних органів виконавчої влади.

Результатом проведення адміністративно-територіальної реформи має стати побудова оптимізованої моделі адміністративно-територіального устрою України, яка сприятиме покращенню та вирівнюванню економічного розвитку територій, розвитку місцевого самоврядування, децентралізації влади та підвищенню ефективності управління, підвищенню ефективності використання бюджетних коштів, упорядкуванню взаємовідносин органів влади різних ієрархічних рівнів, доступності та наближеності надання різного виду адміністративних, соціальних послуг населенню, призупинить деградацію малих і середніх міст, депопуляцію сільських територій тощо.

Удосконалення та реформування системи адміністративно-територіального устрою, приведення її у відповідність до Конституції України та критеріїв ЄС, дозволить оптимізувати систему адміністративно-територіального устрою України, що сприятиме підвищенню рівня соціально-економічного розвитку країни, ефективності управління територіями, зниженню витрат на утримання державних органів та органів місцевого самоврядування, а також поліпшенню якості надання послуг населенню тощо. Для успішного реформування адміністративно-територіального устрою та прийняття рішень про укрупнення певних територій чи оптимізації меж адміністративно-територіальних одиниць потрібно, насамперед, врахувати

наукові засади реформування адміністративно-територіального устрою з урахуванням соціально-економічного розвитку України та її регіонів.

Зокрема, визначити провідні наукові центри, які ґрунтовно займатимуться питаннями територіального устрою держави та удосконалення системи адміністративно-територіального устрою держави і проведуть комплексні наукові дослідження даної проблеми. Також необхідною є розробка державної програми з удосконалення системи адміністративно-територіального устрою держави. Запропоновані проекти змін адміністративних меж повинні обов'язково мати географічно-культурне, природно-історичне, економічне обґрунтування. Також, важливим є проведення відповідної роз'яснювальної роботи з громадами.

Узгодження основних нормативно-правових актів держави із законодавством про новий адміністративно-територіальний устрій країни є нагальним питанням сьогодення. Що потребує визначити механізми врегулювання майнових і фінансових питань, що виникатимуть в результаті адміністративно-територіальних змін. Можливо забезпечити стажування працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які займаються питаннями адміністративно-територіального устрою у провідних навчальних і наукових закладах.

Адміністративно-територіальний устрій кожної держави — це своєрідне дзеркало закладеного в її фундамент раціонального цілепокладання, показник зрілості владно-суспільних відносин, ефективності комунікаційних важелів та системи надання послуг громадянам. Держава може вважатися правовою й соціальною лише за умови, якщо її територіальна організація забезпечує розв'язання двоєдиного завдання: оптимального розподілу владних повноважень на управлінському й самоуправлінському рівнях та забезпечення надійного зворотного зв'язку в системі «влада — соціум». Про належний рівень територіальної ідентичності можна говорити лише там і тоді, де й коли політичні й правові ініціативи влади відповідають інтересам громад і дістають суспільну підтримку. За відсутності останньої будь-які задекларовані реформи

ризикують лишитися в полоні імітаційності або й спровокувати нові лінії розмежувань.

Таким чином, європейський досвід показує, що успішні практики реформування місцевого самоврядування, які мають сталий регіональний розвиток, полягають в забезпеченні реалізації принципу субсидіарності і посилення спроможності органів місцевого самоврядування всіх рівнів реалізовувати власні та делеговані повноваження. Проблема реформування адміністративно-територіального устрою України є нагальною та актуальною оскільки багато питань залишаються дискусійними та невирішеними, що є приводом для подальших досліджень у цьому напрямку та обґрунтування ідей щодо вибору оптимізованого варіанту адміністративно-територіального устрою України.

**СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:**

1. Адміністративно-територіальний устрій України URL: <https://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html> (дата звернення: 17.12.2019)
2. Адміністративно-територіальний устрій України Історія. Сучасність. Перспективи / За заг. ред. Турчинова О., Київ. ТОВ Геопринт, 2009, 618
3. Аналітичний звіт ГО «Незалежний центр правових досліджень та ініціатив», URL: <http://uplan.org.ua/analytics/analitychnyi-zvit-ho-nezalezhnyi-tsentr-pravovykh-doslidzhen-ta-initsiatyv/> (дата звернення: 17.12.2019)
4. Аналітична доповідь до щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році» URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/3143/> (дата звернення: 20.11.2019)
5. Арабаджиев Д.Ю., Бабарыкина Н.А. Значение децентрализации в процессе становления гражданского общества *Spoleczeństwo i Polityka. Projekt Naukowy Akademii Humanistycznej im. A. Gieysztora w Pultusku*. 2009. №3. с. 12-17
6. Асоціація міст України та проект ПУЛЬС підтримують необхідність прийняття Закону щодо адміністративно-територіального устрою України URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/asociaciya-mist-ukrayiny-ta-proekt-puls-pidtrymuyut-neobhidnist-pryynyattya-zakonu-shchodo> (дата звернення: 17.12.2019)
7. Бабарикіна Н. А. Роль і місце місцевого самоврядування в системі публічної влади в Україні. *Соціальне прогнозування та проектування майбутнього країни: ідеї миру та ненасильства у змінах глобального порядку*: матеріали VII міжнародної наукової конференції, м. Запоріжжя, 2017, с. 72–74.
8. Бабарикіна Н. А. Громадянська активність та її вплив на процес децентралізації. *Evropský politický a právní diskurz*, 2018. №5. с. 101–107

