

Міністерство освіти і науки України  
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу  
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління  
Кафедра публічного управління та адміністрування

**ХОДЖАЯН Армен Ашотович**

УДК 332.146.2:336.027

**МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**

**Адміністративно-територіальна**

**реформа як складова децентралізації в Україні**

(назва роботи)

**Публічне управління та адміністрування**

(назва освітньої програми)

**281 «Публічне управління та адміністрування»**

(шифр і назва спеціальності)

А. А. Ходжаян

(підпис, ініціали та прізвище здобувача освітнього ступеня)

Науковий керівник: Гречаник Б. В., к. е. н., доцент

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

**Допущено до захисту**

**В.о. завідувача кафедри**

**професор**

**І. П. Лопушинський**

(посада) (підпис) (дата) (ініціали та прізвище)

**Рецензент**

**доцент**

**В. І. Остап'як**

(посада) (підпис) (дата) (ініціали та прізвище)

Робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

**Івано-Франківськ - 2023**

## АНОТАЦІЯ

**Ходжаян А. А. Адміністративно-територіальна реформа як складова децентралізації в Україні. – Рукопис.**

Магістерська робота за спеціальністю 281 – "Публічне управління та адміністрування". – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2023.

У дослідженні визначено теоретико-методологічні засади реформування адміністративно-територіального устрою України, зокрема розкрито суть самого поняття «адміністративно-територіальна реформа», її місце та значення у процесах трансформації системи державного управління, охарактеризовано нині чинне нормативно-правове забезпечення її проведення.

Проведено аналіз реформування адміністративно-територіального устрою країни в контексті проведення реформи децентралізації влади в Україні. Його результати дали змогу ідентифікувати та обґрунтовати основні напрями щодо підвищення ефективності функціонування територіальних громад нашої країни.

Матеріали магістерської роботи можуть бути корисними, насамперед, для управління наступними етапами проведення реформи децентралізації влади в Україні, удосконалення економічного районування нашої країни, а також підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування в Україні.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна реформа, децентралізація, територіальна громада.

## SUMMARY

### **Khodgayan A. A. Administrative and territorial reform as a component of decentralization in Ukraine. – Manuscript.**

Master's degree in specialty 281 – "Public Administration". – Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. – Ivano-Frankivsk, 2023.

The study defined the theoretical and methodological principles of reforming the administrative-territorial system of Ukraine, in particular, revealed the essence of the very concept of "administrative-territorial reform", its place and significance in the processes of transformation of the state administration system, and characterized the current regulatory and legal support for its implementation.

The analysis of the reform of the country's administrative and territorial system in the context of the reform of power decentralization in Ukraine was carried out. Its results made it possible to identify and substantiate the main directions for increasing the effectiveness of the functioning of the territorial communities of our country.

The materials of the master's thesis can be useful, first of all, for managing the next stages of the reform of power decentralization in Ukraine, improving the economic zoning of our country, as well as increasing the effectiveness of the functioning of local self-government bodies in Ukraine.

**Key words:** administrative-territorial system, administrative-territorial reform, decentralization, territorial community.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>4</b>
<b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ</b>	
<b>РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО</b>	
<b>УСТРОЮ УКРАЇНИ .....</b>	<b>7</b>
1.1 Сутність поняття "адміністративно-територіальний устрій.....	7
1.2 Адміністративно-територіальна реформа як одна з складових трансформації системи державного управління.....	15
1.3 Нормативно-правове забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні.....	21
<b>РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-</b>	
<b>ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ КРАЇНИ В АСПЕКТІ ПРОВЕДННЯ</b>	
<b>РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....</b>	<b>29</b>
2.1 Адміністративно-територіальний устрій України: історія становлення та його реформування .....	29
2.2 Територіальні громади як «новий» базовий рівень адміністративно-територіального устрою України.....	39
2.3 Сучасний адміністративно-територіальний устрій України як результат проведеної реформи децентралізації влади .....	48
<b>РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ</b>	
<b>ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ</b>	
<b>АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ.....</b>	<b>55</b>
3.1 Проблеми невисокої ефективності функціонування територіальних громад в Україні та можливості її підвищення.....	55
3.2 Досвід проведення адміністративно-територіальної реформи в економічно розвинених країнах світу та особливості його використання в Україні .....	63
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>75</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>81</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми магістерської роботи** полягає в тому, що адміністративно-територіальна реформа і сьогодні залишається одним із найважливіших завдань сучасного українського державотворення.

Аргументом на користь проведення адміністративно-територіальної реформи є те, що інтегрування України до Європейського Співтовариства актуалізує питання щодо відповідності адміністративно-територіального устрою держави європейським принципам організації та управління регіональним соціально-економічним розвитком і подальшої розбудови вітчизняного місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні входить до числа головних завдань трансформації системи державного управління.

Питання територіального устрою є ключовим. Територіальна основа – це є фундамент, на якому ґрунтується уся конструкція влади. Не маючи територіальної основи, неможливо побудувати ефективну систему управління. А зважаючи на те, що сучасний базис України і досі використовує чимало елементів УРСР, необхідність завершення адміністративно-територіальної реформи у нашій країні стає очевидною.

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. Тож одним з визначальних пріоритетів для України, як уже зазначалося, 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 – є, також і однією з актуальних проблем конституційно-правового характеру.

Серед вітчизняних науковців і практиків, які системно і впродовж тривалого часу займалися проблематикою підготовки і проведення реформи з децентралізації влади в Україні, а також, адміністративно-територіальної реформи, найбільш вагомий внесок зробили такі вчені як Баранчук В. М., Гетьман А. Б., Корнієнко М. І., Махновський І. Й., Новик В. П., Погорілко В. Ф., Совгіря О. В., Ткачук А. Ф., Шукліна Н. Г., Тварковська Л. І., Шаповал В. М., Шевчук Л. Т., Шевчук Я. В. та інші.

**Метою магістерської роботи** є дослідження проблематики адміністративно-територіальної реформи як однієї з визначальних складових подальшої децентралізації влади в Україні.

В процесі досягнення окресленої мети було сформульовано та виконано такі **основні завдання**:

- розкрито суть поняття "адміністративно-територіальний устрій";
- охарактеризовано адміністративно-територіальну реформу як один з важливих процесів трансформації системи державного управління;
- проаналізовано чинне нормативно-правове забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні;
- висвітлено генезис становлення адміністративно-територіального устрою України та перспективи його реформування;
- розкрито суть «територіальної громади» як нового базового рівня адміністративно-територіального устрою України;
- окреслено «новий» оптимальний, для сучасних умов, адміністративно-територіальний устрій України після завершення реформи;
- визначено та обгрунтовано шляхи удосконалення функціонування територіальних громад в контексті адміністративно-територіальної реформи.

**Об'єктом дослідження** є загальна проблематика адміністративно-територіальні реформи в Україні.

**Предметом дослідження** є процеси здійснення адміністративно-територіальні реформи в Україні як важливої складової подальшої децентралізації влади.

**Методи досліджень.** Теоретичну та методологічну основу магістерської роботи склали наукові праці вітчизняних і зарубіжних науковців з питань реформування адміністративно-територіального устрою країни та децентралізації влади. У роботі застосовано методи наукового пізнання: аналізу та синтезу – при кількісній характеристиці територіального розвитку; системно-структурний та метод порівняння – для вивчення існуючих закономірностей та прогнозування регіонального розвитку, а також інші загальнонаукові методи соціально-економічного аналізу функціонування суспільних систем.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що матеріали роботи можуть бути використані у процесі проведення децентралізації влади. Положення і висновки магістерської роботи також можуть використовуватись дослідниками, які вивчають питання розбудови оптимальної системи місцевого самоврядування, що спроможна стати потужним ресурсом євроінтеграційного процесу в Україні.

**Обсяг і структура роботи.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел. Магістерську роботу викладено на 95 сторінках, з них 80 – основного тексту. Список використаних джерел налічує 115 найменувань, з яких 6 джерел – іноземною мовою. Також робота містить 1 рисунок.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

#### 1.1 Сутність поняття "адміністративно-територіальний устрій"

Поняття "адміністративно-територіального устрою" викликає чималі дискусії. Очевидно, що логічно почати варто було б з підходу до поняття території в конституційному праві України. Однак, як справедливо відзначає В. М. Баранчук, поняття території держави в юридичній літературі сучасного періоду розглядається більше в міжнародно-правовому аспекті. В науці конституційного права як сучасного, так і радянського періоду юридичний аналіз самого поняття території здебільшого обминається<sup>1</sup>. Іншим логічним запитанням є причина необхідності запровадження поняття "адміністративно-територіального устрою" і самого устрою. У цьому контексті цілком можна погодитися з точкою зору О. В. Совгирі та Н. Г. Шукліної, що необхідність запровадження адміністративно-територіального устрою виникла після того, як території держави збільшувалися вийшовши далеко за межі міста з околицями, потребуючи створення спеціальних органів та установ для управління периферією<sup>2</sup>.

Нині, як зазначає В. М. Шаповал, адміністративно-територіальний устрій властивий практиці переважній більшості держав. Виняток складають лише ті, територія яких за географічними параметрами є незначною. У Європі це деякі так звані держави-карлики (Ватикан, Монако, Сан-Марино)<sup>3</sup>. Він також зазначає, що в більшості держав адміністративно-територіальний устрій є конституційним інститутом з різним ступенем конкретизації,

---

<sup>1</sup>Баранчук В.М. Політико-територіальна організація України : проблеми конституційно-правової теорії та практики : дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Київський ун-т ім. Т. Шевченка ; В.М. Баранчук. – К., 1997. – С. 13.

<sup>2</sup>Совгиря О.В. Конституційне право України : Навчальний посібник / О.В. Совгиря, Н.Г. Шукліна. – К.: Юрінком інтер, 2007. – С. 531.

<sup>3</sup>Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право / В.Н. Шаповал. – Киев : ИД "Княгиня Ольга", 2007. – С. 154.

деталізації. При цьому, зазначає він, лише Конституція України містить конкретний перелік всіх адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня<sup>4</sup>.

Що ж до синонімічного ряду до поняття "адміністративно-територіального устрою", то слід відзначити, що він є достатньо поширеним. Так, А. Б. Гетьман зазначає: "Сьогодні в науці конституційного права немає чіткої згоди яким поняттям краще користуватися "адміністративно-територіальний устрій" чи "адміністративно-територіальний поділ". Більшість авторів, зазначає вчений, говорять, що дані поняття є синонімами<sup>5</sup>. А от інші вчені з такою точкою зору не погоджуються, і відзначають, що ці поняття не є синонімам, бо друге поняття означає процес поділу території держави на адміністративно-територіальні одиниці, де поняття "адміністративно-територіальний устрій" органічно поєднує два елементи державності: територіальний поділ і систему державних органів<sup>6</sup>.

На думку ж авторів підручника "Конституційне право України" під редакцією В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша, термін "адміністративно-територіальний устрій" не можна ототожнювати з поняттям "територіальна організація держави", яке означає побудовану за територіальними принципами державну організацію суспільства і передбачає насамперед поділ території держави на виборчі, військові округи, адміністративно-територіальні одиниці тощо<sup>7</sup>.

Необхідно також відрізнити поняття "територіальний устрій" і "адміністративно-територіальний устрій". З точки зору В. Ф. Погорілка територіальний устрій – це передбачена законами територіальна організація держави з метою забезпечення найбільш оптимального вирішення завдань та

---

<sup>4</sup>Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право / В.Н. Шаповал. – Киев : ИД "Княгиня Ольга", 2007. – С. 155.

<sup>5</sup>Гетьман А.Б. Проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою України як територіальної основи місцевого самоврядування / А.Б. Гетьман // Актуальні проблеми конституційного права та державотворення : зб. наук. праць. – Частина II. / За заг. ред. В. М. Олуйка. – Хмельницький : Вид-во Хмельницького університету управління та права. – 2008. – С. 269.

<sup>6</sup>Конституційне право України : підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – С. 376.

<sup>7</sup>Конституційне право України : підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – С. 376.

здійснення функцій суспільства і держави. Здійснюється, як правило, шляхом поділу території держави на частини – територіальні одиниці, які є просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. З його точки зору розрізняють два основних види територіального устрою:

1. Політико-територіальний устрій, який є розмежуванням територій між державними утвореннями всередині держави, що характерно здебільшого для федеративних держав.

2. Адміністративно-територіальний устрій, який є внутрішнім поділом території держави на частини. В Україні, як був переконаний вчений, відповідно до Конституції існує адміністративно-територіальний устрій<sup>8</sup>.

А от М. І. Корнієнко стверджує, що адміністративно-територіальний устрій є невід'ємною складовою категорії "територіальний устрій", що є більш широкою за своїм змістом<sup>9</sup>.

А. Б. Гетьман також відзначає, що адміністративно-територіальний устрій – це складова територіального устрою<sup>10</sup>. Цей підхід автор підтримав і в іншій своїй роботі<sup>11</sup>.

Л. І. Тварковська, детально розглядаючи питання, дійшла до висновку, що не існує єдиної загальноприйнятої дефініції поняття "територіальний устрій". Проте, як вона стверджує, більшість науковців визначають "територіальний устрій" як політико-територіальну організацію держави, що характеризується внутрішнім поділом території держави на окремі територіальні одиниці, їх статусом та формою правових відносин між собою

---

<sup>8</sup>Погорілко В.Ф. Територіальний устрій / В.Ф. Погорілко // Юридична енциклопедія в 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 6 : Т-Я. – С. 42.

<sup>9</sup>Корнієнко М.І. Територіальний устрій України / М.І. Корнієнко // Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 2000. – 604 с.

<sup>10</sup>Гетьман А.Б. Теоретичні засади адміністративно-територіального устрою України / А.Б. Гетьман // Актуальні проблеми юридичної науки : збірник тез міжнарод. наук. конференції "Шості осінні юридичні читання" (м. Хмельницький, 26-27 жовтня 2007 року) : У 3-х частинах. – Частина перша. – Видавництво Хмельницького університету управління та права. – 2007. – С. 122-124.

<sup>11</sup>Гетьман А.Б. Гарантії адміністративно-територіального устрою України / А.Б. Гетьман // Актуальні проблеми юридичної науки : Збірник тез міжнарод. наук. конференції "Дев'яті осінні юридичні читання" (м. Хмельницький, 12-13 листопада 2009 року) : У 4-х частинах. – Частина друга. – Видавництво Хмельницького університету управління та права. – 2010. – С. 13.

та з державою в цілому<sup>12</sup>. При цьому розділ IX Конституції України називається "Територіальний устрій України"<sup>13</sup>.

Так, А. Б. Гетьман пише, що під адміністративно-територіальним устроєм слід розуміти науково-обґрунтовану внутрішню організацію території держави шляхом поділу її на складові частини у відповідності з потребами забезпечення життєдіяльності населення з врахуванням економічних, історичних, природних та інших факторів, відповідно до якого будується система органів державної влади та місцевого самоврядування<sup>14</sup>.

М. Федчишин та В. Фронченко пропонують таке визначення адміністративно-територіального устрою: «Адміністративно-територіальний устрій – це внутрішньо узгоджене об'єднання адміністративно-територіальних одиниць з упорядкованою структурою»<sup>15</sup>.

Дещо інакше визначення адміністративно-територіального устрою дає В. П. Новик. Він, зокрема, відзначає, що адміністративно-територіальний устрій – це зумовлена соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними, та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці<sup>16</sup>.

Несуттєво відрізняється від вище наведених визначень і представлене у підручнику з Конституційного права України за редакцією В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Автори виходять з того, що адміністративно-територіальний устрій слід визначити як обумовлений завданнями та функціями держави і проведений з урахуванням природно-історичних, економічних, національних

<sup>12</sup>Тварковська Л.І. До питання щодо науково-теоретичного визначення поняття "територіальний устрій держави" / Л.І. Тварковська // Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Випуск 48. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. – С. 216.

<sup>13</sup>Конституція України : Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

<sup>14</sup>Гетьман А.Б. Теоретичні засади адміністративно-територіального устрою України / А.Б. Гетьман // Актуальні проблеми юридичної науки : збірник тез міжнарод. наук. конференції "Шості осінні юридичні читання" (м. Хмельницький, 26-27 жовтня 2007 року) : У 3-х частинах. – Частина перша. – Видавництво Хмельницького університету управління та права. – 2007. – С. 123.

<sup>15</sup>Федчишин М. Новий адміністративно-територіальний устрій України і місцеве самоврядування. Характер взаємозв'язку / М. Федчишин, В. Фронченко // Віче. – 2001. – №4. – С. 38-46.

<sup>16</sup>Новик В.П. Поняття адміністративно-територіального устрою в Україні / В.П. Новик // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Випуск 38. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. – С. 303.

та інших особливостей поділ території держави на окремі частини, згідно з яким будується система місцевого самоврядування, інших державних і недержавних органів з метою забезпечення їх практичної діяльності<sup>17</sup>.

Дещо детальніше визначення адміністративно-територіального устрою пропонують Л. Т. Шевчук та Я. В. Шевчук: адміністративно-територіальний устрій – поділ території держави на окремі територіальні ланки, які представляють в сукупності систему адміністративних одиниць (край, область, провінція, департамент, округ, губернія, земля, воєводство, кантон, волость, повіт, район, громада, місто, село та ін.) відповідно до якого утворюється вертикальна структура органів державної влади і управління, а також здійснюються спрямовані процеси централізації та децентралізації<sup>18</sup>.

Відомий фахівець з адміністративно-територіального устрою М. І. Корнієнко у Юридичній енциклопедії дає таке визначення адміністративно-територіального устрою: адміністративно-територіальний устрій – територіальна організація держави з поділом її на складові частини - адміністративно-територіальні одиниці<sup>19</sup>. Щодо адміністративно-територіального устрою України, то він зазначив, що в цій системі виділяють три рівні: первинний – села, селища, райони у містах та міста без районного поділу; середній – райони та міста з районним поділом; вищий – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь<sup>20</sup>.

Водночас, в іншому джерелі він формулює дещо інше визначення адміністративно-територіального устрою України: «Адміністративно-територіальний устрій України – це зумовлена соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними,

<sup>17</sup>Конституційне право України : підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – С. 376.

<sup>18</sup>Шевчук Л.Т. Суть адміністративно-територіального устрою країни / Л.Т. Шевчук, Я.В. Шевчук // Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / За ред. Л.Т. Шевчук. – Львів, 2007. – С. 15.

<sup>19</sup>Корнієнко М.І. Адміністративно-територіальний устрій України / М.І. Корнієнко // Юридична енциклопедія в 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл, 1998. – Т. 1 : А-Г. – С. 58.

<sup>20</sup>Корнієнко М.І. Адміністративно-територіальний устрій України / М.І. Корнієнко // Юридична енциклопедія в 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл, 1998. – Т. 1 : А-Г. – С. 58.

політичними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці»<sup>21</sup>.

І. Й. Махновський, наприклад, вважає, що найбільш ґрунтовним та змістовним визначенням територіального устрою є визначення територіального устрою як організації території держави, що ґрунтується на засадах єдності та цілісності території держави, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх особливостей традицій<sup>22</sup>.

Відомо, що в основу адміністративно-територіального устрою нашої держави покладено принцип, який, зокрема, поєднує централізацію і децентралізацію у здійсненні державної влади (стаття 132 Конституції України<sup>23</sup>). Цей принцип передбачає, з одного боку, однаковість побудови всього державного апарату, з іншого – децентралізацію деяких оперативних управлінських функцій у поєднанні з місцевою ініціативою і самоврядуванням, і направлений він на формування належного співвідношення між "центром" і "місцями", оптимального балансу їх інтересів. Зазначений принцип дає змогу побудувати так звані міжтериторіальні зв'язки таким чином, щоб забезпечити відносну самостійність кожної адміністративно-територіальної одиниці з урахуванням місцевих особливостей.

Адміністративно-територіальний устрій держави є внутрішньоузгодженим об'єднанням адміністративно-територіальних одиниць, а не їх конгломератом, яке має забезпечувати необхідну організаційну єдність і впорядкування відповідної структури держави.

---

<sup>21</sup>Корнієнко М.І. Територіальний устрій України / М.І. Корнієнко // Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 2000. – 604 с.

<sup>22</sup>Махновський І.Й. Теоретико-правові особливості поняття та елементів системи адміністративно-територіального устрою України / І.Й. Махновський // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – Серія юридична. Збірник наукових праць / Головний редактор В.Л. Ординський. – Львів : ЛьвДУВС, 2009. – Вип. 1. – С. 88-96.

<sup>23</sup>Конституція України : Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

Значення адміністративно-територіального устрою засвідчується тією роллю, яку він відіграє щодо різних сторін суспільно-політичного життя<sup>24</sup>.

По-перше, адміністративно-територіальний устрій держави має суттєве значення для здійснення громадянами їх конституційних прав і свобод, адже він тісно пов'язаний з правовим становищем особи, покликаний створювати сприятливі умови для задоволення матеріальних, культурних та інших потреб населення.

Створення реальних можливостей для здійснення громадянами своїх прав і свобод потребує наявності таких меж адміністративно-територіальних одиниць, які б сприяли розвитку демократії, підвищенню політичної активності громадян. Виходячи з існуючого тісного зв'язку між правовим становищем особи й адміністративно-територіальним устроєм держави, для належного вирішення питань щодо реформування останнього обов'язковою умовою є врахування думки населення.

По-друге, роль адміністративно-територіального устрою держави засвідчується його тісним зв'язком з місцевим самоврядуванням, оскільки він, по суті, є організаційно-правовою і соціально-економічною основою для системи місцевого самоврядування. Зауважимо, що відповідно до статті 140 Конституції України<sup>25</sup> та статей 2, 5 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"<sup>26</sup> кожний з органів місцевого самоврядування створюється в адміністративно-територіальній одиниці відповідного рівня.

Водночас, існує інша, недостатньо обґрунтована, думка стосовно оцінки адміністративно-територіального устрою держави, яка полягає в тому, що цей устрій розглядається виключно як просторова межа компетенції органів місцевого самоврядування, і тому може штучно "підганятися" під відповідну систему. Тобто, в такому разі не органи місцевого

---

<sup>24</sup>Коршун В. До питання про сутність і значення адміністративно-територіального устрою держави / В. Коршун // Вісник Центральної виборчої комісії. – К. – 2011. – № 2 (21). – С. 86.

<sup>25</sup>Конституція України : Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

<sup>26</sup>Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України №280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 170.

самоврядування утворюватимуться з урахуванням адміністративно-територіального устрою, а навпаки.

Важливим є те, що адміністративно-територіальний устрій держави є об'єктивною соціально-економічною основою для організації і діяльності органів місцевого самоврядування, має нерозривний зв'язок з потребами економічного розвитку і складається в результаті врахування економічних, географічних, історичних, демографічних та інших умов<sup>27</sup>.

У свою чергу, між системою адміністративно-територіального устрою держави і системою місцевого самоврядування нерідко існують відмінності, які викликані об'єктивними умовами, пов'язаними з відмінностями у розмірах території, чисельності населення, умовами його розселення, а також іншими особливостями. За приклад можна навести місто Київ, у межах якого, крім міської ради та, раніше, районних у місті рад, існують сільські ради, які не мають "своїх" районних рад.

По-третє, адміністративно-територіальний устрій держави має значення для здійснення управління окремими сферами суспільного життя, а також галузями економіки, науки, освіти, культури, об'єкти яких розташовані на відповідній території. Але територіальний принцип управління не завжди може забезпечувати необхідну спеціалізацію, і тому галузевий принцип не повинен ігноруватися. Іншими словами, має формуватися така система управління, яка поєднуватиме галузеве управління з його територіальним аспектом, інтереси централізованих галузей – з об'єктивними інтересами на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

По-четверте, адміністративно-територіальний устрій держави є основою для функціонування низових ланок структури об'єднань громадян. Проте це не свідчить, що їх структура має копіювати систему адміністративно-територіального устрою. Навпаки, за необхідністю враховується специфіка того чи іншого об'єднання громадян. Наприклад, профспілка може поєднувати в своїй структурі як територіальний, так і

---

<sup>27</sup>Коршун В. До питання про сутність і значення адміністративно-територіального устрою держави / В. Коршун // Вісник Центральної виборчої комісії. – К. – 2011. – № 2 (21). – С. 86.

галузевий принцип утворення, і навіть існують міжгалузеві територіальні профспілкові організації для координації всіх профспілкових організацій на певній території.

На нашу думку, адміністративно-територіальний устрій – передбачена законами територіальна організація держави з метою забезпечення оптимального вирішення завдань та здійснення функцій суспільства і держави. Здійснюється, як правило, шляхом поділу території держави на частини – територіальні одиниці, які є просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, можна зробити висновок, що серед провідних українських вчених немає однозначного розуміння поняття адміністративно-територіального устрою. Очевидно, причиною цього є, в тому числі, і різні методологічні підходи вчених. Розбудова сучасної Української держави неминуче вимагає удосконалення її територіальної організації, сутність і розвиток якої визначаються об'єктивними потребами економічного розвитку. Більш чітко проявляється закономірність формування територіальних одиниць, яке б забезпечувало комплексний розвиток регіонів і спеціалізацію їх господарств, а також подальше вирівнювання рівня розвитку різних регіонів країни. А це вимагає удосконалення меж адміністративно-територіальних одиниць, приведення їх у відповідність до сучасних економічних показників, урахування перспектив подальшої розбудови держави.

## **1.2 Адміністративно-територіальна реформа як одна з складових трансформації системи державного управління**

Адміністративно-територіальний устрій є однією з найважливіших складових частин територіальної організації суспільства. В умовах розвитку України роль адміністративно-територіального устрою особливо важлива через «просторовість» території та різноманітність економічних,

географічних, демографічних, природних і національних умов<sup>28</sup>. Також варто акцентувати увагу на тому, що адміністративно-територіальний устрій у сучасному суспільстві – це не просто перелік географічних назв території, а складний державно-правовий механізм, тісно пов'язаний із державною та суспільною формами управління, який є базою для економічної, політичної, ідеологічної та організаторської діяльності держави.

Адміністративно-територіальна реформа в країні на будь-якому етапі історичного розвитку є важливою та через свою комплексність досить складною проблемою державної політики. Саме адміністративно-територіальна реформа є територіальною та соціально-економічною основою для побудови й функціонування всіх рівнів влади, поліпшення діяльності різних ланок апарату управління та вимагає належного наукового обґрунтування структури території регіонів, що забезпечує організацію ефективного освоєння, розвитку й використання ресурсів, сприяючи швидкому стабільному регіональному й місцевому розвитку окремих регіонів держави, створення правових і матеріальних передумов для прискорення соціально-економічного й культурного розвитку країни в цілому.

Адміністративно-територіальна реформа – це зміни на законодавчій основі системи поділу держави на територіальні утворення, відповідно до яких здійснюється організація та функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України, що сформувався за відсутності самостійної методології та визначався імперськими ідеями управління територіями в межах колишнього СРСР, в основних рисах зберігається вже досить тривалий час. До недавнього часу, по суті, не було політичних умов для розвитку України як цілісного державного

---

<sup>28</sup>Лікарчук Н.В. Децентралізація органів державного управління : фактори, ознаки, підходи та форми / Н.В. Лікарчук // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. - Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2017. – № 2 (9). – С. 43.

утворення, а тим більше проведення реформ щодо адміністративно-територіального устрою.

Лише взявши курс на європейські цінності, наша держава отримала шанс реформувати застарілу систему територіального устрою. Слід зазначити, що найважливішим завданням ЄС із модернізації публічного управління є регіоналізація<sup>29</sup>. У такому напрямку Україна зробила кілька важливих кроків, але недостатніх для того, щоб назвати їх успішними. Подальші реформи адміністративно-територіального устрою повинні спиратися на принципи економічної ефективності, а не на політичні критерії.

Система організації публічної влади й управління тісно пов'язана з територіальною організацією держави, й між ними існує тісний зв'язок і зумовленість. Той адміністративно-територіальний устрій, що склався в тридцятих роках минулого століття в Україні, не дав можливості сформувати територіальні спільноти, що володіють достатнім обсягом матеріальних, фінансових ресурсів, розвиненою соціальною інфраструктурою.

Сучасну адміністративно-територіальну реформу слід розглядати не як нову або чергову кадрову й структурну перестановку, а як концептуально осмислений перехід до нової «філософії» управління, що вимагає проведення не часткових змін, а системного оновлення всього змісту органів виконавчої влади

Широкомасштабна адміністративно-територіальна реформа повинна забезпечити кардинальні перетворення нинішньої неефективної системи державного управління, перетворити її з гальма економічних і соціальних процесів в один із визначальних факторів прискорення розвитку держави.

Реформа повинна мати чітку науково-практичну модель радикального оновлення всіх основних елементів, інститутів та аспектів системи державного управління. Тобто повинен бути вивчений та осмислений досвід країн, де адміністративно-територіальні реформи успішно здійснено (завершено) й ефективно діють (насамперед це Польща, Франція, Іспанія,

---

<sup>29</sup>Копиленко О.Л. Досвід централізації у країнах Європи : збірник документів / пер. з іноз. мови ; заг. ред. В.Б. Гройсман / О.Л. Копиленко. – Київ, 2015. – С. 456 .

Південно-Африканська Республіка й інші)<sup>30</sup>, але враховуючи українські реалії.

Перетворення унітарної української держави із централізованої в децентралізовану унітарну державу – це необхідна умова для самореалізації потенціалу регіонів, кожної територіальної одиниці, кожного громадянина України, для ефективного розвитку місцевого й регіонального самоврядування.

Головною метою зваженої та ефективної державної регіональної політики має стати підвищення рівня матеріального добробуту населення, забезпечення єдиних соціальних стандартів, поліпшення екологічних умов життєдіяльності на основі створення сприятливого організаційно-економічного режиму для ефективного використання природноресурсного, трудового й науково-технічного потенціалу регіонів, обліку історико-культурних, природних, соціальних та економічних особливостей регіонів<sup>31</sup>.

Під час реалізації адміністративно-територіальної реформи необхідно підвищити роль державної муніципальної політики й зміцнити місцеве самоврядування<sup>32</sup>.

Адміністративно-територіальний поділ відіграє важливу роль в умовах будьяких суспільно-політичних перетворень. З цього випливає, що він необхідний під час посилення влади в країні, зміцнення системи цінностей та єдності всієї держави. Основними напрямками адміністративної реформи є оптимізація структури й функцій державної влади тією мірою, в якій вона виступає як діяльність з управління економікою, а разом із нею й іншими соціальними процесами; підвищенням ефективності роботи всього державного апарату.

Кожна адміністративно-територіальна одиниця – це своєрідна частка соціально-економічної структури самої держави. Адміністративно-

<sup>30</sup>Lipska-Sondecka A. Reforma ustroju gminy w Polsce na tle rozwiązań niemieckich / A. Lipska-Sondecka // e-Politikon. – 2012. – Nr. 1. – S. 59.

<sup>31</sup>Baldersheim H. Territorial choice : The politics of boundaries and border / H. Baldersheim, L. Rose // Palgrave Macmillan, 2014. – P. 11.

<sup>32</sup>Бернацький А.А. Адміністративно-територіальне реформування як трансформація державного управління / А.А. Бернацький // Право та державне управління. – 2020. – №4. – С. 176.

територіальний поділ, що відбиває економіко-географічні й демографічні показники й враховує розподіл продуктивних сил в суспільстві, виступає як соціально-економічна база для створення та побудови системи місцевих органів.

Новий принцип територіального поділу країни може мати далекосяжні наслідки – насамперед це відмова від колишньої адміністративної системи, яка відрізнялася громіздкістю адміністративного апарату, дублюванням функцій органів влади й визнання, наприклад, за містами, провідної політичної та економічної ролі.

Разом із тим, на думку А. А. Бернацького<sup>33</sup>, існує чимало серйозних застережень щодо загроз, які може спричинити децентралізація управління в Україні.

По-перше, шляхом введення елементів децентралізації управління в унітарних державах із метою підвищення його ефективності йдуть високорозвинені європейські країни, які мають давні традиції демократії, сформовану стійку систему державно-політичного устрою, дієву систему законодавчо-нормативного регулювання всіх сфер життєдіяльності суспільства. Про Україну на нинішньому етапі розвитку цього сказати не можна.

По-друге, підвищення ролі місцевого самоврядування в управлінні державою передбачає наявність його реального носія у вигляді свідомих, незалежних, забезпечених громадян. В Україні з її тоталітарним минулим, коли упродовж багатьох десятиліть не лише принижувалась гідність людини, а й відбувався надзвичайно низький рівень життя, говорити про наявність такого носія місцевої демократії занадто рано.

По-третє, Україна нині характеризується складною внутрішньополітичною та соціально-економічною ситуацією. Їй потрібно розв'язувати надзвичайно складні соціально-економічні проблеми, зміцнювати інституційно-правове забезпечення всіх сфер життєдіяльності, консолідувати українське суспільство, підвищувати рівень інтегрованості

---

<sup>33</sup>Бернацький А.А. Адміністративно-територіальне реформування як трансформація державного управління / А.А. Бернацький // Право та державне управління. – 2020. – №4. – С. 176.

національної економіки, враховуючи російсько-українську війну. Розв'язання такого комплексу проблем вимагає зміцнення державної влади й підвищення відповідальності (часто особистої) на всіх рівнях державного управління.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні – адміністративна реформа, що полягає у наданні більших повноважень органам місцевого самоврядування (децентралізації) і зміні адміністративно-територіального поділу. Відбувалася з 2015 до 2020 року.

Адміністративно-територіальна реформа є найважливішою реформою децентралізації в Україні – комплексу змін до законодавства, основною метою якого є передача значних повноважень і коштів від центральних органів влади органам місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні належить до найбільш успішних у Центральній та Східній Європі з точки зору досягнення значної частки об'єднань, що ґрунтувалися на добровільних домовленостях органів місцевої влади.

Зазначимо, що особливостями здійснення адміністративно-територіальної реформи децентралізації влади на сучасному етапі є:

1) планомірність і поетапність здійснення реформи, що передбачає першочергове формування концепції та ретельне планування реформи, у тому числі з проведенням консультацій з міжнародними організаціями;

2) спрямованість реформи передусім на підвищення спроможності територіальних громад шляхом їх укрупнення, що зумовлює об'єднання ресурсів і надходжень місцевих бюджетів;

3) спрямованість реформи у кінцевому підсумку на забезпечення позитивного впливу на різні аспекти життя громади, починаючи з якості та доступності надання адміністративних послуг і закінчуючи розширенням громадської участі в управлінні справами громади, тобто демократизацію місцевого управління;

4) наслідком сучасного етапу здійснення реформи децентралізації влади є розширення повноважень органів місцевого самоврядування у таких

сферах, як: надання адміністративних послуг, медицина, забезпечення внутрішньої безпеки, надання соціальних послуг, культура, енергоефективність, освіта та ін.;

5) проведення реформи в умовах запровадження воєнного стану, що зумовило необхідність трансформації деяких повноважень органів місцевого самоврядування<sup>34</sup>.

Отже, адміністративно-територіальна реформа в Україні належить до головних завдань трансформації системи державного управління, тому це процес, який є необхідним заходом, розпочатим для зміцнення влади в країні й вдосконалення її територіального устрою. Реформування має допомогти усунути недоліки в територіальному поділі, дає можливість виявити, що варто докорінно змінити (або залишити) в устрої країни.

### **1.3 Нормативно-правове забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні**

Реформування адміністративно-територіального устрою є невід'ємною складовою реформи територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації. Воно було передбачене новою Державною стратегією регіонального розвитку до 2020 року, прийнятою у серпні 2014 року<sup>35</sup> та новою Державною стратегією регіонального розвитку на 2021-2027 роки, прийнятою у серпні 2020 року<sup>36</sup>. Серед головних напрямів з децентралізації та реформи місцевого самоврядування визначено формування самодостатніх громад як адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

Актуальність реформування територіальної організації влади назріла давно, адже чинний територіальний устрій України сформувався за

---

<sup>34</sup>Мартищенко С.Л. Концентральні особливості сучасного етапу адміністративно-територіальної реформи в Україні / С.Л. Мартищенко [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://chaspravna.com.ua/index.php/journal/article/view/910/847>

<sup>35</sup>Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>

<sup>36</sup>Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

відсутності самостійної методології й був адаптований до радянської командно-адміністративної системи управління. На законодавчому і практичному рівнях система управління побудована згори до низу на засадах домінування центральної влади над місцевими громадами. Відтак існуючий адміністративно-територіальний устрій стає на заваді демократичним перетворенням у державі, здійсненню ефективної регіональної політики, стримує розвиток місцевої ініціативи та становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування. Водночас в українській політико-правовій думці переважає інше бачення територіальної організації влади, де місцева самоврядна громада виступає висхідним пунктом організації системи управління суспільним розвитком<sup>37</sup>.

Основні засади територіального устрою України визначено на конституційному рівні. Згідно Конституції України<sup>38</sup>, систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (стаття 133). Територіальний устрій держави ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (стаття 132).

Нормативно-правову базу в даній сфері правового регулювання формує значний масив законодавства, що регулює питання місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, визначає фінансову основу місцевого самоврядування (Бюджетний та Податковий кодекси), галузеві закони, що визначають роль органів місцевого самоврядування у відповідних сферах правовідносин (Земельний, Господарський кодекси), законодавчо-нормативні акти з питань регіональної політики.

Територіальний устрій України визначається виключно законом.

---

<sup>37</sup>Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України [електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/public/File/2015\\_analit/reformaATU.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_analit/reformaATU.pdf)

<sup>38</sup>Конституція України : Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

Базовим нормативним актом із регулювання адміністративно-територіального устрою залишається Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 № 1654-Х "Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР". Цим документом визначено перелік адміністративно-територіальних одиниць, який включає: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село і селище<sup>39</sup>. Передбачено існування таких категорій населених пунктів, як міста обласного підпорядкування, міста районного підпорядкування, селища міського типу, що не відповідає Конституції України. Міста обласного значення користуються правами самоврядування, тоді як міста районного значення, села, селища залежать від районної державної адміністрації.

1 квітня 2014 року Урядом України схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні<sup>40</sup> та розроблено план заходів із її реалізації<sup>41</sup>. Основними завданнями реформування визначено досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади та створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою. В рамках реформи мають розпочатися принципово нові для України процеси співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад.

У 2014 р. прийнято Закон України "Про співробітництво територіальних громад"<sup>42</sup>, що надав правову основу для об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення спільних проблем

---

<sup>39</sup>Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 № 1654-Х [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>

<sup>40</sup>Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>

<sup>41</sup>Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-p>

<sup>42</sup>Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад.

У лютому 2015 р. прийнято Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"<sup>43</sup>, який визначив основні умови об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, порядок ініціювання та утворення об'єднаної територіальної громади, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. Реалізація цього закону має забезпечити:

- укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, що є важливим чинником посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення;
- формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати оперативне та якісне надання базових соціальних та адміністративних послуг населенню, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, ефективне використання бюджетних коштів та інших ресурсів;
- створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Реалізація подальших кроків щодо реформування територіальних громад потребує розроблення і прийняття нормативних актів для практичної реалізації його положень. Зокрема, для вирішення завдання формування дієздатних територіальних громад необхідно визначити критерії формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад) з урахуванням їхньої матеріально-фінансової спроможності для забезпечення доступності основних публічних послуг, що надаються на рівні громади. З цією метою 8 квітня 2015 р. постановою Кабінету Міністрів України затверджено Методику формування спроможних територіальних громад.

---

<sup>43</sup>Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

Методикою<sup>44</sup> визначено умови формування спроможних територіальних громад та порядок розроблення й схвалення перспективного плану формування територій громад. Одним з основних положень Методики є визначення потенційних адміністративних центрів майбутніх спроможних територіальних громад та їхніх зон впливу.

Постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34<sup>45</sup> до даної Методики були внесені зміни. У новій редакції Методики акцент зроблений на порядку розроблення перспективних планів та формуванні спроможних громад.

Старт нового етапу реформи децентралізації відображено у Плані заходів Уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 років<sup>46</sup>, що було ухвалено 23 січня 2019 року. Ключовим завданням цього етапу було прискорення затвердження перспективних планів ОТГ усіх областей із 100% покриттям територій; максимальне сприяння добровільному об'єднанню/приєднанню громад, особливо до міст обласного значення; затвердження території громад усіх областей, тобто завершення створення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

16 квітня 2020 року Верховна Рада України прийняла у другому читанні та в цілому Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"<sup>47</sup>.

Даний закон дає можливість Уряду прийняти необхідні рішення для затвердження адміністративно-територіального устрою на рівні громад: вводить поняття адміністративного центру територіальної громади та

---

<sup>44</sup>Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>

<sup>45</sup>Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34 [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF#Text>

<sup>46</sup>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 січня 2019 р. № 77-р [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text>

<sup>47</sup>Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67740](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67740)

території територіальної громади; пропонує до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України уповноважити Кабінет Міністрів України визначати адміністративні центри та території територіальних громад.

А також надає повноваження Уряду подавати до Верховної Ради України проекти законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів.

17 липня 2020 року Верховна Рада ухвалила постанову №3650 про утворення та ліквідацію районів<sup>48</sup>. Проект постанови за основу і в цілому підтримали 238 депутата.

Згідно з текстом документу, в АР Крим та областях буде створено 129 районів, з них 17 – на тимчасово окупованій території АРК, Донецької та Луганської областей. При цьому існуючі 490 районів будуть ліквідовано.

Зазначається, що кордони районів встановлюються по зовнішньому кордоні територій сільських, селищних, міських територіальних громад, що входять до складу відповідного району.

Згідно з документом, ліквідація і утворення районів на тимчасово окупованих територіях АР Крим, Донецької та Луганської областей проводяться після повернення цих територій під загальну юрисдикцію України.

28 липня 2023 року Верховна Рада України ухвалила в другому читанні та в цілому проект Закону №8263 «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України»<sup>49</sup>.

Законопроект пропонує нарешті прибрати чинне з 1981 року радянське регулювання питань адмінтерустрою, встановити чіткі процедури віднесення населених пунктів до категорії міст, селищ сіл, закріпити на рівні закону процедуру найменування та перейменування населених пунктів, спростити процедури встановлення меж населених пунктів тощо.

---

<sup>48</sup>Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-ІХ [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.

<sup>49</sup>Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28.07.2023 [електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text>

26 жовтня 2023 року у газеті «Голос України» було офіційно опубліковано Закон № 3285-IX «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України».

Закон набирає чинності через три місяці з дня його опублікування (26 січня 2024 року), крім пункту 7 розділу III (щодо доручення Кабінету Міністрів), який набирає чинності з дня, наступного за днем опублікування цього Закону.

Згідно з документом населеним пунктом є компактно заселене місце проживання людей, що утворилося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву та відокремлену територію із встановленими у передбаченому законом порядку межами. Міста, селища, села за містобудівними та соціально-економічними характеристиками є категоріями населених пунктів.

Місто є населеним пунктом з переважно компактною забудовою, загальна чисельність жителів якого становить не менш як 10 тисяч.

Селище є населеним пунктом з переважно садибною забудовою, загальна чисельність жителів якого становить не менш як 5 тисяч.

Село є населеним пунктом із садибною забудовою, загальна чисельність жителів якого становить менше 5 тисяч.

Міста є міськими, а селища та села - сільськими населеними пунктами. Поселення є компактним місцем проживання людей за межами населеного пункту, яке не має сталого складу населення та не віднесено до категорії населеного пункту.

Населені пункти можуть утворюватися на основі поселень у порядку, визначеному цим Законом. Під час утворення (ліквідації) населених пунктів, встановлення (зміни) їхніх меж, віднесення населених пунктів до іншої категорії враховуються:

- 1) історичні, географічні, соціально-економічні, природні, екологічні, етнічні, культурні умови місцевості;
- 2) якість та доступність надання адміністративних та інших послуг;

- 3) ефективність та якість управління територією;
- 4) демографічна ситуація;
- 5) транспортна доступність та комунікація;
- 6) наслідки стихійних лих, техногенних аварій та воєнних дій.

Під час утворення (ліквідації) населених пунктів, встановлення (зміни) їхніх меж, віднесення населених пунктів до іншої категорії забезпечується інфраструктурна та фінансова спроможність місцевого самоврядування здійснювати визначені законом повноваження на відповідній території

Отже, Україна як демократична держава, що обрала курс на євроінтеграцію, одним із трьох першочергових напрямів реформ визначила саме децентралізацію публічної влади. На сьогоднішньому етапі розвитку Української держави питання реформування адміністративно-територіального устрою мають велике значення для досягнення євроінтеграційних цілей та виведення держави з політичної та економічної кризи.

За роки реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні сформований і функціонує основний пакет нового законодавства. Законодавча база створила правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ КРАЇНИ В АСПЕКТІ ПРОВЕДННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

#### 2.1 Адміністративно-територіальний устрій України: історія становлення та його реформування

Перш ніж розпочати описувати становлення сучасного адміністративно-територіального устрою України логічно було б розпочати з періодизації цього процесу. З нашої точки зору, за основу періодизації можна було б взяти періодизацію запропоновану С.Й. Вовканичем, С.О. Цапком, В.С. Кравцівим, С.Д. Щеглюком, запропоновану ними в статті "Історія формування адміністративно-територіального устрою України"<sup>50</sup>.

Згадані вище автори запропонували 11 етапів становлення сучасного адміністративно-територіального устрою України.

Перший – часи Київської Русі.

Другий – Галицько-Волинське князівство.

Третій – доба Великого князівства Литовського.

Четвертий – реформа адміністративно-територіального устрою в період Люблінської унії 1569 року, коли залишки адміністративно-територіального поділу Київської Русі були змінені на устрій країн-метрополій (Польщі, Угорщини).

П'ятий – Гетьманщина, коли усе військо Запорізьке поділялося на полки, якими командували полковники, а полк поділявся на курені, на чолі з курінними атаманами, а курені – на сотні. Так, у 1650 році таких полків було 20. За даними В. М. Шкабаро, у 1649 їх нараховувалось лише 16<sup>51</sup>. А за даними В. А. Кізілінського, в період від 1625-1626 рр. під час складення

<sup>50</sup>Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / За ред. Шевчук Л.Т. – Львів, 2007. – 254 с.

<sup>51</sup>Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.02 / НАН України ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького / В.М. Шкабаро. – К., 2004. – 243 с.

гетьманом Михайлом Дорошенком козацького реєстру було зафіксовано 6 військово-територіальних одиниць з центрами в Чигирині, Білій Церкві, Переяславі, Корсуні, Каневі та Черкасах. Трохи згодом, у першій половині 30-х років XVII століття, відбувається становлення Полтавського, Миргородського, Лубенського та Яблунівського полків.

Шостий – реформа адміністративно-територіального устрою 1775 року.

Сьомий – реформування адміністративно-територіального устрою у 1917-1920 роках.

Восьмий – 1920-1939 рр., коли українські етнічні території в міжвоєнний період входили до складу чотирьох держав: СРСР, Польщі, Чехословаччини та Румунії.

Дев'ятий – 1939-1945 рр., коли в 1939 році було включено західні області внаслідок розподілу Польщі, в 1940 – анексія Буковини та Бессарабії у Румунії, входження Закарпаття до України у 1945 році. Крім того, саме в цей період 20.08.1941 року було створено рейхскомісаріат "Україна", яка складалась з шести генеральних округів – Волинь, Житомир, Київ, Таврія, Дніпропетровськ, Миколаїв, які в свою чергу поділялися на генераль-бецірки (генеральні округи) і крайки (округи). Адміністративним центром Рейхскомісаріату "Україна" стало місто Рівне. Крім того, в цей період було утворено румунську адміністративно-територіальну Трансністрію, що складалась з окупованих румунською армією Чернівецької та Ізмаїльської областей УРСР. Пізніше до цієї адміністративно-територіальної одиниці було приєднано землі Одеської області, південні райони вінницької області, західні райони Миколаївської області.

Десятий – з початку повоєнних років до 1991 року.

Одинадцятий розпочався з 1991.

Слід зазначити, що згадані автори дійшли висновку, що «новітня» адміністративно-територіальна реформа потребує деякого, але зовсім не

кардинального реформування (як впорядкування кількості територіальних одиниць різних рівнів, так і впорядкування між ними)<sup>52</sup>.

Спрощені трактування з помітним етноцентричним (чи слов'яноцентричним) ухилом домінують, зокрема, і в аналізі еволюції адміністративно-територіального устрою на території України. На думку В. М. Литвина, важко пояснити, чому відлік тут ведеться від часів Київської Русі. Адже вже за півтора тисячоліття до того, як княгиня Ольга зайнялася облаштуванням погостів для збирання данини, у межах сучасної України існували десятки протодержавних і державних утворень, які мусли займатися тим самим<sup>53</sup>.

Так, на думку В. М. Литвина, явно недооцінюємо фактор потужних цивілізаційних впливів, який, починаючи з VII ст. до н.е., мав у своїй основі європейський (середземноморський) вектор і упродовж століття зробив Північне Причорномор'я ареною "зустрічі" і взаємодії цілого ряду етносів, держав, культур з власним алгоритмом владних і центр-периферійних відносин<sup>54</sup>.

Що ж до оціночних критеріїв відносно централізаторських функцій у Київській Русі, то останні, особливо у політико-правовій літературі, уявляються дещо перебільшеними. Варязька династія Рюриковичів представляється у вигляді політичної сили, яка здійснила завоювання давньоруських земель і поставила собі на службу головний тогочасний суспільний ресурс – землю. У такий спосіб, мовляв, здійснювався перехід від прямого використання військової сили до створення більш опосередкованої системи адміністративного управління територіями, відбувалася централізація управління, був здійснений адміністративно-територіальний поділ Русі, який враховував територію розмежування східнослов'янських племінних союзів і базувався на ідеології християнства. Коли пишуть про

<sup>52</sup>Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / За ред. Шевчук Л.Т. – Львів, 2007. – С. 78.

<sup>53</sup>Литвин В.М. Адміністративно-територіальний устрій України : ретроспективне бачення і перспективи реформування / В.М. Литвин // Вісник Національної академії наук України. – 2015. – № 8. – С. 61-62.

<sup>54</sup>Литвин В.М. Адміністративно-територіальний устрій України : ретроспективне бачення і перспективи реформування / В.М. Литвин // Вісник Національної академії наук України. – 2015. – № 8. – С. 62.

синкретизм київської влади і давньоруського суспільства, про владу як основу суспільного консенсусу, часто не беруть до уваги очевидні факти біфуркацій і флуктуацій, які зрештою призвели до формування багатоцентрної структури політичних і культурних тяжінь. У мирний час ресурс влади у принципі був достатнім для того, щоб тримати населення у покорі. Але випробування ординським завоюванням він не витримав.

Коли йдеться про литовсько-польський етап еволюції вітчизняного адміністративно-територіального устрою, більш глибокого осмислення потребує відправна для української історії дата – 1569 рік. Рік укладення Люблінської унії – це не тільки виразний вододіл між литовською, лояльною до руського права й руської мови, добою і часом, коли, потрапивши під безпосередню юрисдикцію Польської Корони, українські землі стали об'єктом посиленої експансії, полонізації, покатоличення. Важливо бачити за цією датою те, на що звертає увагу американський дослідник Т. Снайдер: межу, за якою з однієї домодерної (польської) нації почали утворюватися чотири модерні – польська, українська, литовська й білоруська<sup>55</sup>. Простеживши в такий спосіб зв'язок між втратою суверенності й націєтворенням, надалі буде легше пояснити труднощі, на які наражалися проекти створення національних держав за умов іноземного панування.

Суттєвого переосмислення потребує історія української козацької держави, з якою справедливо пов'язують пошук власних вітчизняних моделей територіальної організації у вигляді полково-сотенного устрою. Евристична цінність таких підходів, утім, істотно знижується внаслідок перебільшення ступеня демократизму запорозького козацтва, освіченості й толерантності його ватажків. Канонам науковості шкодить і доволі часто практиковане спрощення відносин між Запорожжям і Кримським ханством, які вкладаються у формулу протистояння "осілої" й "кочівницької" цивілізацій. Тут варто, очевидно, пильніше придивитися до системи аргументів, використовуваних у світовій науці в процесі переосмислення

<sup>55</sup>Снайдер Т. Перетворення націй : Польща, Україна, Литва, Білорусь : 1569-1999 / Т. Снайдер. – К., 2012. – С. 24-27, 34.

феномену номадизму. Те, що впродовж багатьох років ототожнювалося виключно з архаїкою й варварством, нині постає у зовсім іншому світлі, з акцентом на специфіці скотарських цивілізацій як втіленні особливих, заснованих на близькості до природи, засобів соціальної адаптації. Водночас йдеться і про новий ракурс у простеженні ролі погранич в історичній долі українського народу – вони розглядаються вже не тільки у ключі протистоянь, а й у контексті взаємозв'язків і взаємовпливів, крос-культурних контактів, мовних і культурних запозичень тощо.

Не зайвими уявляються і деякі нові акценти у поясненні мотивацій уведення властями Російської імперії "нового поверху" управління в українських губерніях у вигляді генерал-губернаторств. Концепти русифікації та боротьби з автономістськими прагненнями на місцях, які зазвичай домінують у традиційних аналітичних схемах, прояснюють багато що, але далеко не все. У свій час японський українознавець К. Мацузато звертав увагу на те, що три генерал-губернаторства, які існували на сучасній території України у першій половині XIX ст., належали до різних типів, і їхнє функціональне призначення було різним<sup>56</sup>. Київське генерал-губернаторство розглядалося як частина Західного краю, а тут найбільш животрепетними для влади були польське і єврейське "питання". Малоросійське генерал-губернаторство утворювалося як своєрідний полігон для випробування асиміляційних проєктів і було скасоване, як тільки влада дійшла висновку, що це завдання значною мірою виконане. Що ж до Новоросійського генерал-губернаторства, то його функції визначалися, виходячи переважно із завдань господарського освоєння новоприєднаних земель. В усіх трьох випадках акцент робився не стільки на забезпеченні асиміляційної активності церкви, школи, армії, скільки на завданнях легітимації владних структур та здобутті лояльності підданих. Чимало важили для влади й завдання символічного присвоєння простору.

---

<sup>56</sup>Мацузато К. Ядро или периферия империи? Генерал-губернаторство и малороссийская идентичность / К. Мацузато // Український гуманітарний огляд. – 2002. – Вип. 7. – С. 69-82.

Етнополітична тема (так зване національне питання) з'явилася у відносинах центральної влади Російської й Австро-Угорської імперій та місцевих еліт у середині XIX ст. Відтоді нав'язування українцям російської етнічної ідентичності стало для Санкт-Петербурга головним мотиваційним стимулом і супроводилося фактичною заборонаю будь-яких громадських ініціатив. Законодавство Австро-Угорської імперії виявилось більш ліберальним, що й зумовило перенесення у Галичину центру українського національного руху. Саме тут з'явилися на рубежі тисячоліть доволі сміливі для свого часу проекти децентралізації, національно-територіального автономізму, федералізму. Вони й визначили значною мірою напрям пошуків власних, українських моделей територіальної організації в часи нетривалого існування УНР та ЗУНР.

Як показовий симптом варто розглядати той факт, що у тексті розроблюваної вітчизняними правниками під керівництвом М. Грушевського Конституції, прийнятої 29 квітня 1918 р., з'явилося поняття відновлення власного державного права. Апеляція до державницької традиції, перерваної у XVIII ст., супроводилася чітким формулюванням категорії "народ України" ("громадяни Української Народної Республіки всі разом"). І саме народ визнавався суверенним об'єктом права і в управлінській, і в самоуправлінській площині.

Запропонована М. Грушевським нова територіальна структура ґрунтувалася на принципі земельного поділу, який, принаймні в теорії, забезпечував урахування в адміністративно-територіальному устрої загальноукраїнських інтересів, етнічних меж, історичних традицій<sup>57</sup>.

Але за умов громадянської війни, ускладненої іноземними втручаннями, жодного шансу на практичне втілення цей проект не мав.

На ґрунтовний спеціальний аналіз заслуговують заходи радянської влади, спрямовані на оптимізацію адміністративно-територіального устрою. Важливо, по-перше, пояснити, яким політичним цілям слугувала

---

<sup>57</sup>Литвин В.М. Адміністративно-територіальний устрій України : ретроспективне бачення і перспективи реформування / В.М. Литвин // Вісник Національної академії наук України. – 2015. – № 8. – С. 63.

безпрецедентна вакханалія реорганізацій і перекроювань територій упродовж 20-х – початку 30-х років. По-друге, відповіді на питання, чому саме адміністративно-територіальна реформа виявилася "слабкою ланкою" в системі лібералізаційних заходів, пов'язаних з переходом до нової економічної політики.

У цьому зв'язку напрошується і ще цілий ряд запитань. Чому розпочата 1923 р. реформа, підпорядкована на першому етапі завданням скорочення управлінського апарату, не дала тієї економії коштів, на яку розраховувала правляча партія? Чи сумісний взагалі закладений у її фундамент принцип "демократичного централізму" із завданнями децентралізації на управлінському рівні? Чому розпочата з таким апломбом політика коренізації на очах перетворювалася на свою протилежність? Де взагалі межа між реформами й контрреформами? І ширше – чи не стали фатальними для компартії обрані нею для поліпшення власного іміджу позірні принципи федерації та етнічності як основи територіальних розмежувань?

Якщо говорити у цьому контексті про Україну, то тут очевидне одне. Панічний страх Й. Сталіна перед перспективою "втрати" України внаслідок польської експансії створив настільки викривлене дзеркало взаємовідносин на владному рівні, за якого не могло бути й мови про довіру і політичну культуру як таку. Ставка на насильство в політиці більшовицьких лідерів вправно маскувалася, але те, що саме на ній ґрунтувалися модернізаційні за формою ідеї з акцентом на месіаністських настановах "загального ошасливлення", на місцях було усвідомлено раніше, ніж у центрі. Гіпертрофія адміністративних методів була лише "доважком" до стратегії соціальної селекції, за допомогою якої влада розраховувала придушити протестні настрої в республіках. Але й відмова від риторики, ґрунтованої на апологетизації "національного принципу", уявлялася не вигідною за умов, коли в головах високопосадовців ще жевріли надії на "світову революцію". Звідси та кричуща непослідовність національної, а відтак і регіональної політики, яка яскраво проявилася у реформаторських зусиллях 20-30-х років

XX століття. Однією рукою нашвидкуруч створювалися національні райони та сільради, другою "під корінь" знищувалися кадри місцевих управлінців, які мали цим процесом керувати. А верхом безглуздя стало утворення за ініціативою Кремля, без будь-яких на те підстав, Молдавської автономії, яке доволі скоро обернулося для України, і не лише для неї, гострими проблемами, відлуння яких відчуваємо і дотепер.

Зрештою, десятирічна вакханалія чотириразових реорганізацій з переходами від двоступеневої до тріступеневої системи і навпаки несподівано для багатьох повернула суспільство "у точку, з якої все починалося", – обласна структура, на якій у 1932 р. ці реорганізації зупинилися, була всього лише погіршеною копією колишньої губерньської. Єдиний позитив, з яким з висоти часу можна пов'язати адміністративно-територіальні реформи 20-30-х років, полягав у появі міжреспубліканських, хай і часто доволі проведених, кордонів. Саме вони наприкінці XX ст. забезпечили відносно безболісний процес розчленування СРСР і відкрили Україні шлях до реальної незалежності.

Державна незалежність відкрила новий спектр можливостей оптимізації адміністративно-територіального устрою України. Але повноцінно реалізувати її можна було лише за умов відмови від адміністративно-командної системи і стимулювання демократичного процесу, утвердження ринкових пріоритетів, забезпечення ідеологічного плюралізму<sup>58</sup>.

Фактично після 1991р. були ліквідовані обласні комітети партії, їх повноваження перебрала на себе обласна рада, вплив якої виріс після виборів 1990 р. Згодом, у 1992-1993 рр. ключову роль почали відігравати голови адміністрацій, представники президента України. У 1994 р. вперше, і востаннє, було проведено вибори голів обласних державних адміністрацій, що надало цим фігурам політичної легітимації і певним чином захистило регіональну владу від безпосереднього втручання з центру.

---

<sup>58</sup>Литвин В.М. Адміністративно-територіальний устрій України : ретроспективне бачення і перспективи реформування / В.М. Литвин // Вісник Національної академії наук України. – 2015. – № 8. – С. 64.

З 1995 р. в Україні діє жорстка вертикаль "центр-область-регіон". Введення такої моделі фактично обмежувало регіональні права.

Впродовж періоду незалежності в політичному та експертному середовищі України періодично піднімалось питання необхідності побудови нової моделі територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою. Проте більшість таких спроб зупинялись на етапі концептуальних обґрунтувань або законопроектів. Натомість проблеми, пов'язані з недосконалістю адміністративно-територіального устрою та управління територіями не зменшувалися, а з роками наростали. Особливо вони загострилися на найнижчому базовому рівні: в селах, селищах та малих містах, де місцеве самоврядування переважно є неспроможним активізувати економічну діяльність і забезпечити сприятливе середовище для життєдіяльності людей.

Найвідомішою і такою, що пройшла певну публічну апробацію, була модель реформування адміністративно-територіального устрою, розроблена у 2005 році під керівництвом Романа Безсмертного, на той час віце-прем'єр-міністра України з питань адміністративної та адміністративно-територіальної реформи<sup>59</sup>. Ця модель ґрунтувалась на ідеї максимального делегування повноважень органам місцевого самоврядування. Пропонувалось встановити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою: регіони (міста-регіони) – райони (міста-райони) – громади, останні визначались базовою ланкою, з якої мала розпочинатись реформа. Громада як адміністративно-територіальна одиниця мала стати основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування та надання населенню визначеного законом рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг. Був запропонований кількісний критерій чисельності населення для утворення громад: не менше 5000 жителів, а на територіях з низькою щільністю населення – не менше 3500 жителів.

---

<sup>59</sup>Павлюк А.П. Реформування адміністративно-територіального устрою як чинник регіонального розвитку в Україні / А.П. Павлюк / Державна регіональна політика України : особливості та стратегічні пріоритети : Монографія / За ред. З.С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – С. 328-330.

Актуальність реформування територіальної організації влади назріла давно, адже чинний територіальний устрій України сформувався за відсутності самостійної методології й був адаптований до радянської командно-адміністративної системи управління. На законодавчому і практичному рівнях система управління побудована згори до низу на засадах домінування центральної влади над місцевими громадами. Відтак існуючий адміністративно-територіальний устрій стає на заваді демократичним перетворенням у державі, здійсненню ефективної регіональної політики, стримує розвиток місцевої ініціативи та становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування. Водночас в українській політико-правовій думці переважає інше бачення територіальної організації влади, де місцева самоврядна громада виступає висхідним пунктом організації системи управління суспільним розвитком<sup>60</sup>.

У 2015 році почався новий етап реформування адміністративно-територіального устрою України – реформа, що полягає у наданні більших повноважень органам місцевого самоврядування і зміні адміністративно-територіального поділу. Проводиться в Україні, починаючи з 2015 року.

Одну з версій адміністративно-територіальної реформи викладено у відповідному Проекті змін до Конституції України<sup>61</sup>, який був попередньо схвалений Верховною Радою 31 серпня 2015 року.

Отже, певні негативні та позитивні сторони еволюції адміністративно-територіального устрою України допоможуть уникнути прорахунків та помилок, які були допущені минулими керівництвами і забезпечити оптимальну внутрішню організацію держави. Протягом тисячоліть територію України "перекроювали", не зважаючи на жодні етнічні, релігійні, політико-економічні особливості, і схеми територіального поділу, які нав'язувалися державами-метрополіями були гальмами, що перешкоджали природному

---

<sup>60</sup>Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України [електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/public/File/2015\\_analit/reformaATU.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_analit/reformaATU.pdf)

<sup>61</sup>Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 2217а від 01.07.2015 [електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

розвитку та зумовлювали суттєві диспропорції у економічній структурі. Всебічне врахування історичного досвіду є гарантією успішних реформ. Головним завданням є осмислення мотивації адміністративно-територіальної реформи та застосування наукових підходів, які передбачають необхідність змін та шляхи оптимізації адміністративно-територіального устрою України в нових умовах розвитку держави. Оскільки, саме осмислення історичного досвіду, аналіз мотивації при багаторазових змінах території держави, розгляд періодизації еволюції адміністративно-територіального устрою України дозволить дати цінні наукові та практичні рекомендації новим реформаторам для уникнення аналогічних помилок та вибору оптимальної схеми територіальної організації України.

## **2.2 Територіальні громади як «новий» базовий рівень адміністративно-територіального устрою України**

Існує тісний взаємний зв'язок між адміністративно-територіальним устроєм та місцевим самоврядуванням, які пов'язані спільною територіальною основою і є компонентами територіальної організації держави. Тому неможливо відокремлювати реформу місцевого самоврядування від реформування адміністративно-територіального устрою, які є єдиним цілим та взаємодоповнюють процес децентралізації. Саме адміністративно-територіальний устрій є одним з визначальних чинників, що впливає на динамічний та збалансований соціально-економічний розвиток країни, стимулює сталий розвиток територіальних громад<sup>62</sup>.

Розвиток громад, як базового рівня адміністративно-територіального устрою, в умовах реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні тісно пов'язаний з удосконаленням організації життя та діяльності населення, досягненням сталого розвитку території. Хоча

---

<sup>62</sup>Верховод Б.А. Адміністративно- територіальна реформа як основа підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування / Б.А. Верховод // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2013. – № 16 (205). – С. 95.

децентралізація знаходиться у фокусі уваги вчених, практиків, міжнародних донорських програм та урядів, відсутня її універсальна модель. Реформа відрізняється в різних країнах залежно від політичних та адміністративних компромісів.

Розглядаючи аспекти формулювання теоретичних основ децентралізації звернемося до висновків запропонованих економічною теорією. Зокрема децентралізація розглядалась як сукупність таких основних тверджень:

- децентралізація надає право регіональній і місцевій владі самостійно та більш ефективно розпоряджатися бюджетними коштами, стримує їх витрати, стимулює до скорочення недоцільних витрат у суспільному секторі;
- децентралізація забезпечує більш ефективне використання всіх ресурсів у громадському секторі, а рішення про розміщення ресурсів приймаються на регіональному і муніципальному рівні, що дозволяє враховувати територіальну специфіку суспільних потреб;
- децентралізація посилює зв'язок між платниками податків та отриманими суспільними благами, який стає більш прозорим, а податки стягуються там, де здійснюються бюджетні витрати;
- децентралізація спонукає місцеві органи влади вживати заходи для розширення податкової бази, заохочувати розвиток місцевої економіки, залучати приватний бізнес<sup>63</sup>.

У зарубіжних джерелах під поняттям децентралізації розуміють процес перерозподілу функцій та делегування повноважень людей чи речей від центрального управління<sup>64</sup>.

У наукових працях сучасних вітчизняних дослідників децентралізацію розглядають як спосіб організації публічної влади в державі, коли місцеві органи влади отримують право самостійно вирішувати власні поточні та

<sup>63</sup>Лелеченко А.П. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. / А.П. Лелеченко, О.І. Васильєва, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук. – Київ, 2017. – С. 8.

<sup>64</sup>Definition of decentralization. The Free Dictionary. [electronic resource]. – Access mode : <https://www.thefreedictionary.com/decentralization>

перспективні завдання в межах закріплених законодавчо<sup>65</sup>. Однією з основних проблем, яку покладено вирішити через децентралізацію, є підвищення ефективності розвитку адміністративно-територіальних одиниць на принципах демократії, а результатом оцінки ефективності стане повноцінне забезпечення прав, законних інтересів та обов'язків місцевого населення об'єднаного в територіальні громади<sup>66</sup>.

Децентралізація є своєрідною формою демократії, що дозволяє при збереженні основних функцій державних органів розширити повноваження місцевого самоврядування, стимулювати населення до участі в публічному управлінні і реалізації власних інтересів, активізувати ринковий механізм саморегуляції та самофінансування як ефективну стратегію, що забезпечить зміни в адміністративно-територіальному устрої України та сприятиме об'єднанню територіальних громад, їх ефективному розвитку<sup>67</sup>.

Децентралізація не призначена для послаблення ролі центральної влади. Її мета наділити органи місцевого самоврядування повноваженнями та зробити їх більш спроможними реагувати на місцеві потреби. Завдяки їй зменшується залежність від центрального уряду; покращується підзвітність; інституціоналізуються зміни; і заохочується економічний розвиток<sup>68</sup>.

Уже з 90-х років децентралізація стала характерним явищем, для України, яка прагнула позбутись спадщини перебування у складі тоталітарного та надмірно централізованої щодо управління СРСР. Так, розпочалась передача повноважень центральних органів влади на місця, сформовано Концепцію адміністративної реформи в Україні. У 2000-х була вже напрацьована достатня

<sup>65</sup>Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO» / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. – Київ : ТОВ «Софія», 2012. – С. 10.

<sup>66</sup>Гладка. Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності / Т.І. Гладка // Державне управління : удосконалення та розвиток. –2015. – № 12. [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=937>

<sup>67</sup>Лобунець В.І. Оцінка результативності реформи місцевого самоврядування та зміни адміністративно-територіального устрою в Україні / В.І. Лобунець // Менеджмент та підприємництво : тренди розвитку : електронне наукове фахове видання. – 2019. – Вип. 1 (07). – С. 80-92.

<sup>68</sup>Мельничук А. П'ять років формування нового базового рівня АТУ : успіхи та проблеми реформи в Україні : Аналітична записка / А. Мельничук. – К., 2020. – 21 с. [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.prostir.ua/?library=pyat-rokiv-formuvannya-novooho-bazovoho-rivnya-atu-uspihy-ta-problemy-reformy-v-ukrajini>

проектна нормотворча база, сформувалась концепція реалізації реформи адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) та запровадження децентралізації в Україні. У 2005 р. відбулась спроба переходу до активної фази реалізації реформи АТУ України, невдача якої засвідчила, що є необхідність широкої інформаційної кампанії та залучення підтримки реалізації реформи на місцях. У 2008-2009 рр. команда фахівців під егідою департаменту з питань реформування адміністративно-територіального устрою Мінрегіону, в основному, завершила роботу над переформатуванням підходів та бази реформи з врахуванням труднощів попередніх етапів.

У 2014 р. в Україні почалась активна фаза впровадження децентралізації, яка вважається однією із ключових у реанімаційному пакеті реформ. Окрім потреби подолання за давньої проблеми України – бідності населення – активізація її впровадження була викликана й іншими чинниками. Рішучого запровадження децентралізації вимагали необхідність формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад. До того ж децентралізація є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на ній базуються всі галузеві політики, які розробляються і впроваджуються у межах ЄС. Отже, на меті реформи було вирішення таких суспільно значущих завдань як удосконалення територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, децентралізація, реформа місцевого самоврядування, розвиток території, удосконалення управління територією, демократизація, боротьба з корупцією, ефективне врядування, демократія участі та ін.

У більш узагальненому вигляді основні чинники, які вимагали реформи було сформульовано наступним чином:

- складна, ієрархічно невпорядкована чотириступенева структура АТУ України;

- розривність території адміністративно-територіальних одиниць, наявність анклавів та ексکلавів;
- недосконалість процедур та критеріїв для формування адміністративно-територіальних одиниць, віднесення поселень до категорії сіл, селищ, міст;
- великі диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня як за територією, так і за кількістю населення;
- відсутність у багатьох випадках точно визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних та інших факторів, перспектив розвитку територій;
- обмеження впливу громад населених пунктів на розвиток територіями за межами їх забудови;
- обмежені можливості для об'єднання та співпраці територіальних громад, невідповідність між об'ємом повноважень та ресурсів територіальних громад.

Положення реформи адміністративно-територіального устрою, зразка 2014 р. були змінені у порівнянні з попередніми етапами реформи. Для того, щоб уникнути нав'язування зміни АТУ зверху, пом'якшити протидію реформі на місцях, яка була викликана низьким рівнем поінформованості із її завданнями, процедурами, спрямованістю була задіяна процедура добровільного об'єднання громад. Це означає, що об'єднання суміжних територіальних громад України відбувається винятково добровільно.

Це, загалом, прогресивне, але складне для практичного впровадження рішення мало на меті широкого інформування населення із завданнями та наслідками реформи, пошук та опора у просуванні реформи на місцеву ініціативу, підтримку формування дієвих команд формування та управління новими одиницями АТУ – об'єднаними територіальними громадами (далі – ОТГ). Критична маса груп активного населення, яке долучилось ініціювання, обговорення, формування ОТГ, з часом входила до складу нових депутатських корпусів та виконкомів мали демонструвати практичні

переваги об'єднання територіальних громад, стати базою підтримки реформи у протистоянні із агентами активного спротиву реформи, якими, досить часто, стали районні державні адміністрації, політичні сили, місцевий конформізм населення та місцевих еліт. Вивільнення ініціативи населення на місцях, як чинника розвитку територіальних громад, стало вагомим інструментом спроби позбавлення десятиліть її сковування радянським політичним режимом. Між тим ряд експертів та фахівців місцевого самоврядування критично сприйняла цей підхід, як такий, який затягнув у часі реалізацію реформи, потребував жорсткого правового та юридичного контролю за формуванням спроможних ОТГ, який зрештою не запрацював належним чином.

Так, як основною метою реформи децентралізації в Україні є створення спроможних об'єднаних територіальних громад, тому вкрай важливим є питання їх ресурсного потенціалу.

Проблема спроможності територіальної громади зазнає гострої дискусії на фоні аналізу просування реформи децентралізації в Україні та проголошення реалізації етапу завершення формування ОТГ.

Виклики для децентралізації:

- низька фіскальна спроможність місцевих громад – основні джерела збільшення місцевих доходів – створення підприємства з місцевим управлінням, видобування природних ресурсів та збір місцевих податків
- недостатній соціальний капітал – соціальний капітал розвиває громадянське суспільство, що є необхідною умовою існування сучасної демократії та ефективного функціонування політичних інститутів;
- низький потенціал місцевих установ – відсутність навичок і слабкі інститути залишаються серйозними проблемами розвитку територій; місцева спроможність знекровлена внаслідок тривалого періоду організації розвитку "зверху вниз".

Результати процесу добровільного об'єднання територій громад в Україні є вражаючими. За 2015-2019 роки в Україні добровільно створено

982 об'єднані територіальні громади (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли блтзько 4500 колишніх місцевих рад. 11 млн людей проживають в ОТГ. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими.

Станом на 01.01.2020 р. утворено 1029 громад, у середньому по 200 громад на рік у продовж п'яти років. Новоутворені громади займають близько 45% площі території України, у їх межах проживає понад 30% населення нашої країни. При цьому кожна ОТГ – унікальне і значиме законне утворення, яке пройшло етап ініціативи, обговорення, узгодження, отримання юридичного висновку щодо законності формування і дотримання його процедури, у переважній більшості з них були призначені ЦВК і проведені перші вибори, вони отримали визнання спроможності Мінрегіоном та отримали прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Зрештою, сформували виконавчі структури ОМС, перебрали на себе значну частину делегованих повноважень та проводять активну проектну роботу.

Проте етап добровільного об'єднання територіальних громад себе вичерпав. Слушним і необхідним стало адміністративне завершення реформи АТУ України, яке, насамперед, має бути спрямованим на об'єднання територіальних громад, які не пішли на добровільне об'єднання та підвищення спроможності діючих ОТГ, шляхом доєднання до них територій суміжних громад.

14 травня 2020 року набув чинності Закон України № 562-ІХ "Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад", прийнятий 16 квітня 2020 року, згідно з яким "до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України"<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup>Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16 квітня 2020 року № 562-ІХ [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-IX#Text>

Протягом квітня-травня 2020 року Кабінет Міністрів затвердив оновлені перспективні плани всіх областей, які повністю охоплювали території областей. За перспективними планами передбачалося створення 1466 громад, при цьому бл. 120 вже існуючих громад не були включені до перспективних планів.

12 червня 2020 року відповідно до закону № 562-IX уряд визначив адміністративні центри і території територіальних громад. Усього було затверджено 1469 громад<sup>70</sup>.

У результаті, після чергових місцевих виборів восени 2020 року на новій територіальній основі районів та громад, повноваження між рівнями управління розмежовуються за принципом субсидіарності. Мешканці громад мають бути забезпечені механізмами та інструментами впливу на місцеву владу та участі у прийнятті рішень.

Щодо подальшого розвитку законодавчої бази – то необхідно також прийняти ряд важливих законів:

1) Про засади адміністративно-територіального устрою України. В рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адмінтеродиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України; даний закон визначив би модель адміністративно-територіального устрою України, правовий статус і види адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою тощо;

---

<sup>70</sup>Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16 квітня 2020 року № 562-IX [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-IX#Text>

2) Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Законність усіх актів органів місцевого самоврядування має перевірятися державним органом. Це передбачено Конституцією, але процедура не закріплена в жодному з законів;

3) Про місцевий референдум. Закон повинен визначати правові засади, організацію та порядок проведення місцевих референдумів з метою забезпечення прав жителів територіальних громад сіл чи добровільного об'єднання кількох сіл, селищ, міст, районів у містах вирішувати питання місцевого значення або висловлювати думку щодо питань, віднесених до компетенції органів державної влади, які стосуються інтересів відповідної територіальної громади;

4) Оновлення закону про місцеві державні адміністрації тощо. Закон повинен створювати правові передумови для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Також законопроект приводить законодавство у відповідність з сучасними викликами, які постають перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій під час виконання конституційних повноважень.

Отже, реформу децентралізації справедливо вважають однією з найбільш успішних. Це пов'язано із тим, що на засадах добровільності до її реалізації вдалось залучити тисячі ініціативних та зацікавлених у результатах громадян із різного середовища і різним досвідом. Сформована на засадах добровільного об'єднання мережа ОТГ не є оптимальною. Більшість існуючих ОТГ потребують заходів із посилення своєї спроможності. Але сформовані ОТГ є унікальною цінністю зразка нового підходу до державного управління. Прийняття цього закону також забезпечить реалізацію конституційних положень щодо забезпечення законності під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності для збалансування системи стримування і противаг у частині дотримання

Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі.

### **2.3 Сучасний адміністративно-територіальній устрій України як результат проведеної реформи децентралізації влади**

17 липня 2020 року Верховна Рада завершила один з важливих етапів реформи децентралізації України – проголосувала за ліквідацію 490 старих районів і утворення 136 нових. Так Україна вперше з часів Радянського Союзу отримала нове районування.

Згідно з новим адміністративно-територіальним устроєм, Івано-Франківщина складається з 62 об'єднаних громад та 6 районів. Населення області налічує 1 368, 1 тисяч осіб. На Прикарпатті знаходяться 804 населені пункти.

Для чого Україну потрібно було заново ділити на райони? Попередній поділ на райони був застарілим і непропорційним. Попередній поділ на райони сформували ще в минулому столітті, коли територія сучасної України була частиною Радянського Союзу. З того часу в районах змінилося чимало речей: кількість жителів, економічна спрямованість, співвідношення між сільським і міським населенням тощо. Однак самі райони залишилися незмінними<sup>71</sup>.

Один з наслідків «занадто» демокритичного формату проведення реформи – в Україні з'явилися непропорційні райони. У найменшому, Поліському, живе близько 6 тисяч жителів, у найбільшому, Харківському – близько 180 тисяч. І проблема не з верхньою позначкою, а з нижньою.

Це означає, що, по-перше, держслужбовці в малих районах не достатньо завантажені, по-друге, настільки мала кількість населення не дозволяє об'єктивно "поміряти" економіку району. За європейськими мірками, для об'єктивної оцінки в районі має жити щонайменше 150 тисяч людей.

---

<sup>71</sup>Кириленко О. Нові райони України : 15 відповідей на поширені запитання / О. Кириленко [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/07/27/7260764/>



Рис. 2.1 – Новий адміністративно-територіальний устрій<sup>72</sup>

Ще один наслідок застарілого районування – поділ на райони не відповідає політичним завданням держави. За часів СРСР у Західній Україні "дрібнили" райони, аби утворити якомога більше партійних осередків і легше керувати людьми та територіями.

Нині тенденція інша: найбільше районів утворюють у тимчасово окупованому Криму (10) і частково окупованих Донецькій, Луганській областях (по 8) – щоб збільшити присутність влади на цих територіях після деокупації.

Ще одна причина нового районування – дублювання повноважень районних органів і органів самоврядування новостворених громад на одній території.

Так стається, коли на всій території району утворена всього одна громада – до нового поділу таких районів було 76 з 490.

<sup>72</sup>Адміністративно-територіальний устрій України. Атлас. Новий районний поділ та територіальні громади : 2020. – Київ, 2020 [електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/atlas\\_novogo\\_atu\\_2020.pdf](https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/atlas_novogo_atu_2020.pdf)

Покажемо це на прикладі освіти. Раніше школи у маленьких селах утримував район – платив за комунальні послуги, отримувал від держави освітню субвенцію, виплачував учителям зарплати.

Тепер кожна спроможна громада самостійно отримує субвенцію та виплачує зарплати вчителям – тобто вже не потребує опіки району.

У неспроможних громадах питанням освіти продовжують займатися райони. З 1 січня 2021 року всі школи в Україні перейшли у власність громад.

Райони поділили за "методичкою" Мінрегіону<sup>73</sup>, в основу якої ліг стандарт Європейського Союзу. Наочно це виглядало так: облдержадміністрації та експерти запропонували своє бачення нових районів, яке згодом пройшло кілька кіл обговорень, зокрема з депутатами. У спірних моментах до обговорення залучали місцеве самоврядування.

Серед критеріїв утворення району – розташування в межах однієї області, охоплення "як правило" щонайменше 150 тисяч жителів, компактність і нерозривність території.

Центр району обирали в такій послідовності: найперше – міста-обласні центри, далі – міста з населенням у щонайменше 50 тисяч.

До районів, як правило, зараховували громади, розташовані в 60-кілометровій зоні доступності від районного центру. Якщо громада була рівновіддаленою від 2 або більше райцентрів, її включали до того району, чий райцентр був ближчим до адмінцентру громади.

Фінансові зміни, про які всі говорять у контексті нових районів, стосуються переважно громад. Проте пов'язані вони не стільки з районуванням, скільки з реформою адмінтерустрою загалом.

Громади на своїй території зберуть 60% податку на доходи фізосіб, 100% податку на нерухомість, 100% земельного податку тощо, а також пряму освітню субвенцію (кошти на зарплату вчителям).

---

<sup>73</sup>Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня. – Київ, 2019. [електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/439/Method.recom\\_.rayon\\_.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/439/Method.recom_.rayon_.pdf)

Ми приходимо до того, що громади отримують більше фінансів і повноважень. З районів усе це "вимивається" – і райони залишаються більше для державної координації, аніж для повноцінного самоврядування.

Навіщо Україні залишаються райони? Громад і областей недостатньо? Виключно для того, щоб держава могла ефективно керувати територіями, щоб уряду було легше організовувати роботу різних структур на місцях – судів, податкової, соцзахисту, пенсійного фонду, поліції тощо. Район – це адміністративно-територіальна одиниця для уряду, а не для громадян. Для громадян – громади.

Чи можна обійтися без районів? Ініціатори та прихильники нового районування запевняють: не можна. У такій великій державі, як Україна, недостатньо лише громад і областей – має бути проміжний, районний рівень управління (чим він буде займатися – нижче).

Райони записані в Конституції і закріплені в концепції 2014 року, відповідно до якої в Україні відбувається реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Ключове, що втрачає район після передачі повноважень на громади, – це гроші, а саме 60% податку на дохід фізичних осіб (ПДФО), які проживають в межах району. Замість району вони йтимуть одразу в громади.

Районний бюджет тепер здебільшого поповнюватиметься за рахунок комунальних підприємств, які залишилися на його балансі, та дотацій з державного бюджету.

Варто зазначити, що 25 жовтня 2020 року реформа децентралізації не завершилася. Це завершення реформи адмінтерустрою, яка є частиною реформи децентралізації.

Попереду ще багато законодавчих змін – до Конституції, до Закону щодо місцевих державних адміністрацій, ЦНАПів, Бюджетного кодексу тощо.

Завдяки запровадженню нової для України європейської практики міжмуніципального співробітництва громади отримали можливість консолідувати зусилля та реалізовувати спільні проекти.

Партнерство між сусідніми громадами шляхом укладання договорів про співробітництво у поєднанні з утворенням об'єднаних територіальних громад створює мережу вертикальних і горизонтальних зв'язків між державою та територіальними громадами в Україні, оминаючи регіональний рівень. Водночас на сучасному етапі розвитку громад альтернативою є активізація адміністративно-територіальної реформи.

Кабінетом Міністрів України було визначено адміністративні центри та затверджено території 1470 спроможних територіальних громад, у яких проведено у 2020 р. місцеві вибори на новій територіальній основі. Згодом, у тому ж році, Уряд країни визначив адміністративні центри та затвердив територій громад за кожним регіоном окремо. Нова система адміністративно-територіального устрою базового рівня (громад), без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, складається з 1469 громад та м. Києва, в тому числі з 410 міськими, 433 селищними, 627 сільськими адміністративними центрами. В новій системі адміністративно-територіального устрою залучені 442 міста, 824 селищ міського типу, 27393 сільських населених пункти. Реформа адміністративно-територіального устрою була докорінною й стосувалася також субрегіонального рівня. Багато створених ще за радянських часів районів були занадто малими, відповідно у 44% громад представництво їхніх інтересів районними адміністраціями було взагалі неефективним.

Прийняті у 2020 р. урядові та парламентські рішення дали змогу масштабувати процеси децентралізації на усій території країни, завершити процес створення спроможних громад та здійснити нове адміністративне районування країни. Саме цей фундамент реформи, до створення якого Україна йшла більше шести років, складає базис побудови якісно нової системи органів місцевого самоврядування.

При цьому роль районів змінюється. Голова райдержадміністрації має стати представником центральної влади з наглядовими функціями. Райони потрібні, насамперед, для організації територіальних підрозділів органів державної влади. Ці кроки мали важливе значення для згуртованості держави, адже кожна нова територіальна громада ставала новою ланкою у ланцюжку "центр-регіони".

Однак, трансформаційні зміни в системі місцевого самоврядування, які супроводжувалися процесами об'єднання громад задля підвищення їхньої економічної та соціальної спроможності, відбуваються на фоні низки викликів у процесі децентралізації влади та управління.

Найбільші ризики означених реформ в Україні пов'язані з існуванням і накопиченням інституційних, ресурсних та соціально-демографічних бар'єрів, що необхідно враховувати під час розробки та впровадження конкретних механізмів розвитку громад. Зокрема, невирішеними є питання розподілу повноважень та бюджетних коштів в умовах нового районування. Необхідним є здійснення комплексу заходів для мінімізації ризиків процесу змін адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня у забезпеченні надання послуг, що надавалися на районних рівнях. Потребують нормативних змін та моніторингу взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, синхронізації розвитку територіальних рівнів економіки в умовах децентралізації. Адже виконавчу владу на обласному і районному рівнях здійснюють місцеві держадміністрації, що обмежує незалежність рад та змішує функції держави і місцевого самоврядування<sup>74</sup>.

Зумовлюється потреба у посиленні заходів регіональної політики, покликаних збалансувати, досягти конвергенції розвитку регіонів. Адже юридично створена об'єднана територіальна громада – це лише початок формування згуртованої спільноти її мешканців. Простої сукупності жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці для об'єднання та

---

<sup>74</sup>Гоголь Т.В. Трансформація територіальних громад в умовах децентралізації в Україні / Т.В. Гоголь, Л.М. Мельничук // Право та державне управління. – 2022. – №1. – С. 223.

згуртованості не достатньо. Відповідно більшість існуючих об'єднаних територіальних громад є швидше об'єднанням територій, ніж об'єднанням людей. Саме тому у деяких європейських країнах процеси згуртування відбуваються за допомогою здійснюваної державою регіональної політики. Доводиться констатувати, що не існує "єдиних" універсальних заходів для сприяння згуртованості. Важливо, щоб місцеві суб'єкти, громади максимально використали свої територіальні особливості, навіть якщо ці особливості є несприятливими.

Отже, з року в рік реформа отримувала реальні обриси. У законодавстві з'являлися потрібні норми, на карті – нові громади, у людей – нова якість життя. У 2020 році закінчився важливий етап реформи – створено по усій країні нові громади і нові райони.

Суспільні перетворення, розпочаті в Україні, потребують подальших законодавчих та організаційних змін, спрямованих на забезпечення модернізації державної політики розвитку територіальних громад, активізації політики регіонального розвитку, активізації населення на вирішення власних потреб та інтересів.

## РОЗДІЛ 3

### ШЛЯХИ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

#### **3.1 Проблеми ефективності функціонування територіальних громад в Україні та можливості її підвищення**

Базисом дієздатності громади у довгостроковому періоді має вважатися формування сталих власних джерел доходів на основі реалізації місцевого природного, економічного, людського та соціального потенціалів, залучення інвестиційних ресурсів, сприяння розбудові мережі місцевих комунальних та приватних підприємств, створення на цій основі достатньої кількості робочих місць, які одночасно є засобом інклюзії членів громади, а отже – формування згуртованості останньої.

Такий підхід застосовується на міжнародному рівні. Як відзначають експерти ОЕСР<sup>75</sup>, дієздатність громад базується як на матеріальних, так і на нематеріальних активах. Перші включають в себе послуги, інфраструктуру, природні ресурси та культурні надбання. Другі – місцеві навички, згуртованість, здатність до дії, адаптивність та відкритість для інших, зрештою – здатність працювати разом, приймати спільні рішення та втілювати спільне бачення майбутнього розвитку спільноти. Причому дослідники наголошують, що публічні послуги є критичними, оскільки існує жорстка кореляція між якістю місцевих публічних послуг та довірою до місцевих інститутів влади<sup>76</sup>.

Створення ОТГ надає нові, розширені можливості для сприяння розвитку бізнесу на території громади. Серед таких можливостей:

– посилення стратегічної визначеності щодо економічного середовища, обсягів попиту, перспектив постачання ресурсів,

<sup>75</sup>OECD Regional Outlook 2016 : Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris, 2016.

<sup>76</sup>OECD Regional Outlook 2016 : Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris, 2016.

інфраструктурного забезпечення тощо внаслідок визначеності стратегічних завдань та пріоритетів розвитку ОТГ, які дозволяють враховувати в стратегіях ОТГ пріоритети корпоративного сектору;

- позбавлення від бюрократичного та корупційного тиску Центру;
- спрощення адміністративних процедур завдяки розширенню повноважень самоврядування;

- збільшення фінансового ресурсу місцевого бюджету, який може спрямовуватись на проекти з підтримки бізнесу, муніципально-приватного партнерства, муніципальні закупівлі;

- оптимізація спрямування ресурсів на місцевий розвиток завдяки можливостям вільного вибору пріоритетів розвитку в рамках стратегування розвитку ОТГ;

- можливості реалізації масштабних проектів на основі міжмуніципальної співпраці, участі у міжрегіональній та міжнародній (в т.ч. транскордонній) співпраці;

- поліпшення якості технічної інфраструктури: доріг, електро- і водопостачання, телекомунікацій, транспортного сполучення тощо;

- реалізація спеціальних програм щодо сприяння розвитку економічної діяльності на території громади;

- створення нових кластерів та точок зростання внаслідок зміни ресурсних потоків, інфраструктури, зростання місткості внутрішнього ринку через збільшення купівельної спроможності громади<sup>77</sup>.

Сучасне розуміння спроможності громад виходить далеко за рамки власне створення сприятливого бізнес-середовища та інвестиційної привабливості. Логіка розвитку бюджетної та секторальної децентралізації приводить до усвідомлення важливості розбудови економічних відносин, які забезпечують ефективну реалізацію наявних у розпорядженні громад ресурсів розвитку, і на основі цього – посилюють їхню спроможність

---

<sup>77</sup>Децентралізація влади : порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт. : Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. / Національний інститут стратегічних досліджень. – К., 2019. – С. 49.

забезпечувати зростаючу якість життя їхніх мешканців. У практичному сенсі йдеться про цілеспрямовану побудову на місцевому рівні інтегрованого інституційного середовища, «дружнього до розвитку» – тобто такого, що активно заохочує підприємницьку діяльність, приплив до регіону інвестицій, реалізацію людського капіталу регіону. У той час як застосування патерналістських інструментів обмежене браком ресурсів для прямого фінансування, створення «дружнього до розвитку» середовища дає змогу використовувати синергетичний ефект від поліпшення організації локальної економіки, яке потребує значно менших коштів.

В якості ознак «дружності до розвитку» локальної економічної системи мають розглядатися:

- диверсифікованість економіки території: досягнення якнайбільшої мультигалузевості, що дозволяє гнучко задіювати широкий спектр доступних ресурсів, зміцнюючи інклюзивність розвитку;
- максимальне спрощення процесів, пов'язаних із започаткуванням нових підприємств;
- пріоритетність розвитку секторів, які генерують мережеві зв'язки (такими секторами є насамперед галузі Індустрії 4.0);
- сталість розвитку: запобігання виснаженню ресурсів, оптимальне поєднання властивостей конкурентоспроможності економіки, ощадливого ставлення до довкілля та інклюзивності економічного зростання;
- наявність позитивного тренду підвищення якості людського капіталу: продуктивності, рівня кваліфікації, вікової структури тощо. Фахівцями ОЕСР доведено прямий зв'язок цього показника із залученням інвестицій у розвиток регіону<sup>78</sup>; тому важливо координувати інвестиції у фізичну інфраструктуру із інвестиціями в людські ресурси та інновації;
- інтегральність: розвиненість взаємозв'язків та коопераційної взаємодії територій, секторів, соціальних груп тощо;

<sup>78</sup>OECD Regional Outlook 2016 : Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris, 2016.

– уникнення ризиків анклавізації місцевої економіки та її відкритість до коопераційної взаємодії – як на міжмуніципальному та міжрегіональному, так і на глобальному рівнях.

Створення середовища, «дружнього до розвитку», стає дієвим інструментом громади у конкуренції за залучення зовнішнього інвестування та, що значно важливіше, важелем, який запобігає витоку ресурсів з регіону.

Процеси фактичної децентралізації в Україні чи не найпоказовіше засвідчує структура бюджетних інвестицій. Здійснення публічних інвестицій не лише сприяє повноті та ефективності виконання основних компетенцій громад, проте є й важливим та потенційно вельми потужним інструментом для посилення дієздатності громад у довгостроковій перспективі<sup>79</sup>.

Заохочення приватного інвестування у місцевий розвиток має досягатися шляхом інтерналізації позитивних екстерналій, що утворюються для громади внаслідок таких інвестицій, через утворення відповідних приватних вигод. Прикладами таких екстерналій, зокрема, є:

- збільшення зайнятості у трудонадлишковому регіоні;
- впорядкування територій, відновлення будівель;
- енергозбереження;
- утилізація побутових, виробничих відходів та рекреація земель;
- будівництво комунікаційної інфраструктури (дороги, мости, зв'язок тощо);
- надання соціальної та медичної допомоги;
- надання транспортного забезпечення та ін.

«Винагорода» за утворення таких екстерналій (інтерналізація екстерналій) може забезпечуватися як шляхом безпосереднього надання податкових пільг (як було показано вище, громади вельми обмежені у таких важелях, проте можливе упровадження фіскальних стимулів на рівні загальнодержавних податків у разі проведення відповідної державної

<sup>79</sup>Децентралізація влади : порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт. : Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. / Національний інститут стратегічних досліджень. – К., 2019. – С. 53.

політики), так і шляхом безоплатного чи преференційного надання територіальною громадою певних ділових, інфраструктурних та ін. послуг, відведення землі, виділення/оренди/продажу приміщень тощо.

Забезпеченню стратегічно орієнтованого розвитку громад на основі збільшення їхньої економічної спроможності сприятиме продовження на загальнонаціональному рівні низки важливих реформ, які слід на цій підставі вважати компліментарними (такими, що взаємно доповнюють одна одну) щодо реформи децентралізації а отже – здатними забезпечувати координацію відповідних політик.

До таких компліментарних реформ варто відносити:

– дерегуляцію та підтримку підприємництва, що сприятиме повноті реалізації ресурсного багатства громад на засадах розкриття підприємницького потенціалу їх членів, а також є складовою реалізації людського потенціалу громад;

– реформу ринку праці – можливості забезпечення гнучкої зайнятості та повнішого охоплення на цій основі трудового потенціалу громад, структура якого може бути специфічною через демографічні особливості; від реформування ринку праці варто також очікувати збільшення частки офіційно зайнятих, та зменшення «квазі»-зайнятих у вигляді ФОПів – це збільшить надходження від податку на доходи фізичних осіб;

– земельну реформу – сприяння розвитку економічної спроможності дрібних власників аграрних земель та аграрного сектору, який є головним рушієм для переважної більшості сільських громад;

– житлово-комунальну реформу – підвищення економічної ефективності функціонування цього сектору та збільшення ролі самоорганізації власників/співвласників спростить виконання відповідних функцій органами місцевого самоврядування та зменшить навантаження на бюджет громади;

– упровадження електронного врядування – для спрощення можливостей надання адміністративних послуг на рівні громад та

забезпечення інклюзії членів громад до прийнятті рішень як на локальному, так і на загальнонаціональному рівні;

– інші секторальні реформи<sup>80</sup>.

Отже, слід послідовно розширювати перелік інструментів зміцнення власної спроможності та сприяння економічному розвитку, які належать до компетенції територіальних громад.

Військова агресія проти України з боку північно-західних сусідів, яка завдала значних збитків нашій державі, започаткувала також цілу низку важливих позитивних змін стратегічного характеру. Передусім це стосується суттєвого підвищення ефективності взаємодій між органами державної влади, керівництвом територіальних громад та представниками громадських і волонтерських організацій. Завдяки цьому було налагоджено дієвий механізм економічної підтримки збройних сил, здійснено успішну релокацію частини бізнесу із зони бойових дій і сусідніх із нею територій у західні регіони, проводиться евакуація цивільного населення. Більше того, відбулося започаткування цілої низки важливих соціально-економічних процесів, які також сприятимуть успішному повоєнному розвитку країни.

Водночас у політичному середовищі та в експертних колах сьогодні дедалі активніше обговорюється подальша доля децентралізації, а також перспектива розвитку територіальних громад в умовах воєнного стану. Передусім це стосується непорушності принципу субсидіарності та доцільності автономного прийняття багатьох управлінських рішень органами місцевого самоврядування. Думки з цього приводу розділилися: з одного боку, наводяться аргументи на користь вибудовування доволі жорсткої централізованої владної вертикалі (за аналогією з військовою ієрархією), з іншого – обґрунтовується необхідність збереження реальної самостійності територіальних громад в управлінні власним економічним потенціалом і людським капіталом задля їх максимально ефективного використання.

---

<sup>80</sup>Децентралізація влади : порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт. : Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. / Національний інститут стратегічних досліджень. – К., 2019. – С. 57.

Зважаючи на зазначене, доцільно наголосити на тому, що досвід, набутий Україною за час війни, демонструє беззаперечну перевагу самоорганізації населення перед централізованим управлінням, як в економічному плані, зокрема в контексті налагодження дієвих механізмів волонтерської підтримки збройних сил, так і в суто військовому компоненті (військові експерти стверджують, що на полі бою жорстка владна вертикаль окупантів, часто поступається гнучкості українських командирів і бійців, здатних приймати самостійні тактичні рішення).

Відтак можна стверджувати, що сьогодні першочерговим завданням, спрямованим на адаптацію діючої системи місцевого самоврядування в Україні до реалій воєнного часу, має стати його чітка та послідовна інституціоналізація з урахуванням попередніх здобутків децентралізації. Натомість намагання «вмонтувати» територіальні громади в жорстку вертикаль владної ієрархії здатне спричинити більше проблем аніж принести користі, особливо з огляду на перспективи повоєнної відбудови держави.

Слід повернутися до питання про налагодження дієвої системи розосередження фінансових потоків, які акумулюються у громадах, на ті, що формують дохідну частину місцевих бюджетів цих громад і ті, які спрямовуються до державного бюджету України. При цьому адміністрування перших має здійснюватися самими громадами, як це відбувається в низці європейських країн, зокрема у Польщі. Це дасть змогу налагодити більш ефективну систему контролю за справлянням місцевих податків і зборів, а також зменшить можливості несумлінних платників уникати оподаткування. Крім того, зросте потенціал надходжень до місцевих бюджетів від земельного податку та податку на нерухомість, адже органи місцевого самоврядування будуть замотивовані удосконалювати систему моніторингу відповідних об'єктів оподаткування та збільшувати надходження від них.

Супутнім заходом, спрямованим на удосконалення чинної системи адміністрування місцевих податків, може стати зміна принципу справляння ПДФО: замість його зарахування до місцевого бюджету за місцем реєстрації

підприємства доцільно перейти до спрямування коштів від цього податку до місцевого бюджету за місцем фактичної реєстрації працівника. Актуальність такого кроку зростає і через значну кількість релокалізованих підприємств і внутрішньо переміщених осіб, працевлаштованих у місцях тимчасового проживання.

По-друге, з місцевих бюджетів доцільно зняти частину видатків, які зумовлені перекладанням на органи місцевого самоврядування частини невластивих їм функцій, що були необґрунтовано передані їм на попередніх етапах адміністративно-територіальної реформи. Передусім це стосується компенсації надавачам послуг частини витрат за надані послуги пільговим категоріям споживачів (користування громадським транспортом, житлово-комунальними послугами тощо). Сюди ж можна додати і різного роду соціальні виплати (чи доплати). Щобільше, зважаючи на завдані війною збитки навчально-освітнім закладам у багатьох громадах, а також на те, що велика кількість дітей шкільного віку та учителів були змушені покинути свої рідні громади та переселитися в інші, більш безпечні місця, до невластивих видатків місцевих бюджетів (як під час війни, так і на повоєнному етапі розвитку), доцільно віднести фінансування освітньої сфери. Тобто, вона повинна бути повністю передана до компетенції держави та фінансуватися виключно з державного бюджету, з одночасною відмовою від поширеного нині механізму освітніх субвенцій, який на повоєнному етапі вже навряд чи зможе вуалювати фактичну неспроможність органів місцевого самоврядування фінансувати шкільну освіту (або ж створить колосальні диспропорції між тими громадами, які постраждали під час війни, і тими, що фактично уникнули руйнувань освітньої інфраструктури).

І нарешті третім важливим напрямом підвищення адміністративної та фінансової спроможності територіальних громад має стати оптимізація наявної системи міжбюджетних трансферів, зокрема шляхом суттєвого зменшення у ній трансакційних витрат. З одного боку, цьому сприятиме пропонуваній «двоканальний» механізм збору та адміністрування податків, а

з іншого – ліквідація зайвих ланок у системі місцевого самоврядування, таких як районні ради. Крім того, слід впорядкувати функції (унеможливити дублювання повноважень) та розробити алгоритм ефективних взаємодій між обласними державних адміністрацій (виконавчими комітетами обласних рад, регіональними префектурами), субрегіональними органами державної влади (субрегіональними префектурами) та органами місцевого самоврядування територіальних громад<sup>81</sup>.

Отже, принципи, які свого часу були закладені в основу проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи, в нинішніх умовах воєнного стану повинні бути не просто збережені, але й розвинуті. Передусім це стосується створення передумов для забезпечення реальної децентралізації влади на повоєнному етапі. Адже самоорганізація населення показала свій неабиякий потенціал навіть у критичний період розгортання гострої фази війни, зокрема і в тих територіальних громадах, які потрапили у зону бойових дій. Тому після завершення воєнного стану використання її потенціалу має стати запорукою стрімкої відбудови економіки нашої держави та подальшої інтеграції до грона цивілізованих держав світу, включаючи вступ в ЄС.

### **3.2 Досвід проведення адміністративно-територіальної реформи в економічно розвинених країнах світу та особливості його використання в Україні**

З огляду на прагнення України зайняти своє місце у Європейському Союзі (ЄС), необхідно проаналізувати, насамперед, передовий європейський досвід щодо проведення адміністративно-територіального реформування, адаптація якого до вітчизняних умов сприятиме вдосконаленню

---

<sup>81</sup>Війна. Громади. Децентралізація. Як налагодити ефективне управління громадами в сучасних геополітичних реаліях // Громадський простір [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.prostir.ua/?news=vijna-hromady-detsentralizatsiya-yak-nalahodyty-efektyvne-upravlinnya-hromadamy-v-suchasnyh-heopolitychnyh-realiyah>

адміністративно-територіального устрою держави та організації системи управління<sup>82</sup>.

За останню чверть століття у країнах ЄС відбулися значні зміни адміністративно-територіального устрою. Нові адміністративно-територіальні одиниці були створені, виходячи з культурних, мовних та історичних умов території.

Основними напрямками адміністративно-територіальних реформ в країнах ЄС стали демократизація та регіоналізація. Європейський підхід до організації системи управління базується на засадах партнерства між органами управління різних рівнів, тому на сучасному етапі Україні, яка прагне бути членом ЄС, перш за все, необхідно провести адміністративно-територіальну реформу, метою якої повинно стати створення умов для реалізації "європеїзації" державного управління. Провідне місце в європейському управлінні займає регіональний рівень, що підтверджується виникненням нового типу держави – регіоналізованої держави. Регіони мають отримати право на самоврядування для розв'язання регіональних та місцевих проблем. Проблеми, які можна вирішити у межах відповідного регіону потрібно вилучати з компетенції центральних органів державної влади. Вони можуть застосувати економічні, адміністративні та інші важелі лише у випадках вирішення загальнодержавних проблем.

Враховуючи досвід країн ЄС, досягнути успіху при проведенні адміністративно-територіальної реформи в Україні можна лише при комплексному реформуванні адміністративно-територіального устрою держави та системи управління в цілому.

Не менш важливим є досвід реформування адміністративно-територіального устрою (АТУ) в країнах колишнього постсоціалістичного табору. Цей досвід є особливо цікавим тому, що вони мають спільне історико-політичне та соціально-економічне минуле.

---

<sup>82</sup>Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / За ред. Шевчук Л.Т. – Львів, 2007. – С. 102.

*Польський досвід адміністративно-територіальної реформи.* Серед цих країн особливий інтерес викликає Польща, котра здійснила АТР не так давно – у 1998 році.

У 1946 році в Польщі було сформовано 14 воєводств, які суттєво відрізнялися як за своєю площею, так і за принципом виділення.

Двом найбільшим містам – столиці держави Варшаві та місту Лодзь було надано статус самостійних територіальних одиниць. Воєводства поділялися на 299 повітів (у тому числі – 29 міських), а повіти ділилися на гміни, число яких перевищувало 3000. Найбільшим стало Познанське воєводство – 39,2 тис. км<sup>2</sup>, а найменшим – Гданське – 10,7 тис. км<sup>2</sup>. Найбільше мешканців налічувало Шльонське (Сілезьке) воєводство – 2,823 млн. чол., а найменше – Ольштинське – 352 тис. чол.

В результаті територіальної реформи 1954 року в Польщі було утворено 3 нові воєводства (з центрами в містах Кошалін, Зелена Гура і Ополе) та суттєво змінено межі багатьох інших. Цей адміністративний поділ зберігся практично без змін до 31 травня 1975 року.

Результатом чергової територіальної реформи (1975 р.) став поділ Польщі на 49 воєводств. Як наголошує польський дослідник В. Михальський, ця реформа "не визначалась жодними раціональними принципом", а мала чітко виражені політичні цілі (такі як деконцентрація регіонів і посилення центральної влади)<sup>83</sup>. Центрами нових воєводств часто ставали невеликі міста (такі як Сувалки чи Тарнобжег). У той же час закладались суттєві розбіжності між реальними зонами впливу великих міст і територіями, що підпорядковувались їм юридично (тут передусім треба виділити такі міста як Варшава, Краків, Лодзь).

Ще більша нестабільність спостерігалася на нижчих ієрархічних рівнях адміністративно-територіального устрою повоєнної Польщі.

---

<sup>83</sup>Michalski W. Changes in the administrative division of the country and planning: The example of Lodz region / W. Michalski // Planning and Environment in the Lodz region. – Kronika miasta Lodzi. – 1993. – Z. 1. – S. 49-59.

Зокрема, у 1956 році було суттєво реформовано середній рівень адміністративно-територіального устрою – рівень повітів, коли було створено десятки нових невеликих за площею повітів.

У 1972 році повіти було ліквідовано, а їх функції планувалось передати в основному на базовий рівень (гмінам) і лише частково – воєводствам. Проте з різних причин (серед яких виділяють і кадрову слабкість гмін<sup>84</sup>) заплановані співвідношення щодо розподілу повноважень між різними рівнями виконавчої влади не вдалося втілити у повному обсязі. Згодом окремі відомства (передусім суди, медична і фінансові служби, органи освіти тощо) позбувшись важливої середньої ланки територіального управління (на рівні ліквідованих повітів) самостійно і часто без взаємного узгодження почали створювати територіальні одиниці галузевого управління на субрегіональному рівні. Усе це призвело до послаблення зв'язків між системою державного і відомчого управління на місцевому і субрегіональному рівнях, а відтак – і до утворення досить громіздкої, часто взаємно неузгодженої мережі так званого спеціального поділу – тобто, до юридичного оформлення територій повноважень певних органів і установ (медичної служби, органів освіти та охорони правопорядку, судів тощо).

У 1984 році було зроблено спробу впорядкування ці територіальні структури та уніфікувати межі поширення їх юрисдикції. Фактично, робились спроби відновити ліквідовані раніше субрегіональні (повітові) ланки галузевого управління.

Результати практичного втілення цих спроб у різних воєводствах дуже різнилися<sup>85</sup>.

Черговою централізованою спробою відновлення повітів стало утворення в 1990 році так званих районів державної адміністрації. До безпосередньої компетенції цих органів влади входили нагляд над деякими

---

<sup>84</sup>Михальський В. Методи формирования административного деления Польши / В. Михальський // Геополитическое и социальные проблемы бывших социалистических стран. – Науч. доклады конфер. – Лодзь : UL, 1993. – 6 с.

<sup>85</sup>Доценко А.І. Адміністративно- територіальний устрій України : шляхи реформування / А.І. Доценко // Земельні відносини і просторовий розвиток в Україні : Матеріали Міжнар. наук. конф. – У двох частинах. – К. : РВПС України НАН України, 2006. – Ч. I. – С. 104-106.

напрямами діяльності гмін, а також виконання ряду спеціальних адміністративних завдань (як, наприклад, акумулювання нерухомості). Кількість та межі цих районів визначалися в центрі і відповідні рішення передавалися до виконання у воєводства. У сільській місцевості межі сформованих районів в основному співпадали з межами колишніх повітів, а от у міських агломераціях – часто не відповідали не лише історичному поділу, а й функціональним вимогам, що згодом викликало ряд критичних зауважень фахівців.

Зміни 1990 року польські фахівці називають суспільною реформою, наголошуючи на тому, що ця реформа фактично урівняла в правах місцеву владу сільських гмін і найбільших міст<sup>86</sup>.

Тому вже на початку 1990-х років у Польщі назріла потреба чергової трансформації адміністративно-територіального поділу. В країні розгорнулися широкі наукові дискусії та політичні консультації щодо перспектив, прийнятної моделі та механізмів запровадження нової адміністративно-територіальної реформи.

З 1 січня 1999 року набув чинності новий трьохступеневий адміністративно-територіальний поділ, що спирається знову на воєводства, повіти і гміни. Тепер у Польщі 16 воєводств близько 300 повітів, і 2489 гмін.

Ця реформа адміністративно-територіального устрою (АТУ) складалася з двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно, – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації). Процес укрупнення адміністративних одиниць на рівні воєводств і зведення їхньої кількості із 49 до 16 (також були скорочені повіти і гміни) проходили паралельно з реформою місцевого самоврядування, оскільки основні принципи та положення їх функціонування були прийняті задовго до реформи.

---

<sup>86</sup>Михальський В. Методы формирования административного деления Польши / В. Михальський // Геополитическое и социальные проблемы бывших социалистических стран. – Науч. доклады конфер. – Лодзь : UL, 1993. – 6 с.

Після проведення реформи Польща має трирівневу систему АТУ, причому кожна одиниця поділу є одночасно одиницею місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень, які ухвалено трьома законами Сейму 5 червня 1998 р., що визначили принципи організації територіальної адміністрації: про самоврядування повіту; про самоврядування воєводства; про урядову адміністрацію у воєводстві<sup>87</sup>.

Слід відмітити, що між трьома рівнями самоврядування немає відношення організаційної залежності, вони є рівноправними, і різняться за поставленими перед ними завданнями: базовими (на рівні гмін), публічними (на рівні повітів) та регіональними (рівні воєводств). З метою інтеграції у ЄС головним завданням реформатори вбачали у необхідності координування і раціоналізації регіональної політики в державі та формування сильних регіонів, які здатні до конкуренції у європейському просторі.

Зауважимо, що для сучасної Польщі характерне існування дуалістичної моделі управління воєводством двома окремими структурами: виконавчим органом регіонального самоврядування на чолі з маршалком воєводства та урядовою адміністрацією на чолі з воєводою. Це забезпечує унітарність польської держави, взаємозв'язок регіональної політики зі стратегією державної політики<sup>88</sup>.

Успішність та ефективність адміністративної реформи у Польщі була зумовлена насамперед науково-обґрунтованою і продуманою концепцією щодо її реалізації, експертною підтримкою Ради Європи, узгодженістю дій уряду і парламенту, успішною кампанією з інформування населення та проведення різноманітних тренінгів, які підвищили обізнаність громадян з місцевого самоврядування.

На практиці, у Польщі близько 90% публічних питань вирішуються на місцевому рівні за кошти місцевих бюджетів та під відповідальність місцевих

---

<sup>87</sup>Шаповалова Н. Адміністративна реформа у Польщі : напрямки змін та реальні результати / Н. Шаповалова, І. Пресняков [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/1/3636>

<sup>88</sup>Шаповалова Н. Адміністративна реформа у Польщі : напрямки змін та реальні результати / Н. Шаповалова, І. Пресняков [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/1/3636>

чиновників, які при цьому дуже залежать від громадського контролю. Місцева влада в Польщі є відповідальною, бо діє на власний розсуд та на власний кошт, виконує свої рішення, попередньо проконсультовані з громадою, а не отримує накази до виконання "з гори"<sup>89</sup>.

Тому вони мають найбільший авторитет серед місцевих мешканців – таких як і вони. Це ті "перші серед рівних", які подаючи свою кандидатуру на посаду чи то депутата, чи місцевої ради, збирають необхідну кількість правдивих підписів мешканців для реєстрації кандидатами (що доводить підтримку їх кандидатури), але в жодному разі не сплачують жодних фінансових застав до виборчої комісії, бо в цьому вже криється засада не довіри, а олігархізму та корумпованості.

Мешканці бачать, коли влада чинить добре, а коли погано, адже місцева влада є близько них. У разі нерозумної поведінки лідера – громада може змінити вибір і отримати новий шанс на розвиток.

Кілька прикладів прямого діалогу місцевої влади з громадою в Польщі:

1) Громадський бюджет. Ця ідея, яку успішно започаткував і надалі успішно реалізує мер Сопоту з 2011 році, пізніше стала обов'язковою для всіх середніх та великих міст Польщі. В Україні практика консультування з громадою щодо напрямків витрачання певної суми бюджетних коштів застосовується з 2015 року, але досі не набула свого законодавчого закріплення.

Це створює численні проблеми з фактичною реалізацією підтриманих проєктів – від небажання чиновників втілювати поради громадян до правової невизначеності такого способу витрачання бюджетних коштів.

2) Зелений бюджет. Це унікальна кампанія бюджету участі міста Люблін, в рамках якої люди подають владі проєкти з пропозиціями щодо озеленення та необхідних місту урбаністичних рішень.

---

<sup>89</sup>Чернопищук Я. 5 рецептів самоврядування : що зробило успішною місцеву владу у Польщі / Я. Чернопищук [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.euointegration.com.ua/experts/2020/10/15/7115065/>

3) Громадська панель. Це також Люблінська ініціатива, яка є способом вирішення нагальних питань із залученням місцевих науковців, експертів, громадських активістів, зацікавлених мешканців (на платній основі).

4) Дофінансування з місцевого бюджету громадських організацій, із делегуванням їм певних повноважень виконавчої влади.

5) Регулярні громадські консультації з кожного суспільно значущого питання (від місцевих велосипедів до програм та планів великих міських забудов).

Субсидіарність також дає механізм затримування людей в країні, створює альтернативу еміграції за кордон. Люди відчувають більший зв'язок з місциною, де вони живуть. Мовляв, "відчуваєте скільки тут "мого"? я сам до цього долучався, інвестував власний час, сили та фінанси!".

Успішний польський досвід місцевого самоврядування – це цінний рецепт успішного самоврядування не тільки для представників місцевої влади, але і для українського суспільства в цілому, для кожного з нас незалежно від освіти, місця праці, професійних та особистих зацікавлень, релігії та національності, громадянства та мови.

Аналіз польського досвіду АТР дає можливість зробити такі висновки: важливо узгодити відносини в центральній владі між президентом, урядом і парламентом; зміна виборчої системи і створення бюджетно-фінансової основи для органів місцевого самоврядування потребують детальної розробки.

*Чеський досвід адміністративно-територіальної реформи.* Досвід проведення АРТ у Чехії свідчить про значний вплив ЄС на активізацію і реалізацію як адміністративної так і територіальної реформ. Так, після 1990 р. у цій країні практично була відсутня регіональна політика<sup>90</sup>. Істотні зрушення відбулися після січня 1996 р., коли Чехія подала заявку на членство в ЄС, і Європейська Комісія почала процес оцінки готовності країни до вступу. Зміна уряду Клауса в 1997 р. на уряд Йозефа Тодоровського 1998 р.

<sup>90</sup>Джакоби У. Центральная роль ЕС в создании чешской региональной политики / У. Джакоби, П. Чернох [электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.policy.hu/cernoch/regpolicy.html>

розблокувала процес адміністративної реформи, дозволила сформуванню нову регіональну політику. Після виборів 1998 р. уряд Мілоша Земана у тісній співпраці із Європейською Комісією прийняло документ "Принципи урядової регіональної політики", який відображав принципи регіональної політики ЄС і визначив два типи проблемних регіонів: економічно слабкі й структурно слабкі регіони. Формування регіональних структур, які були б здатні до самоврядування: регіональних координаційних комітетів, в які ввійшли представники державної адміністрації, сприяло створенню у 2000 р. крупніших територіальних утворень – регіонів, які включили ці комітети у свої адміністративні структури<sup>91</sup>.

Безперечно, що проведення АТР у Чехії є не лише вимогою часу і євроінтеграції, а й покращання регіональної політики у державі та сприяння розвитку слабо-структурних регіонів.

*Молдовський досвід адміністративно-територіальної реформи.*  
Цікавим і суперечливим у здійсненні АТР є досвід Молдови. У 1987 р. Молдавська РСР включала 40 районів. 2 вересня 1990 р. на лівобережній частині Молдови була проголошена не визнана офіційно Кишиневом Придністровська Молдавська Республіка (ПМР) зі столицею в Тирасполі; восени того ж року в південних районах утворилася Гагаузька АССР (з 1991 р. – Гагаузька Республіка, столиця – Комрат). У 1998 р. в Молдові була проведена кардинальна реформа АТУ, яка зруйнувала районний поділ. Замість 40 районів було утворено 10 уїздів, муніципалітет Кишинів та Територіально-автономне утворення Гагаузія. Територія ПМР не зазнала змін і зберегла колишній радянський устрій (5 районів і 2 міста).

Особливою адміністративно-територіальною одиницею низового рівня у Молдові є муніципалітет – населений пункт міського типу, який відіграє важливу роль в економічному, соціально-культурному, політичному, науковому й адміністративному житті республіки, а також має розвинуте

---

<sup>91</sup>Джакоби У. Центральная роль ЕС в создании чешской региональной политики / У. Джакоби, П. Чернох [электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.policy.hu/cernoch/regpolicy.html>

житлово-комунальне господарство, заклади освіти, охорони здоров'я і культури<sup>92</sup>.

Після того, як в 2001 р. на парламентських виборах перемогла Партія комуністів, була проведена зворотна реформа – уїзди були скасовані, знову введений поділ на райони. Новий закон про АТУ, вступив в дію в січні 2002 року. Кількість муніципій скоротилася до п'яти<sup>93</sup>.

На користь нового Закону про АТУ Республіки Молдова дослідники приводять наступні аргументи:

- реформа 1998 р. негативно вплинула на становлення багатьох територій як економічно й адміністративно цілісних формувань з історичними і культурними традиціями;
- території районів були включені до складу уїздів довільно, без врахування особливостей інфраструктури;
- економічні агенти, підприємства являються платниками уїздних і державних бюджетів і не в повній мірі приймають участь у формуванні бюджетів сіл, комун, міст;
- невиправдано (майже на 10 тисяч осіб) були збільшені штати управлінського апарату уїздних Рад, префектур і їх служб.

Із введенням нового устрою передбачається також скорочення управлінського апарату близько на 15 тисяч осіб, що дозволить зменшити витрати на їх утримання майже вдвоє така економія засобів складе 193 мільйонів леїв. АТР зініціювала прийняття поправок до закону "Про місцеве публічне самоврядування" від 6.11.1998 р. Документ передбачає розмежування компетенцій сіл (комун), міст (муніципіїв) і районів, а також розмежує повноваження місцевих рад, районних виконавчих комітетів тощо<sup>94</sup>.

<sup>92</sup>Муніципії Молдови. [електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/Категорія:Муніципії\\_Молдови](https://uk.wikipedia.org/wiki/Категорія:Муніципії_Молдови)

<sup>93</sup>Муніципії Молдови. [електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/Категорія:Муніципії\\_Молдови](https://uk.wikipedia.org/wiki/Категорія:Муніципії_Молдови)

<sup>94</sup>Фрунзе А. Обратная дорога : от уездов до районов / А. Фрунзе [электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nm.md/>

Незважаючи на ряд деяких недоліків, (дворівнева система устрою, поширеність анклавних територій, неврегульованість придністровського питання), нова АТР виконала головне завдання – встановила відносну однорідність адміністративно-територіальних одиниць по всій країні<sup>95</sup>.

Зарубіжний досвід АТР ряду європейських країн, а особливо країн, що недавно приєдналися до ЄС свідчить, що активізація демократичних процесів і перехід до європейських принципів самоврядування стала можливою у зв'язку з фінансовою та експертною підтримкою ЄС. Але не всі країни в силу розмірів території, та існуючих історичних відмінностей відповідають принципам ЄС, тому, як показує досвід, не завжди визначальним фактором приєднання до ЄС є відповідність АТУ до євростандартів. Нові підходи в регіональній політиці усе більше спрямовані на передачу повноважень на субнаціональний рівень, завдяки чому регіони тепер можуть самостійно розвивати свої території й підвищувати конкурентоспроможність. Хоча інститути проведення регіональної політики можуть бути різними, деякі загальні елементи й теми вже виникають, особливо помітна нова роль центрального уряду й ступінь регіоналізації. У минулому, за регіони в ряді країн відповідали міністерства, але регіональна політика проводилася неузгоджено. Міністерства й відомства усе більше діють як координатори й партнери регіонального розвитку, що здійснюється самими регіонами. Майже всі країни центральної й східної Європи створили міжвідомчі інститути, що координують регіональну політику. В Угорщині наприклад Національна рада регіонального розвитку<sup>96</sup>.

Слід зазначити, що всі країни постсоціалістичного режиму, які недавно провели АТР, отримали значну фінансову допомогу ЄС, оскільки для своїх майбутніх нових членів передбачені структурні фонди, які певною мірою покривають витрати на проведення реформи.

---

<sup>95</sup>Герцен А.А. Новое административное устройство Молдавии / А.А. Герцен [электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://geo.1september.ru/2002/17/4.htm>

<sup>96</sup>Макмастер А. Новые пути решения региональных проблем в странах центральной и восточной Европы / А. Макмастер // Переходные процессы в новой Европе. – 2004/5 [электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/1/3589>

Країни ЄС, до яких можна прирівняти за чисельністю і площею Україну: Велика Британія, Італія, Іспанія, Франція, Польща мають свій АТУ, який сформувався історично та поступово зазнавав трансформацій з огляду на існуючу регіональну політику держави. Особлива роль у цих країнах відводиться великим суб'єктам – землям, регіонам (які об'єднують департаменти), і навіть країнам, причому часто вони можуть користуватися значною самостійністю. А от роль низових органів (тих же громад) може бути не настільки значна – адже основа демократичного ладу держави суть вибори, причому не в органи місцевого самоврядування (яких може й не бути), але саме в державні органи влади. Тому основні цеглинки загальнодержавного будинку повинні бути великі, не менше виборчого округу<sup>97</sup>.

Таким чином, реформа для України повинна базуватися не тільки на сучасних загальноєвропейських напрацюваннях, виражених у Європейській хартії місцевого самоврядування, але й на вивченні найкращого із власного позитивного досвіду, враховуючи також менталітет населення та й регіональні відмінності, щоб уникнути розколу по лінії Схід-Захід.

Повинне бути чітке, недвозначне представництво регіонів у центральній владі. Наприклад, у вигляді регіональних квот у парламенті, або другої палати парламенту, або особою змішаної виборчої системи з регіональною прив'язкою – тут можливі різні варіанти. Одиниці середньої ланки територіального розподілу повинні бути досить однорідними в бюджетному відношенні, а одиниці більш низької ланки – однорідними за виборчими можливостями.

Досвід децентралізації та регіоналізації ряду європейських країн показує, що інституційна та законодавча основа мають стати базою для розподілу державного бюджету на різних рівнях влади.

---

<sup>97</sup>Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / За ред. Шевчук Л.Т. – Львів, 2007. – С. 130.

## ВИСНОВКИ

Проведене магістерське дослідження адміністративно-територіальної реформи як складової децентралізації в Україні дало змогу сформулювати низку узагальнених висновків, що мають теоретичне та практичне значення:

– *проаналізовано сутність поняття "адміністративно-територіальний устрій"*: 1) адміністративно-територіальний устрій держави є інструментом комплексного політичного, економічного і соціального розвитку будь-якої країни, а тому не випадково отримав конституційне закріплення; 2) питанню визначення адміністративно-територіального устрою держави значна увага приділялась багатьма вченими. В юридичній літературі висловлювалися і висловлюються різні думки стосовно терміна "адміністративно-територіальний устрій". Зокрема, серед учених немає одностайності щодо співвідношення термінів "адміністративно-територіальний устрій" та "адміністративно-територіальний поділ"; 3) адміністративно-територіальний устрій держави – це сукупність відповідних територіальних одиниць, в межах яких функціонує система органів державної влади. Тобто, це внутрішньоузгоджене об'єднання адміністративно-територіальних одиниць, в результаті якого забезпечується необхідна організаційна єдність, створюється певна система адміністративно-територіального устрою, де кожна адміністративно-територіальна одиниця охоплює певний територіальний колектив (громаду), інтереси якого представляють відповідні органи місцевого самоврядування;

– *дано характеристику адміністративно-територіальній реформі як трансформації системи державного управління*: серед пріоритетних напрямів діяльності Уряду України особливе місце займає реалізація реформи державного управління, спрямована на децентралізацію влади, формування більш ефективної та підзвітної громадянам системи державного управління і створення професійної державної служби, яка працює в

інтересах суспільства, забезпечує сталий розвиток країни та надає якісні послуги. Нині доцільно орієнтуватися на державницьку концепцію місцевого самоврядування. Його необхідно зміцнювати на нижчому адміністративно-територіальному рівні, системно розвиваючи відповідну інституційно-правову базу й створюючи сприятливі умови для його розвитку. Тільки коли місцеве самоврядування навчиться ефективно управляти на рівні територіальної громади, населеного пункту, можна буде здійснювати поступові, послідовні кроки до децентралізації управління на субрегіональному й регіональному рівнях.;

– *розкрито нормативно-правове забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні: у 2014-2015 роках прийняті першочергові закони та урядові рішення, які фактично дали старт проведенню практичних кроків реформи місцевого самоврядування та децентралізації повноважень. Так завдяки змінам до Бюджетного та Податкового законодавства – бюджетної децентралізації, відбулися суттєві зміни у міжбюджетних відносинах та наповненні місцевих бюджетів. Також прийнято законодавство, що забезпечує міжмуніципальну консолідацію – це Закони України "Про співробітництво територіальних громад" та "Про добровільне об'єднання територіальних громад" й великий пакет нормативних актів, що регулюють порядок добровільного об'єднання громад та їх функціонування; старт нового етапу реформи децентралізації відображено у Плані заходів Уряду з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 років; 17 липня 2020 року Верховна Рада ухвалила постанову "Про утворення та ліквідацію районів". 28 липня 2023 року Верховна Рада України ухвалила в другому читанні та в цілому проект Закону №8263 «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України»;*

– *висвітлено історію становлення та реформування адміністративно-територіального устрою України: впродовж багатьох*

століть адміністративно-територіальний устрій був неефективним, формувався виключно згідно інтересів метрополій, які штучно насаджувалися населенню України і позбавляли його права самостійно вирішувати питання майбутнього розвитку територій. Як наслідок такої тривалої експансії маємо величезні диспропорції, які загострюються і потребують уваги і вирішення вже сьогодні. Лише окремі успішні варіанти адміністративно-територіального устрою (полки, землі, УНР) виявляли ознаки наукового підходу та враховували національні особливості. Пошук оптимального адміністративно-територіального устрою має враховувати надбання історичної спадщини та формувати нову модель взаємовідносин центру і регіонів. Однак, пропонуючи ті чи інші варіанти адміністративної реформи, науковці повинні демонструвати максимальну зваженість, враховувати весь попередній вітчизняний досвід у вирішенні цього питання;

– *охарактеризовано територіальні громади як новий базовий рівень адміністративно-територіального устрою України*: в Україні активно проходить процес децентралізації направлений на формування сучасної моделі територіальної організації влади з передачею більшості повноважень, відповідальності та ресурсів на рівень територіальних громад, що вносить суттєві зміни в політичний, соціально-економічний, адміністративний устрій держави. Прийнято ряд законодавчих актів, які забезпечують регламентацію процесу впровадження реформи місцевого самоврядування та стимулюють зміни адміністративно-територіального устрою України, хоча деякі аспекти реформи залишаються неузгодженими й потребують термінового вирішення. Реформа місцевого самоврядування привела до зміни територіального устрою та створення ОТГ на усій території України. Новий етап реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, який відбувається після проведення виборів 25 жовтня 2020 року., спирається на стрімкі кардинальні зміни нормативно-правового поля щодо взаємопов'язаних трансформацій адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та

державного управління. Він включатиме внесення змін до Конституції щодо посилення спроможності органів самоврядування районного та обласного рівня та кристалізацію повноважень виконавчих органів державної влади на субрегіональному та регіональному рівнях. Відповідно, під час об'єднання громад на новому етапі реформи децентралізації необхідно не лише забезпечити підвищення інституційної та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування виконувати власні та делеговані державою повноваження на належному рівні, але й регламентувати розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та державної влади;

– *показано сучасний адміністративно-територіальній устрій України після проведеної реформи*: було визначено адміністративні центри та затверджено території 1470 спроможних територіальних громад, у яких проведено у 2020 р. місцеві вибори на новій територіальній основі. Згодом, у тому ж році, Уряд країни визначив адміністративні центри та затвердив територій громад за кожним регіоном окремо. Нова система адміністративно-територіального устрою базового рівня (громад), без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, складається з 1469 громад та м. Києва, в тому числі з 410 міськими, 433 селищними, 627 сільськими адміністративними центрами. В новій системі адміністративно-територіального устрою залучені 442 міста, 824 селищ міського типу, 27393 сільських населених пункти. Реформа адміністративно-територіального устрою була докорінною й стосувалася також субрегіонального рівня. У лютому 2022 року російське вторгнення перервало реформаторські процеси, зокрема у сфері децентралізації. Це зрозуміло, оскільки перед владою постав важливіший виклик – захист країни від російської агресії. Однак продовження реформи децентралізації залишається пріоритетом для країни у 2023 році. Саме завдяки децентралізації в громадах за попередні роки було реалізовано понад 12 тис соціальних, інфраструктурних та інших проєктів. Наступним етапом цієї реформи має стати розширення функціоналу

місцевого самоврядування в питанні збору місцевих податків, особливо майнових (плати за землю, податку на нерухоме майно);

– охарактеризовано шляхи удосконалення діяльності територіальних громад в контексті адміністративно-територіальної реформи: 1) для успішного продовження реформи видається доцільним реалізувати низку практичних рекомендацій щодо державної політики в основних сферах, що стосуються процесу децентралізації: а) першочерговим завданням, спрямованим на адаптацію діючої системи місцевого самоврядування в Україні до реалій воєнного часу, має стати його чітка та послідовна інституціоналізація з урахуванням попередніх здобутків децентралізації. Натомість намагання «вмонтувати» територіальні громади в жорстку вертикаль владної ієрархії здатне спричинити більше проблем аніж принести користі, особливо з огляду на перспективи повоєнної відбудови держави; б) по-друге, з місцевих бюджетів доцільно зняти частину видатків, які зумовлені перекладанням на органи місцевого самоврядування частини невластивих їм функцій, що були необґрунтовано передані їм на попередніх етапах адміністративно-територіальної реформи; в) третім важливим напрямом підвищення адміністративної та фінансової спроможності територіальних громад має стати оптимізація наявної системи міжбюджетних трансферів, зокрема шляхом суттєвого зменшення у ній трансакційних витрат; 2) адміністративно-територіальна організація України як частина модернізаційного проекту країни має спиратися на раціонально осмислений європейський досвід системної суспільної трансформації на принципах законності, самоврядування, ринкової економіки та соціальної справедливості, маючи за пріоритет демократичний розвиток суспільства. Логіка функціонування механізму ефективної системи державного управління адекватно зреалізовує суспільне спрямування на саморегулювання, самоудосконалення, самоорганізацію та самоврядування шляхом: децентралізації, як оптимальної моделі взаємовідносин центру та територій; підвищення стану дієздатності територіальних субсистем;

розвитку місцевого самоврядування як оптимальної моделі поєднання принципу децентралізації із дієздатною територіальною системою; продуктивного адміністративно-територіального розмежування та адміністративно-територіального устрою, конфігурація якого у форматі окремої адміністративно-територіальної одиниці утворює територіальне самоврядування дієздатних громад. Досвід реформ у зарубіжних країнах свідчить, що децентралізація відіграє важливу роль у демократизації і трансформації суспільства, переходу до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Тенденція до широкого її впровадження спостерігається в адміністративній, політичній, бюджетно-фінансовій, соціальній сферах, сприяє розвитку людського потенціалу, відповідальності влади, покращанню якості надання державних і громадських послуг, консолідації суспільства, вирішенню економічних, правових, політичних, етнічних проблем. Таким чином, результатом децентралізації має стати побудова розвиненої, сильної демократичної держави із самодостатнім місцевим самоврядуванням, здатним ефективно вирішувати місцеві проблеми та якнайкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Атлас. Новий районний поділ та територіальні громади : 2020. – Київ, 2020 [електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/atlas\\_novogo\\_atu\\_2020.pdf](https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/atlas_novogo_atu_2020.pdf)
2. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу : навч. посіб./ за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, М.К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2015. – 628 с.
3. Баранчук В.М. Політико-територіальна організація України : проблеми конституційно-правової теорії та практики : дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Київський ун-т ім. Т.Шевченка ; В.М. Баранчук. – К., 1997. – 201 с.
4. Багров Н.В. Региональная геополитика устойчивого развития / Н.В. Багров. – Киев : Лыбидь, 2002. – 256 с.
5. Безверхнюк Т.М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : [монографія] / Т.М. Безверхнюк, С.Є. Саханенко, Е.Х. Топалова ; [за заг. ред. Т.М. Безверхнюк]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.
6. Бернацький А.А. Адміністративно-територіальне реформування як трансформація державного управління / А.А. Бернацький // Право та державне управління. – 2020. – №4. – С. 172-177.
7. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO» / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. – Київ : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
8. Верховод Б.А. Адміністративно- територіальна реформа як основа підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування / Б.А. Верховод // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2013. – № 16 (205). – С. 95-99.

9. Війна. Громади. Децентралізація. Як налагодити ефективне управління громадами в сучасних геополітичних реаліях // Громадський простір [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.prostir.ua/?news=vijna-hromady-detsentralizatsiya-yak-nalahodyty-efektyvne-upravlinnya-hromadamy-v-suchasnyh-geopolitychnyh-realiyah>
10. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Ю. Ганущак ; Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні. – DESPRO". – К. : ТОВ "Софія-А", 2013. – 160 с.
11. Ганущак Ю І. Територіальна організація влади : Напрямки змін / за заг. ред. д. держ. упр., проф. Куйбіди В.С. [Монографія] / Ю.І. Ганущак. – Львів : Видавництво "Астролябія", 2013. – 166 с.
12. Герцен А.А. Новое административное устройство Молдавии / А.А. Герцен [электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://geo.1september.ru/2002/17/4.htm>
13. Гетьман А.Б. Гарантії адміністративно-територіального устрою України / А.Б. Гетьман // Актуальні проблеми юридичної науки : Збірник тез міжнарод. наук. конференції "Дев'яті осінні юридичні читання" (м. Хмельницький, 12-13 листопада 2009 року) : У 4-х частинах. – Частина друга. – Видавництво Хмельницького університету управління та права. – 2010. – С. 13-15.
14. Гетьман А.Б. Проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою України як територіальної основи місцевого самоврядування / А.Б. Гетьман // Актуальні проблеми конституційного права та державотворення : зб. наук. праць. – Частина II. / За заг. ред. В. М. Олуйка. – Хмельницький : Вид-во Хмельницького університету управління та права. – 2008. – С. 268-271.
15. Гетьман А.Б. Теоретичні засади адміністративно-територіального устрою України / А.Б. Гетьман // Актуальні проблеми юридичної науки : збірник тез міжнарод. наук. конференції "Шості осінні юридичні читання" (м. Хмельницький, 26-27 жовтня 2007 року) : У 3-х частинах. –

Частина перша. – Видавництво Хмельницького університету управління та права. –2007. – С. 122-124.

16. Гладка. Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності / Т.І. Гладка // Державне управління : удосконалення та розвиток. – 2015. – № 12. [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=937>
17. Гоголь Т.В. Трансформація територіальних громад в умовах децентралізації в Україні / Т.В. Гоголь, Л.М. Мельничук // Право та державне управління. – 2022. – №1. – С. 216-225.
18. Грицяк І.А. Інституції наднаціонального рівня управління в Європейському Союзі та їх допоміжні функції / І.А. Грицяк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Харків : Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2005. – С. 9-21.
19. Грицяк І. Регіональний та місцевий рівні управління в Європейському Союзі / І. Грицяк // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2005. – С. 120-126.
20. Губань Р. Історія становлення сучасного адміністративно-територіального устрою України / Р. Губань [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3159>
21. Дем'яненко Л. Реформа адміністративно-територіального устрою: плани та перспективи / Л. Дем'яненко // Стратегія сталого розвитку України – 2030. – 2020. – № 8. – С. 6-10.
22. Децентралізація влади : порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь. Авт. : Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. / Національний інститут стратегічних досліджень. – К., 2019. – 115 с.

23. Децентралізація. Місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад. Фінансово-аналітичні матеріали / За ред. Казюк Я.М. – К. : Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, 2016.
24. Джакоби У. Центральна роль ЕС в створенні чеської регіональної політики / У. Джакоби, П. Чернох [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.policy.hu/cernoch/regpolicy.html>
25. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть : нові пріоритети / М.І. Долішній. – К. : Наук. думка, 2006. – 511 с.
26. Долішній М.І. Територіальна суспільна система як об'єкт дослідження регіональної економіки України / М.І. Долішній, Л.Т. Шевчук, Я.В. Шевчук // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональні суспільні системи : Зб. наук. пр. / НАН України ; Ін-т регіон. дослідж. ; Відп. ред. М. І. Долішній. – Львів, 2004. – Вип. 3 (XLVII). – Ч. 1. – С. 3-12.
27. Доценко А.І. Адміністративно- територіальний устрій України : шляхи реформування / А.І. Доценко // Земельні відносини і просторовий розвиток в Україні : Матеріали Міжнар. наук. конф. – У двох частинах. – К. : РВПС України НАН України, 2006. – Ч. I. – С. 104-106.
28. Забейворота Т. В. Удосконалення нормативно-правових засад децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграції / Т. В. Забейворота // Теорія та практика державного управління. – 3(54). – 2016. – С. 224-232.
29. Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України [електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/public/File/2015\\_analit/reformaATU.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_analit/reformaATU.pdf)
30. Закон про місцеве самоврядування в Україні : Наук.-практ. комент. / В.І. Батрименко, В.І. Борденюк, Г.В. Виноградова, М.І. Єрофєєв, Ю.І. Крегул, М.П. Лабунська, Л.П. Маслій, О.П. Недбайло, А.С.

- Олійник; ред. : В.Ф. Опришко ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 1999. – 397 с.
31. Зарубіжний досвід державного управління : доцільність і можливості застосування в Україні : наук. розробка / авт. кол.: І.А. Грицяк, Л.А. Шереметьєва, К.К. Баранцева та ін. – К. : НАДУ, 2012. 56 с.
  32. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / За ред. Шевчук Л.Т. – Львів, 2007. – 254 с.
  33. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування : політичний аспект : аналітична записка [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>
  34. Калиновський Б.В. Конституційні засади децентралізації влади в Україні / Б.В. Калиновський // Вісник Центральної виборчої комісії : загальнодерж. офіц., нормат.-прав., інформ. вид. – 2015. – № 2. – С. 84-89.
  35. Каляєв А.О. Досвід адміністративних реформ країн Європейського Союзу в контексті адміністративної реформи в Україні / А.О. Каляєв // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Львів : Українська Академія державного управління при Президентові України (Львівський філіал), 2001. – С. 27-39.
  36. Карлін М.І. Врахування вимог ЄС та досвіду Польщі при проведенні адміністративно-територіальної реформи в Україні / М.І. Карлін // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції "Земельні відносини і просторовий розвиток". – К. : РВПС України, 2006. – Ч.І. – С. 109-
  37. Кириленко О. Нові райони України : 15 відповідей на поширені запитання / О. Кириленко [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/07/27/7260764/>
  38. Комплексний підхід до реалізації реформи децентралізації влади [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reforms.in.ua/ua/news/komplekpleksnyu-pidhid-do-realizaciyi-reformy-decentralizaciyi-vlady>

39. Конституційне право України : підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
40. Конституція України : Прийнята на 5 сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
41. Копиленко О.Л. Досвід централізації у країнах Європи : збірник документів / пер. з іноз. мови ; заг. ред. В.Б. Гройсман / О.Л. Копиленко. – Київ, 2015. – 768 с.
42. Корнієнко М.І. Адміністративно-територіальний устрій України / М.І. Корнієнко // Юридична енциклопедія в 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл, 1998. – Т. 1 : А-Г. – С. 58.
43. Корнієнко М.І. Територіальний устрій України / М.І. Корнієнко // Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 2000. – 604 с.
44. Коршун В. До питання про сутність і значення адміністративно-територіального устрою держави / В. Коршун // Вісник Центральної виборчої комісії. – К. – 2011. – № 2 (21). – С. 85-87.
45. Коршун В.Ф. Інститут адміністративно-територіального устрою України : теоретичні засади формування та становлення до проголошення Незалежності України / В.Ф. Коршун // Часопис Київського університету права : Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право. – 2014/4. – С. 106-109.
46. Кульчицький С. Українсько-польський кордон : тридцять років протистояння / С. Кульчицький // Війни і мир / За заг. ред. Л. Івшиної. – К.: Українська прес-група, 2004. – С. 502-511.
47. Лазор О.Д. Територіальна організація влади в Україні / О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, А.О. Чемерис. – К. : Дакор, 2007. – 576 с.
48. Левченко Г.І. Децентралізоване планування : досвід Франції та його використання в Україні / Г.І. Левченко // Економіка і регіон. – 2003. – №1. – 78 с.

49. Лелеченко А.П. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. / А.П. Лелеченко, О.І. Васильєва, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук. – Київ, 2017. – 110 с.
50. Лікарчук Н.В. Децентралізація органів державного управління : фактори, ознаки, підходи та форми / Н.В. Лікарчук // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління. – Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2017. – № 2 (9). – С. 43-46.
51. Литвин В.М. Адміністративно-територіальний устрій України : ретроспективне бачення і перспективи реформування / В.М. Литвин // Вісник Національної академії наук України. – 2015. – № 8. – С. 58-70
52. Лобунець В.І. Оцінка результативності реформи місцевого самоврядування та зміни адміністративно-територіального устрою в Україні / В.І. Лобунець // Менеджмент та підприємництво : тренди розвитку : електронне наукове фахове видання. – 2019. – Вип. 1 (07). – С. 80-92.
53. Макмастер А. Новые пути решения региональных проблем в странах центральной и восточной Европы / А. Макмастер // Переходные процессы в новой Европе. – 2004/5 [электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/1/3589>
54. Мартищенко С.Л. Концитуальні особливості сучасного етапу адміністративно-територіальної реформи в Україні / С.Л. Мартищенко [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://chasprava.com.ua/index.php/journal/article/view/910/847>
55. Махновський І.Й. Теоретико-правові особливості поняття та елементів системи адміністративно-територіального устрою України / І.Й. Махновський // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – Серія юридична. Збірник наукових праць / Головний редактор В.Л. Ординський. – Львів : ЛьвДУВС, 2009. – Вип. 1. – С. 88-96.
56. Мацузато К. Ядро или периферия империи? Генерал-губернаторство и малороссийская идентичность / К. Мацузато // Український

- гуманітарний огляд. – 2002. – Вип. 7. – С. 69-82.
57. Мельничук А. Децентралізація влади : реформа №1 [аналітичні записки] / А. Мельничук, П. Остапенко. – К. : ЦОП "Глобус" ФОП Кравченко Я.О. – 2016. – 35 с.
  58. Мельничук А. П'ять років формування нового базового рівня АТУ : успіхи та проблеми реформи в Україні : Аналітична записка / А. Мельничук. – К., 2020. – 21 с. [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.prostir.ua/?library=pyat-rokiv-formuvannya-novoho-bazovoho-rivnya-atu-uspihy-ta-problemy-reformy-v-ukrajini>
  59. Методичні рекомендації щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах, затверджені рішенням колегії Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 23.09.2008 р. № 93 [електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN41224.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN41224.html)
  60. Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня. – Київ, 2019. [електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/439/Metod.recom\\_rayon\\_.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/439/Metod.recom_rayon_.pdf)
  61. Місцеве самоврядування в Україні : сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп./ редкол.: Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, В.В. Толкованов та ін. ; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
  62. Михальський В. Методы формирования административного деления Польши / В. Михальський // Геополитическое и социальные проблемы бывших социалистических стран. – Науч. доклады конфер. – Лодзь : UL, 1993. – 6 с.
  63. Муніципії Мовдови. [електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://uk.wikipedia.org/wiki/Категорія:Муніципії\\_Молдови](https://uk.wikipedia.org/wiki/Категорія:Муніципії_Молдови)
  64. Наскрізне управління. – Львів : ЛФ УАДУ при Президентові України, 2000. – 423 с.
  65. Новик В.П. Поняття адміністративно-територіального устрою в Україні /

- В.П. Новик // Держава і право : збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Випуск 38. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2007. – С. 301-308.
66. Павлюк А.П. Реформування адміністративно-територіального устрою як чинник регіонального розвитку в Україні / А.П. Павлюк / Державна регіональна політика України : особливості та стратегічні пріоритети : Монографія / За ред. З.С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – С. 328-330.
67. Партисипативне стратегічне планування в органах місцевого самоврядування. Посібник для об'єднаних територіальних громад / Фонд Розвитку Місцевої Демократії [електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/23/STRATEGIC\\_PLANNING\\_MANUAL\\_standard\\_version\\_9MB.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/23/STRATEGIC_PLANNING_MANUAL_standard_version_9MB.pdf)
68. Пилипенко Я.В. Забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування у процесі проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні / Я.В. Пилипенко // Молодий вчений. – № 7 (83). – липень. – 2020. – С. 93-97.
69. Погорілко В.Ф. Територіальний устрій / В.Ф. Погорілко // Юридична енциклопедія в 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 6 : Т-Я. – С. 42.
70. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16 квітня 2020 року № 562-ІХ [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-IX#Text>
71. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 34 [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF#Text>
72. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

73. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) 2217а від 01.07.2015 [електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)
74. Проект Закону Про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України [електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.minregion.gov.ua/wpcontent/uploads/2016/01/Proekt\\_ZU\\_pro\\_ATU-28.01.20161.pdf](http://www.minregion.gov.ua/wpcontent/uploads/2016/01/Proekt_ZU_pro_ATU-28.01.20161.pdf)
75. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>
76. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
77. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п>
78. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-р>
79. 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 січня 2019 р. № 77-р [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text>
80. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеве

самоврядування в Україні" [електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67740](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67740)

81. Про Конституційну Комісію : Указ Президента України від 03.03.2015 № 119/2015 [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>
82. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України №280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – 170 с.
83. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
84. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>
85. Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28.07.2023 [електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text>
86. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 № 1654-X [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>
87. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-ІХ [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>
88. Пухтинський М. Концептуальні та прикладні аспекти здійснення адміністративної реформи в Україні / М. Пухтинський// Адміністративна реформа в Україні : шлях до Європейської інтеграції : Зб. наук. пр. – К., 2003. – С. 33-35.
89. Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. / Ред. А.А.

- Москалюк. –К., 2005. – 240 с.
90. Саханенко С. Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій : проблеми співвідношення та реформування / С. Саханенко// Упр. сучас. містом. – 2001. – № 4-6. – С. 45-53.
  91. Сірик З.О. Європейський досвід реформування адміністративно-територіального устрою / З.О. Сірик // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – Вип. 3. – С. 49-54.
  92. Снайдер Т. Перетворення націй : Польща, Україна, Литва, Білорусь : 1569-1999 / