



*Зазначено, що найбільш оптимальною може бути модель децентралізації в Україні, яка корелюється з Основним законом держави і національним законодавством та спрямована на формування ефективної системи місцевого самоврядування, в якій ключовою ланкою буде базовий рівень – спроможні та самодостатні територіальні громади.*

*Надано пропозиції щодо удосконалення правових механізмів з реалізації реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації де головною домінантою є сучасна реформована Конституція яка стає підґрунтям міцного місцевого самоврядування і запорукою сильної виконавчої влади на місцях – що є важливим індикатором самодостатньої держави .*

**Ключові слова.** *Місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, територіальна організація влади, децентралізація влади, територіальні громади, фінансові ресурси, функції та повноваження.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** В Європейській хартії місцевого самоврядування визначено, що «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [3].

Система місцевого самоврядування безперечно є необхідною умовою становлення демократичної правової держави. Одна із особливостей місцевого самоврядування порівняно з іншими органами публічної влади полягає в тому, що головним суб'єктом в системі місцевого самоврядування є територіальні громади, жителі яких беруть безпосередню участь у вирішенні питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування гарантується Конституцією України, разом з тим, закріплена Конституцією модель місцевого самоврядування недостатньо ефективна і в неповній мірі відповідає загально-визнаним принципам функціонування місцевого самоврядування в країнах розвинутої демократії, зокрема положенням Європейської Хартії місцевого самоврядування [3]. Більшу частину питань місце-

вого розвитку, особливо на рівні сіл, селищ, міст районного значення вирішуються місцевими державними адміністраціями. Відсутнє реальне місцеве самоврядування на регіональному і субрегіональному рівнях, де районні та обласні ради, які не мають власних виконавчих органів, зобов'язані делегувати свої самоврядні повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям.

Це, в свою чергу, суттєво зменшило відповідальність органів місцевого самоврядування за виконання своїх повноважень, а також понизило рівень професіоналізму їх посадових осіб, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призвело до низької ефективності управлінських рішень.

Тому серед принципів оптимальної організації публічної влади, здатної забезпечувати ефективне управління країною на всіх її рівнях, належить принцип децентралізації державної влади на відповідні територіальні рівні, в першу чергу на базовий – на рівень територіальних громад та відновлення повноправного місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях.

З іншого боку суттєві диспропорції, відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування одних територіальних громад у складі інших, їх подрібненість призвело до нераціональної територіальної організації влади, що спонукає до конфліктів компетенцій як між органами місцевого самоврядування різних територіальних рівнів, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Подібною є ситуація з функціонуванням органів місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади на рівні районів.

Також, можна зазначити, що основними проблемами у сфері адміністративно-територіального устрою України, які істотно впливають на ефективність територіальної організації влади є: застарілість моделі адміністративно-територіального устрою України, яка не відповідає сучасним викликам; надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць, насамперед сільських та селищних рад та й окремих міст; існування анклавів, екславів, невизнаність

меж багатьох адміністративно-територіальних одиниць; наявність значних диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць; відсутність законодавчої бази достатньої для формування нової територіальної основи діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, процес децентралізації повноважень виконавчої влади, передачі фінансових ресурсів має відбуватися одночасно із формуванням нової територіальної основи організації системи місцевих органів влади та із створенням правових передумов до оптимізації існуючої системи адміністративно-територіального устрою, тобто дослідження цього питання є актуальним і потребує окремого розгляду.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальнотеоретичні питання організації, правового регулювання і практики застосування місцевого управління в Україні, проблеми державного управління, публічного управління та адміністрування, співвідношення централізації та децентралізації, знайшли відображення в роботах вітчизняних науковців і практиків: Т.Безверхнюк, О.Васильєвої, П.Ворони, І.Дегтярьової, В.Ємельянова, І.Коліушка, В.Колтун, В.Куйбіди, О.Лебединської, В.Мамонової, І.Розпутенка, С.Хаджирадієвої, В.Федоренко В.Шарого та ін. Разом з тим, не до кінця дослідженими, а тому й невирішеними залишаються проблеми, пов'язані зі формуванням нової системи територіального устрою України, розбудови ефективного місцевого самоврядування, а також проведення повноцінної децентралізації.

**Формулювання цілей (постановка завдання).** Метою статті є окреслення існуючих актуальних проблем і надання пропозицій щодо законодавчого врегулювання питань з формування нового адміністративно-територіального устрою для створення спроможного місцевого самоврядування, розбудови дієвої системи територіальної організації влади та вчасного завершення реформування місцевого самоврядування та децентралізації повноважень виконавчої влади.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** З прийняттям Урядом у 2014 році Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (далі – Концепція) [2] і плану за-

ходів з її реалізації, в Україні дано старт найскладнішій реформі, яка спрямована на створення і підтримку повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території. За висновками зарубіжних експертів, саме реформа децентралізації, на сьогодні визнана однією з найуспішніших реформ, яка ефективно впроваджується в країні [2].

На сьогодні в Україні відбувається доволі масштабне горизонтальне перетворення системи державного управління, куди входять зразу декілька базових реформ. Зазначене стосується не тільки реформи місцевого самоврядування, а й реформи адміністративно-територіального устрою та зміни системи територіальної організації виконавчої влади загалом. Слід зазначити, що таких комплексних, масштабних завдань одночасно не вирішували ні поляки, ні більшість європейських країн. Польща, яка має сталі традиції системи влади, реформувала адміністративно-територіальний устрій ще в 1970-х роках, а вже в 1990-х успішно провела децентралізацію. В Україні ж сьогодні, по суті, ламається ще радянська модель територіально-адміністративного устрою та місцевого і регіонального управління державою загалом.

Фактично, відбувається квазіреформа і через об'єднані територіальні громади (далі – ОТГ) у країні створюються нові суб'єкти адміністративно-територіального устрою. Станом на 1 травня 2020 року вже створено 1070 ОТГ, у які добровільно об'єдналися майже 4882 українських сіл, селищ і міст. Не ввійшли в процес об'єднання близько 6140 громад, що становить понад 55% від загальної кількості, а за кількістю жителів об'єднаних громад (включно з містами обласного значення) туди перейшло 73%. Безумовно, не всі ОТГ вже зараз мають достатню спроможність для ефективного розвитку, однак вже наявні результати від процесу об'єднання, показали, що обраний шлях щодо формування базового рівня адміністративно-територіального устрою правильний та має низку позитивних тенденцій.

Проте, основна проблема, яка сьогодні стає все більше актуальною в тому, що ОТГ утворювалися нерівномірно, часто безсистемно

в розрізі областей та районів і одна частина території перейшла під юрисдикцію громад, а інша продовжує залишатися у сфері компетенції районних рад та районних державних адміністрацій. Також не врегульованою залишається проблема і в межах територій ОТГ, бо їх юрисдикція не поширюється на територію, що перебуває за межами населених пунктів і не закріплена в жодному з наявних законодавчих актів, який би врегульовував питання адміністративно-територіального устрою. Тобто критично важливо прийняти такий закон, закріпити юридичний статус нових громад і перевести реформу з базового на субрегіональний (районний) та регіональний рівні. Однак комплексно вирішити проблеми з формування нової системи організації влади на цих двох рівнях можна тільки шляхом внесенням змін до Конституції.

Вважаємо, що на сьогодні реформа децентралізації влади, саме на принципах добровільності об'єднання громад, себе практично вичерпала, у більшості територіальних громад, що не об'єдналися, відсутня достатня мотивація, а районні органи влади у своїй більшості чинять опір добровільному об'єднанню. В результаті, зараз склалася ситуація, коли по суті на рівні громад існує два різних типи організації місцевого самоврядування – одні функціонують та живуть у форматі децентралізації з повноваженнями й ресурсами, а інші несуть на собі тягар ще радянської системи й управляються з рівня місцевих державних адміністрацій, що створює нерівні умови для жителів територіальних громад, які ще не об'єдналися. Тому виникає необхідність, щоб на центральному рівні були прийняті відповідні рішення для завершення процесу формування спроможних громад в обов'язковому порядку. Бо у разі, якщо у 2020 році не буде завершено територіальну реформу, то така розбалансована система влади заморозиться ще на наступних п'ять років. Крім цього, восени мають відбутися чергові вибори до органів місцевого самоврядування, тому вони мають пройти в єдиному форматі в нових об'єднаних спроможних громадах. Інакше в Україні ще більш поглибитися соціально-економічний розрив між старою та новою системами місцевого самоврядування, що призведе до ручних механізмів управління і до диспропор-

цій в розвитку громад та різних рівнів якості адміністративних та комунальних послуг.

Також у зв'язку з активним формуванням спроможних громад та збільшенням кількості районів, в яких утворено одну чи декілька ОТГ, які охоплюють всю територію району, Уряду та Парламенту необхідно першочергово визначитися щодо доцільності збереження таких районів, як самостійних адміністративно-територіальних одиниць та прийняти відповідні рішення. Так, в Україні загалом налічується 490 районів, у яких утворені районні ради та районні державні адміністрації, які мають однакові функції, проте навантаження відрізняється через різний розмір їх площі територій та кількісний склад населення районів. Наприклад, як засвідчує сайт <https://decentralization.gov.ua> існує 6 районів з населенням до 10 тисяч жителів, а у 9 районах – понад 100 тисяч жителів, у 3 районах – понад 150 тисяч.

З іншого боку, 26 районів вже повністю охоплені ОТГ, 173 райони на 50% і більше покриті ОТГ. Переважна більшість повноважень перейшла саме до громад від органів влади районного рівня. Тобто система управління на рівні районів повністю розбалансована і вимагає невідкладного впорядкування в межах нових районів. За різними експертними думками, прогнозована кількість нових районів повинна становити близько від 100 до 120, які за принципами утворення та своїми параметрами будуть більш однорідними. Вимагає також перегляду структура та чисельність райдержадміністрацій та інших територіальних органів виконавчої влади у таких районах з метою усунення дублювання повноважень, конфлікту інтересів, оптимізації витраток державного бюджету на утримання невиправданої чисельності державних службовців.

Слід зазначити, що у процесі децентралізації влади, коли здійснюється передача повноважень і ресурсів громадам, повинна паралельно відбуватися побудова сильної системи територіальної виконавчої влади. Зараз функції і повноваження змішані, а до сфери компетенції обласних і районних державних адміністрацій віднесено функції і держави, і місцевого самоврядування. Так, на сьогодні обласні й районні ради позбавлені можливості в повному обсязі ви-



конувати функції місцевого самоврядування, не маючи законодавчих підстав для формування власних виконавчих органів. Усе це, за шаблоном радянської адміністративно-командної системи державного управління, виконують облдержадміністрації та райдержадміністрації.

Тому, щоб посилити, як місцеве самоврядування, так і центральну владу на місцях, функції й повноваження потрібно чітко розвести та закріпити за кожним рівнем органів виконавчої влади та рівнями місцевого самоврядування. Тобто, необхідно чітко окреслити коло компетенцій та передати основну частину повноважень і фінансів на найбільш низовий рівень - громадам [7].

Погоджуємося з фахівцями що «запровадження реформи з децентралізації управління має стати дієвим фактором стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання суперечностей між різними рівнями влади, сприяти підвищенню ефективності використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління. Вони також акцентують увагу на тому що, головні завдання децентралізації на середньострокову перспективу полягають у завершенні формування спроможних територіальних громад на всій території країни, посиленні інституційної та ресурсної спроможності громад, запровадженні стратегічного планування розвитку ОТГ, розбудові інфраструктури громад, підвищенні якості надання всього спектру публічних послуг населенню» [9].

Звісно, найбільш логічним і оптимальним шляхом законодавчого врегулювання питання адміністративно-територіального устрою України мав би бути шлях із внесення відповідних змін до Конституції України. Це передбачається Концепцією і було запропоновано у проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» – реєстр. № 2217 від 01.07.2015 [10], який був підтриманий парламентом у першому читанні. Так, у статті 133 даного законопроекту було запропоновано запровадити більш чітку систему адміністративно-територіального устрою України, яку мали б складати такі адміністративно-територіальні одиниці як: громади, райони, регіони.

Аналогічні пропозиції були і у проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» - реєстр.



№ 2598 від 13.12.2019 [11]. У статті 133 даного законопроекту було запропоновано запровадити систему адміністративно-територіального устрою України, що складається з адміністративно-територіальних одиниць: громади, округи, області, Автономна Республіка Крим.

Проте, у зв'язку з тим, що прийняття змін до Конституції є складним і тривалим політичним процесом, що багато законопроектів не розглядається у Верховній Раді України, виникає необхідність проведення реформи та прийняття законодавства в межах норм чинної Конституції. Звісно, це ускладнює і обмежує можливості Уряду і Парламенту в прийнятті системних рішень, які могли б забезпечити комплексність реформи. Але для того, щоб чергові місцеві вибори провести на новій територіальній основі, необхідно прийняти низку найбільш невідкладних рішень, зокрема: затвердити Урядом перелік спроможних громад та межі їх територій; за поданням Кабінету Міністрів України внести до Верховної Ради України проекти рішень щодо утворення нових та ліквідацію нинішніх районів, а також змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку із утворенням (ліквідацією) районів.

Тому, для забезпечення успішного завершення реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації, вважаємо, що потрібно, в першу чергу, здійснити формування нового законодавчого поля шляхом продовження роботи щодо удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення реформи з метою врегулювання всіх аспектів і низки проблемних питань.

По-перше, необхідно здійснити зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, підвищення ефективності системи місцевого самоврядування. Чинні норми Конституції України не в повній мірі відповідають положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, що обмежує створення оптимальних умов для сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії та децентралізації влади, визначення раціональної про-

сторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток, створення передумов стійкого розвитку територій.

Зміни повинні стосуватися удосконалення територіальної організації влади та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, окремих положень Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою. Зокрема, доцільно запровадити такий перелік адміністративно-територіальних одиниць: громада, район, область, Автономна Республіка Крим, зазначивши, що громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Необхідно також установити, що порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, районів, областей, а також порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії має регулюватися на законодавчому рівні. Важливо також запровадити конституційну норму, що зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень має здійснюватися з урахуванням думки їх мешканців, як це передбачено статтею 5 Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Серед важливих питань, що вимагає унормування на конституційному рівні - утворення виконавчих органів обласних і районних рад та зміна повноважень місцевих державних адміністрацій на статус префектного типу. Не менш важливим є необхідність закріплення норми, яка стане балансом та забезпечить рівновагу між фінансовими ресурсами та обсягом повноважень органів місцевого самоврядування які закріплені у чинному законодавстві України, також важливим моментом є те що рівень компетенції місцевого самоврядування має бути пропорційним обсягам наявних фінансових ресурсів.

Доцільно також імплементувати ще одну норму Європейської Хартії положенням, відповідно до якого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності.

З децентралізацією зменшуються (передаються місцевому самоврядуванню) повноваження місцевих державних адміністрацій

та інших територіальних органів виконавчої влади, що частково послаблює систему виконавчої влади в регіонах. Тому з метою збалансування повноважень та забезпечення законності рішень органів місцевого самоврядування та інших органів влади доцільно посилити роль місцевих адміністрацій (префектів), зокрема у таких життєво важливих сферах як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання прав і свобод людини.

Також за для виконання головних завдань, а зокрема повага та додержання Конституції України та її законів органами місцевого самоврядування, контроль за діяльністю територіальних органів центральних органів виконавчої влади та їх рівнем виконання та додержання Конституції України та її законів варто створити в цій системі інститут префектів.

По-друге, необхідно сформувати територіальну основу для організації системи місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади шляхом затвердження адміністративно-територіального устрою на рівні громад і районів. З цією метою необхідно завершити розроблення обласними державними адміністраціями і затвердити Кабінетом Міністрів України перспективні плани територій спроможних громад, які 100% покриватимуть територію областей. При цьому необхідно провести оцінку спроможності існуючих ОТГ та провести розрахунки щодо спроможності проектних громад [6], щоб не допустити утворенню нових громад, які не мають відповідної інфраструктури та ресурсів і не в змозі будуть активізувати економічні процеси, щоб забезпечити ефективний місцевий розвиток та надання своїм мешканцям належної якості публічних послуг. Допущення практики створення частини громад з низьким рівнем спроможності - малочисельних, з нерозвинутою інфраструктурою, недостатніми кадровими ресурсами - нівелює сутність реформи з децентралізації, понижує рівень довіри до неї.

Вважаємо, що модель формування майбутніх спроможних громад має бути затверджена Урядом з урахуванням перспективних планів територій спроможних громад. З цією метою 16 квітня 2020 року Верховна Рада прийняла в цілому законопроект № 2653 «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», який

дає повноваження Уряду визначати адміністративні центри та території територіальних громад, також визначено можливість звернутися до Верховної Ради щодо законодавчих ініціатив з питань створення та ліквідації районів, що дає можливість завершити процес формування спроможних територіальних громад та утворити нові райони [16]. Оскільки, частиною 29 статті 85 Конституції України визначено «серед іншого у повноваженнях Верховної Ради України утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів, то тепер вищезгаданий законодавчий акт врегульовує питання утворення нових районів».

Так, на сьогодні завершується розроблення перспективних планів формування громад по всій країні. Станом на 25 травня 2020 року Уряд вже затвердив перспективні плани 21 області і планується повне завершення цього процесу.

Слід зазначити, що крім прийнятого проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» №2653, де зазначено що Уряд має повноваження щодо подачі до парламенту проектів законів з питань утворення та ліквідації районів, в свою чергу Мінрегіон створив низку рекомендацій та критеріїв щодо шляхів їх формування в системі адмінтерустрою на субрегіональному (районному) рівні.

Зокрема, основними критеріями є: створення району у межах однієї області; територія повинна бути цілісною у географічному плані та нерозривною (без анклавів та ексклавів), чисельний склад району має налічувати не менше, ніж 150 тисяч осіб, також обов'язковою умовою є наявність транспортної логістики з дорогами які мають тверде покриття та відстанню не більш як 60 кілометрів від адміністративного центру.

Також Методикою пропонуються принципи визначення адмінцентру та надано рекомендації щодо особливостей визначення районів з нестандартними параметрами та особливостями. При цьому запропоновані Методичні рекомендації мають виключно інформаційний характер та не встановлюють норм права. При розробці

таких Методичних рекомендацій враховувалися норми Директиви №1059/2003 Європейського Парламенту і Ради «Про створення загальної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS)» від 26 травня 2003 року.

На сьогодні Мінрегіоном завершується процес фахового та експертного обговорення проектів нового «районування» по всіх областях. Вся інформація щодо проектних районів розміщена на сайті «Децентралізація» за посиланням: <https://decentralization.gov.ua/new-rayons/> [3].

По-третє, необхідно забезпечити стабільність державної фінансової підтримки об'єднаних територіальних громад. Одним із джерел такої підтримки упродовж останніх років була субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури ОТГ, яка виділяється з 2016 року і розподіляється пропорційно до площі громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів.

Однак, ця субвенція була спрямована на підтримку процесу добровільного об'єднання громад. З прийняттям рішення про затвердження нових територіальних громад і проведення на цій основі чергових виборів, вимагає перегляду підходів у підтримці, в тому числі і фінансової, новоутворених громад. Доцільно прийняти інші законодавчі рішення, які могли б гарантувати таку державну підтримку. Зазначені пропозиції могли б бути частково вирішеними з прийняттям законопроекту «Про внесення змін до статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо фінансової підтримки державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст: проект закону України від 30.03.2018 реєстр. №8213 [11].

Протягом останніх років Державний фонд регіонального розвитку фінансує проекти відповідно до стратегій розвитку регіонів і Державної стратегії регіонального розвитку України на період до 2020 року. З обласного рівня результати для схвалення передаються на рівень національний (міжвідомча комісія Мінрегіону України), а КМУ затверджує цей перелік. Отже, сьогодні створено серйозну інституційну й законодавчу базу, працює прозора онлайн-платфор-

ма ДФРР, де можна бачити всі подані проекти, усі регіони отримали рівні можливості на регіональний розвиток [19].

По-четверте, завершити формування нового адміністративно-територіального устрою до наступних місцевих виборів у терміни, які дозволять їх провести у 2020 році на новій територіальній основі базового та субрегіонального рівнів [8].

Слід зазначити, що Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної Ради України підтримав зазначену позицію [17].

Також Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування підтримав основні завдання з формування ефективного місцевого самоврядування та органів державної влади на новій територіальній основі та першочергові завдання на 2020 рік [18].

Про необхідність завершення формування спроможних громад до місцевих виборів у 2020 році заявляють і міжнародні представники, зокрема, спеціальний посланник уряду ФРН з питань реформування управління і децентралізації в Україні Георг Мільбрадт. Він зазначає наступне: «В Україні стоїть одна з найважливіших задач – це розбити зацентралізовану структуру і надати спроможності місцевому самоврядуванню, щоб вони були не розкидані і не знесилені. І ця соціальна реконструкція відбувається на підтримку нових локальних політичних сил. Сильні муніципалітети та міста, які отримують свої бюджетні надходження і податки, розвиваючи свою місцеву економіку, це є допомогою розвитку малих, середніх підприємств і надає поштовх інновацій та компетенція. Тому це дуже чудова ідея – після Революції Гідності розпочати саме з децентралізації і створити її як ключовий елемент цього процесу реформ. За останні роки Україна досягла дуже вагомих здобутків зокрема побудувала вже серйозну платформу для успіху. Так протягом 2014-2019 років зросла кількість чоловіків та жінок у віці до 40 років, які покращують державні послуги на місцевих рівнях в новостворених ОТГ. Стосовно опитувань в Україні, децентралізація стала найпопулярнішою реформою за останні 3 роки. Однак все ще залишається багато чого, що потрібно зробити – так наразі триває активне добровільне об'єднання громад на місцевому рівні.

Станом на 1 травня 2020 року в державі нараховувалось 1070 новостворених об'єднаних громад що налічує більше 11 мільйонів мешканців, але ще великий відсоток тих мешканців які не є в громадах і планують утворяться в майбутньому, то додадуть понад 3 тисячі 300 колишніх територіальних пунктів. В цілому в Україні на сьогодні 7 тисяч 900 громад не є об'єднаними і залишаються ще на мапі України багато таких білих плям. Треба якомога більше встигнути до наступних місцевих виборів які відбудуться в восени 2020 року, тому що президентські та парламентські вибори в 2019 році вже створили певні обмеження щодо просування реформ. Особливо важливою є нагальна потреба прийняти важливі законопроекти і закони що є успіхом всієї реформи, зокрема внесення змін до основного закону щодо конституювання процесу децентралізації. Цім процесам передувала жвава дискусія в експертному середовищі, у місцевому самоврядуванні і у суспільстві, яка тривала із січня 2020 року, результатом якої стало представлення доопрацьованого тексту Законопроекту щодо змін у Конституцію коли запропоновані зміни були відкликани з Парламенту для доопрацювання які тривали протягом півроку і в червні були остаточно затверджені Комісією з питань правової реформи які покликані закріпити реформовану систему місцевого самоврядування та територіальної організації влади і децентралізацію владних повноважень.

Тобто є надія на позитивне голосування цього законопроекту у Верховній Раді у вересні 2020 року хоча розуміємо що цього нелегко досягти. Також варто зазначити що разом з Міністерством регіонального розвитку було обрано 17 проектів законів, які, вважаються, дуже важливими для реформи децентралізації і вони були погоджені спільноти донорів і Європейською радою [17].

Важливим є той аспект що новий адміністративно-територіальний устрій має стати територіальною основою для формування децентралізованої системи територіального управління, що забезпечить максимально ефективне використання суспільних ресурсів, стійке економічне зростання на засадах сталого розвитку, підвищення стандартів життєдіяльності людей, зазначають науковці Національного інституту стратегічних досліджень [9].



Тому, важливим кроком є визначення щодо нової системи адміністративно-територіального устрою з урахуванням принципу субсидіарності, повноважень органів місцевого самоврядування та повноважень місцевих органів виконавчої влади.

Зокрема, вважаємо, що система адміністративно-територіального устрою України потребує більш чіткого законодавчого визначення, яку мають складати лише адміністративно-територіальні одиниці і допоміжний рівень - райони у великих містах. Водночас, слід законодавчо визначити і розмежувати поняття «населений пункт» (село, селище, місто) та «адміністративно-територіальна одиниця», оскільки, як вже зазначалося, у чинному адміністративно-територіальному устрої закладено складні утворення з територіальних громад, органи самоврядування яких здійснюють свою діяльність практично в межах однієї території – ради в радах (так звані «матрьошки»). Потребують чіткого врегулювання питання утворення, реорганізації чи ліквідації населених пунктів, найменування, перейменування адміністративно-територіальних одиниць, ведення реєстру адміністративно-територіальних одиниць та документів, що підтверджують їх існування, порядок встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів виконавчої влади, АР Крим, органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою, тощо.

Одним із кроків до вирішення вищезазначених проблем може стати прийняття Парламентом закону про засади адміністративно-територіального устрою України, який був внесений Урядом і повернутий для повторного внесення (реєстр. № 2804 від 24.02.2020) [14], який визначає засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць.

Нормами статей цього Законопроекту пропонується залишити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою, такі як: регіональний (АР Крим, області), субрегіональний (райони в АР Крим та в областях), базовий (громади) та допоміжний (райони в містах) рівень.

При цьому передбачено, що районний рівень має бути більш

впорядкований і відповідати європейським стандартам.

Крім того, у законопроекті більш чітко визначено поняття «**громада**», як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, яка складається з одного або декількох населених пунктів та земель за їх межами. Громада «є територіальною основою для здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані на території громади, формування і діяльності органів місцевого самоврядування».

Також у законопроекті визначається порядок утворення, реорганізації, ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів встановлення та зміна їх меж; перенесення адміністративних центрів громад та районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл та селищ та міст, зміни меж села, селища, міста; порядок найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів. Крім того, у законопроекті пропонується запровадити державну реєстрацію адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, підстави та порядок зняття з обліку в Державному реєстрі.

До першочергових завдань відноситься прийняття парламентом постанови про утворення та ліквідацію районів по кожній з областей, визначивши їх перелік, а також склад громад у кожному районі та межі кожного з районів.

Доцільним на нашу думку є те що водночас необхідно прийняти Закон України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування окремих питань діяльності та організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування у зв'язку із утворенням (ліквідацією) районів.

У цьому законі необхідно врегулювати низку важливих питань, що виникатимуть у зв'язку із утворенням (ліквідацією) районів, зокрема:

- врегулювати питання правонаступництва районних рад районів, ліквідованих Верховною Радою України, після їх припинення як юридичних осіб та визначення порядку передачі до комунальної власності територіальних громад окремих об'єктів спільної власності територіальних громад, які знаходяться на території цих тери-

торіальних громад, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, встановлених Бюджетним кодексом України;

- надати повноваження Кабінетом Міністрів України вирішувати питання утворення, реорганізації і ліквідації, найменування та перейменування місцевих державних адміністрацій;

- встановити, що утворена територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків реорганізованих територіальних громад з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою утвореною територіальною громадою;

- врегулювати питання виконання бюджетів реорганізованих територіальних громад, інших розпорядників бюджетних коштів, бюджетних установ до формування нових органів місцевого самоврядування та прийняття відповідних бюджетів;

- врегулювати порядок встановлення (зміна) меж територій територіальних громад в натурі (на місцевості), встановлення (зміна) меж районів у натурі (на місцевості);

- інших питань.

Отже, вважаємо, що слід запровадити трьохрівневу систему адміністративно-територіального устрою України та адміністративно-територіальні одиниці відповідних рівнів: регіонального (АР Крим, області), субрегіонального (райони в АР Крим та в областях), базового (громади) та допоміжного (райони в містах) рівнів.

Крім вищезазначених важливих кроків щодо реалізації реформи, важливими питаннями, які необхідно врегулювати є:

- розробка та запровадження системи адміністративного нагляду за дотриманням законності рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг;

- продовження зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів шляхом поглиблення бюджетної децентралізації. З цією метою потрібно забезпечити відповідність фінансових ресурсів власним і делегованим повноваженням, підвищити інструменти спроможності органів місцевого самоврядування щодо ефективного управління бюджетними ресурсами, посилити, зокрема в частині удосконалення механізмів адміністрування місцевих податків і зборів;

- посилення координації процесів здійснення секторальної децентралізації, оскільки децентралізація влади, як один з головних принципів формування спроможного місцевого самоврядування, реформування системи органів місцевого самоврядування та секторальні реформи у відповідних сферах, повинні узгоджуватися між собою з урахуванням основних положень Концепції і бути синхронізовані як змістовно так і в часі.

Крім того, враховуючи, що поглиблення процесів та результати децентралізації мають суттєвий вплив на розвиток громад та регіонів, також доцільно переглянути окремі підходи до державної регіональної політики.

Слід також зазначити, що наділення повноваженнями, фінансовими ресурсами не можуть забезпечити або гарантувати всі переваги, пов'язані з децентралізацією. Вибудовуючи перспективні моделі організації системи територіальної організації влади, крім питання фінансового потенціалу, важливим питанням є наявність людського та кадрового потенціалу, особливо це має значення під час формування спроможних самодостатніх громад. Недостатньо кваліфікований кадровий потенціал може бути одним з аргументів для обмеження або відтермінування реформування місцевого самоврядування та передачі децентралізованих повноважень до виконавчої влади.

**Висновки.** В цілому вважаємо, що реалізація окреслених завдань та прийняття першочергових законів та рішень Уряду забезпечить втілення Концепції та забезпечить перехід країни на нову модель багаторівневого врядування, а також сприятиме підвищенню ефективності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань поліпшення якості життя людини у територіальних громадах через становлення ефективного місцевого самоврядування як інституту спроможної публічної влади, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку всіх територій України на новій просторовій основі та здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики.

Підсумовуючи, слід зазначити, що найбільш оптимальною може бути модель децентралізації в Україні, яка спрямована на формування ефективної системи місцевого самоврядування, в якій ключовою

ланкою буде базовий рівень – спроможні громади, здатні взяти на себе і забезпечити виконання переважної більшості власних і делегованих повноважень. Що ж до системи органів влади на субнаціональному (регіональному) і субрегіональному рівнях, то їх пріоритетне призначення для функціонування місцевих органів виконавчої влади. Що ж до виборних органів - рад, то з урахуванням принципу субсидіарності та необхідності забезпечення збалансованого регіонального розвитку, їх утворення є доцільним на обласному рівні.

Тому необхідно, не пізніше як до чергових місцевих виборів створити всі законодавчі та організаційні передумови для завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, що дасть можливість створити спроможні громади та сприятиме їх сталому розвитку. В подальшому вбачається детально дослідити саме питання створення законодавчих та організаційних передумов для завершення реформи.

Підтримуємо думку що, сучасна реформована Конституція стане підґрунтям міцного місцевого самоврядування і запорукою сильної виконавчої влади на місцях – а це дві сторони самодостатньої держави, які мають забезпечити стабільний місцевий та регіональний розвиток України як правової держави із забезпеченням прав громадян, їхньої безпеки – що є умовою успіху не тільки будь-якої реформи, а й країни загалом.

**Стаття надійшла до редакції: 27.05.20**



*issue of administrative and territorial structure of Ukraine should be the way of introducing relevant amendments to the Constitution of Ukraine. This is provided by the Concept and has been suggested in some draft laws. However, due to the fact that the adoption of amendments to the Constitution is a complex and long-term political process and that none of the bills are considered in Parliament, there is a need for reform and adoption of legislation within the current Constitution. This fact definitely complicates and limits the ability of the Government and Parliament to make systemic decisions that could ensure the comprehensiveness of the reform. However, in order to hold the next local elections on a new territorial basis, it is necessary to make a number of the most urgent decisions, in particular the list of competent communities and the boundaries of their territories should be approved by the Government; the draft decisions on the formation of new districts and the liquidation of current ones as well as the amendments to certain legislative acts on streamlining certain issues of activity and organization of public authorities, local governments in connection with the formation (liquidation) of districts should be submitted to the Parliament at the request of the Government.*

*Therefore, it is believed that in order to ensure the successful completion of the reform it is necessary to form a new legislative environment by continuing to improve the legislative and regulatory framework for the reform with the purpose of regulation of all aspects of a number of issues, as follows:*

*- to strengthen the constitutional and legal foundations of local government, to increase the efficiency of the system of local government. The changes should concern the improvement of the territorial organization of power and the strengthening of the constitutional and legal status of local government, specific provisions of the Constitution of Ukraine concerning ATS. In particular, it is advisable to introduce the following list of administrative and territorial units such as community, district, region, Autonomous Republic of Crimea, by noting that the community is the primary unit in the system of administrative and territorial structure of Ukraine.*



- to form a territorial basis for the organization of the system of local government and local executive bodies by approving the administrative and territorial structure at the level of communities and districts.

- to complete the formation of a new ATS by the time the next local election comes, within a time frame that would allow it to be held in 2020 on a new territorial basis of the basic and subregional levels.

- to decide on the new system of the ATS taking into account the principle of subsidiarity, the powers of local governments and local executive bodies.

*We believe that the implementation of the outlined tasks and the adoption of the priority laws and decisions of the Government will ensure the transition of the country to a new model of multilevel governance and contribute to the enhancement of the effectiveness of local governments in addressing issues of improvement of the quality of life in local communities through the establishment of effective local government as an institution of capable public authority, the efficient use of public resources, the sustainable development of all territories of Ukraine on a new spatial basis and the ability to adequately respond to social and economic challenges.*

**Keywords:** *local government, administrative and territorial structure, territorial organization of power, decentralization of power, territorial communities, financial resources, powers and authority.*

**Received: 27.05.20**

## **References**

1. Evropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannia [European Charter of Local Self-Government] Retrieved from [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036) [in Ukrainian].

2. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Kontseptsiiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: vid 02 kvitnia 2014 roku №333-r [The concept of reforming local self-government and territorial organization

of power in Ukraine] Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

3. Detsentralizatsiia - odna z naibilsh prohresuiuchykh reform: Natsionalna Rada reform predstavyla zvit za 9 misiatsiv 2016 roku [Decentralization is one of the most progressive reforms: the National Reform Council presented a report for 9 months of 2016]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/3599> [in Ukrainian].

4. Nehoda, A. Z Konstytutsiieiu chy bez, krytychno vazhlyvo zavershyty detsentralizatsiuiu do mistsevykh vyboriv [With or without the Constitution, it is critical to complete decentralization before local elections]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/12271?page=9> [in Ukrainian].

5. Pavliuk, A.P. Formuvannia obiednanykh terytorialnykh hromad: stan, problemni pytannia ta shliakhy yikh vyrishennia [Formation of united territorial communities: state, problem issues and ways to solve them]. Analitichna zapyska – Analytical note. Retrieved from [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor\\_gromad-86ead.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/terutor_gromad-86ead.pdf) [in Ukrainian].

6. Proekt Zakonu Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) : reiestr. № 2217a vid 01.07.2015 [Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning decentralization of power) register. № 2217a dated 01.07.2015]. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812). [in Ukrainian].

7. Proekt Zakonu Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) : reiestr. № 2598 vid 13.12.2015 [Draft Law on Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning decentralization of power) register. № 2598 dated 13.12.2015]. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=67644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=67644) [in Ukrainian].

8. Metodychni rekomendatsii shchodo otsinky rivnia spromozhnosti terytorialnykh [Methodical recommendations for assessing the level of territorial capacity]. Retrieved from [http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Metod.recom\\_spromozhnist.gromad.pdf](http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/11/Metod.recom_spromozhnist.gromad.pdf) [in Ukrainian].

9. Proekt Zakonu Ukrainy Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini : vid 20.12.2019, reiestr. № 2653 [Draft Law of Ukraine on Amendments to the Law of Ukraine On Local Self-Government in Ukraine dated 20.12.2019, register. № 2653]. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=67740](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=67740) [in Ukrainian].

10. Boiko, O. Shcho take reforma subrehionalnoho rivnia administratyvno-terytorialnoho ustroiu v Ukraini [What is the reform of the subregional level of administrative-territorial organization in Ukraine]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/columns/12415> [in Ukrainian].

11. Proekt Zakonu Ukrainy Pro vnesennia zmin do statti 10 Zakonu Ukrainy Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad shchodo finansovoi pidtrymky derzhavoiu dobrovilnoho obiednannia terytorialnykh hromad sil, selyshch, mist : vid 30.03.2018 №8213 [Draft Law of Ukraine On Amendments to Article 10 of the Law of Ukraine «On Voluntary Association of Territorial Communities» Concerning Financial Support by the State of Voluntary Association of Territorial Communities of Villages, Settlements, Cities: dated March 30, 2018 №8213]. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63767](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63767) [in Ukrainian].

12. Nehoda, V. 600 dniv do novoho administratyvno-terytorialnoho ustroiu krainy: shcho za tsei chas treba zrobyty [600 days before the new administrative-territorial organization of the country: what needs to be done during this time]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/9950> [in Ukrainian].

13. Stenohrama zasidannia Komitetu z pytan derzhavnogo budivnytstva, rehionalnoi polityky ta mistsevoho samovriaduvannia 28 liutoho 2018 roku [Transcript of the meeting of the Committee on State Building, Regional Policy and Local Self-Government on February 28, 2018]. Retrieved from <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/40862.pdf> [in Ukrainian].

14. Stenohrama zasidannia Komitetu z pytan orhanizatsii derzhavnoi vlady, mistsevoho samovriaduvannia, rehionalnoho rozvytku ta mistobuduvannia 5 travnia 2020 roku [Transcript of the meeting of the

Committee on the organization of state power, local self-government, regional development and urban planning on May 5, 2020]. Retrieved from [http://komsamovr.rada.gov.ua/documents/dijal\\_komit9skl/zasid\\_kom9skl/81131.html](http://komsamovr.rada.gov.ua/documents/dijal_komit9skl/zasid_kom9skl/81131.html) [in Ukrainian].

15. Proekt Zakonu Ukrainy Pro zasady administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy : reiestr. № 2804 vid 24.01.2020 [Draft Law of Ukraine on Principles of Administrative-Territorial Organization of Ukraine register. № 2804 dated 24.01.2020]. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67986](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986) [in Ukrainian].

16. Konstytutsiia Ukrainy [The Constitution of Ukraine] Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page> [in Ukrainian].

17. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad : vid 08 kvitnia 2015 roku № 214 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Methodology for the formation of affluent territorial communities of April 8, 2015 № 214]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].

18. Zakon Ukrainy Pro dobrovilne obiednannia terytorialnykh hromad : vid 5 liutoho 2015 roku № 157-VIII [Law of Ukraine On Voluntary Association of Territorial Communities of February 5, 2015 № 157-VIII]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/ed20150714> [in Ukrainian].

19. Shtyrov, O., & Hirzhev, A. (2019). Реалізація механізмів державної підтримки регіонального розвитку на прикладі Миколаївської області. Публічне управління та регіональний розвиток, (5), 645-668. <https://doi.org/10.34132/pard2019.05.09>

## **Відомості про авторів / Information about the Authors**

**Негода В'ячеслав Андронович:** Національна академія державного управління при Президентові України, вул. Антона Цедіка, 20 м. Київ, 03057, Україна.

*Пропозиції щодо удосконалення правових механізмів з реалізації реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації*

---

**Vyacheslav Negoda:** National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 20, Anton Tsedyk St., Kyiv, 03057, Ukraine.

**E-mail:** [nehoda@minregion.gov.ua](mailto:nehoda@minregion.gov.ua)