9. Бабарикіна Н. А. Децентралізація як детермінанта демократизації в контексті розвитку громадянського суспільства: автореф. дис. ...канд. політ. наук: 23.00.02, Одеса, 2019, 21 с.
10. Бідзюра І. Етапи і перспективи системних реформ в Україні. *Політичний менеджмент*. 2004. №1. с. 75-82.
11. Борщ Г. А., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Дехтяренко Ю. Ф., Ігнатенко О. С., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф., Юзефович В. В. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг: навч. посіб. Київ, 2017. 107с.
12. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Київ. НІСД, 2011. 54 с.
13. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO», Київ: ТОВ «Софія-А», 2013. 160с.
14. Головатий М. Демократія: історія, теорія, практика: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. та аспірантів-політологів. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2011. 230с.
15. Гройсман анонсував скорочення кількості районів в Україні до 100 URL: <https://www.dpo.ua/ukr/politics/v-ukrayini-planuyut-skorotiti-kilkist-rayoniv-do-100-20181205880970> (дата звернення: 20.11.2019)
16. Громадянське суспільство: історія та сучасність: монографія. Т. В. Розова, О. С. Білоусов, Л. В. Вінокурова. Одеса: Юридична література, 2010. 344 с.
17. Европейская конвенция признания юридическими лицами международных неправительственных организаций. Страсбург, 24 апреля 1986 года. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_683](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_683) (дата звернення: 17.12.2019)



18. Європейський вибір: Як це зробили поляки? URL: <http://docplayer.net/71967167-Evropeyskiy-vibir-yak-ce-zrobilipolyaki.html> (дата звернення: 17.12.2019)
19. Енциклопедія державного управління: у 8 томах. Харків: Вид-во ХарРІДУ «Магістр», 2011. 408с.
20. Двігун А., Трипольська М. Законодавче забезпечення впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади: основні досягнення та проблемні аспекти. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-12/samovriaduv-e4ff2.pdf> (дата звернення: 17.12.2019)
21. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії. За ред. І. О. Кресіної. Київ: Логос, 2017. 316 с.
22. Державне управління: теорія і практика. За ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 432 с.
23. Децентралізація: новий етап. Основні завдання на період до 2020 року, URL: [https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/331/presentation\\_decentralization.pdf](https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/331/presentation_decentralization.pdf) (дата звернення: 20.11.2019)
24. Децентралізація місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад, URL: <https://decentralization.gov.ua/news/4013> (дата звернення: 17.12.2019)
25. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою. За ред. Шевчук Л.Т., Львів, 2007. 254 с.
26. Закірова С. Децентралізація в Україні: сучасний стан законодавчого забезпечення процесу реформування, URL: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2854:detsentralizatsiya-v-ukrajini-suchasnij-stan-zakonodavchogo-zabezpechennya-protsesu-reformuvannya-2&catid=71&Itemid=382](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2854:detsentralizatsiya-v-ukrajini-suchasnij-stan-zakonodavchogo-zabezpechennya-protse-su-reformuvannya-2&catid=71&Itemid=382) (дата звернення: 20.11.2019)
27. Законодавче забезпечення впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади: основні досягнення та проблемні

аспекти, URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-12/samovriaduv-e4ff2.pdf>  
(дата звернення: 20.11.2019)

28. Історії успіху. Децентралізація., URL:  
<https://decentralization.gov.ua/success-stories> (дата звернення: 16.02.2020)

29. Кіндратець О.М. Формування суспільства сталого розвитку: проблеми і перспективи. Запоріжжя: Видавництво Запорізької державної інженерної академії, 2003. 382 с.

30. Колодій А. Основи демократії. Львів. Астролябія, 2009, 832 с.

31. Конституція України, URL:  
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 17.12.2019)

32. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування., URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/12/10.12.2019.pdf> (дата звернення: 17.12.2019)

33. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування станом на 12 березня 2019 року, URL:  
<https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/389/10.03.2019.pdf> (дата звернення: 17.12.2019)

34. Наумкіна С. М. «Третя хвиля» демократизації: підсумки і перспективи. Аналіз зарубіжних концепцій. *Політичний менеджмент*. 2004. №2. с. 162-170.

35. Наумкіна, С. М., Ткачук Ю.В. (2006) Сучасний демократизаційний процес: пошук інтегрованого підходу. *Перспективи : науковий журнал*. 2006. №4. с. 85-90.

36. Політологічний енциклопедичний словник. За ред. Шемшученко Ю.С., Київ. Генеза, 2007. 696 с.

37. Політологія. Навчально-методичний комплекс: Підручник, Київ: Центр навчальної літератури, 2004. 704 с.

38. Правове регулювання загальних зборів громадян за місцем проживання URL: <http://civil-rada.in.ua/?p=2077211> (дата звернення: 13.02.2020)

39. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Асоціація міст України, 2015. 39 с.

40. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508) (дата звернення: 20.11.2019)

41. Проект Закону про створення, ліквідацію та зміну меж районів Полтавської області URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64801](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64801) (дата звернення: 20.11.2019)

42. Проект Закону про зміну меж районів Чернігівської області URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64912](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64912) (дата звернення: 20.11.2019)

43. Проект Закону про зміну меж районів Миколаївської області URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64918](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64918) (дата звернення: 20.11.2019)

44. Проект Закону про зміну меж районів Сумської області URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64985](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64985) (дата звернення: 20.11.2019)

45. Проект Закону про зміну меж районів Кіровоградської області URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64999](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64999) (дата звернення: 20.11.2019)

46. Проект Закону про зміну меж районів Херсонської області URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65059](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65059) (дата звернення: 20.11.2019)

47. Проект Закону про зміну меж районів Івано-Франківської області URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65268](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65268) (дата звернення: 20.11.2019)

48. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від

23.01.2019 № 77-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021>  
(дата звернення: 20.11.2019)

49. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 № 1654-X, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10> (дата звернення: 20.11.2019)

50. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 / Офіційний портал Верховної Ради України URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p> (дата звернення: 20.11.2019)

51. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні. Аналітична доповідь. Київ: НІСД, 2017. 56 с.

52. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8> (дата звернення: 20.11.2019)

53. Перспективний план формування територій громад Запорізької області URL: <https://www.zoda.gov.ua/article/2213/perspektivniy-plan.html> (дата звернення: 15.02.2020)

54. Рада Європи підтримала законопроект про засади адмінтерустрою України URL: <http://decentralization.gov.ua/news/8997> (дата звернення: 20.11.2019)

55. Результати експертного опитування на тему «оцінка проведення реформи децентралізації» URL: <http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/ekspertneopituvannya.pdf> (дата звернення: 24.11.2019)

56. Розвиток громадянського суспільства в незалежній Україні. Думки з приводу. Авторський проект Антоніни Колодій URL: [http://political-studies.com/?page\\_id=186](http://political-studies.com/?page_id=186) (дата звернення: 20.11.2019)
57. Реформування місцевого самоврядування – запорука розвитку територіальної громади. URL: <http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/publication/content/20903.htm> (дата звернення: 13.02.2020)
58. Реформи в Україні: громадська думка населення. Фонд Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва. URL: <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/reformi-v-ukselennja.htm> (дата звернення: 15.02.2020)
59. Сеник М. Реформування місцевого самоврядування – необхідна складова регіональної політики України. *Віче*. 2009. №23. с. 14-18
60. Соскін О. І. ЄС та місцеве самоврядування: досвід вишеградських міст та українська перспектива. Київ: Вид-во «Інститут суспільної трансформації», 2008. 56 с.
61. Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/Strategy\\_for\\_Innovation.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf) (дата звернення: 23.11.2019)
62. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», схвалена Указом Президента України 12.01.2015 Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 20.11.2019)
63. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація: практичний посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні DESPRO. Київ: ТОВ «Софія», 2012. 120 с.
64. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль), Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
65. Ткачук А. Про проблему з торпедування децентралізаційної реформи URL: <https://www.csi.org.ua/articles/pro-problemu-z-torpeduvannya-detsentralizatsijnoyi-reformy-introduktsiya/> (дата звернення: 20.11.2019)

66. Теорія держави і права (опорні конспекти), Київ: Атіка, 2005. 288 с.
67. Харитончук М.В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.04. Київ, 2000. 17 с.
68. Центр Разумкова. Соціологічні опитування URL: <http://www.razumkov.org.ua>. (дата звернення: 23.11.2019)
69. Цокур Є. Г. Легітимність політичної влади: джерела, особливості, перспективи. Київ: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2009. 330 с.
70. Цветков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти: Монографія, Київ: Концерн «Видавничий Дім» Ін Юре, 2003. 496 с.
71. Шевченко М. Європейський досвід проведення консультацій з громадськістю. *Вісник громадських рад: інформаційний бюлетень*, 2013. №4. с. 33–36
72. Як регіони працювали у 2018 році над перспективними планами формування територій громад, - дані моніторингу Мінрегіону URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10468> (дата звернення: 20.11.2019)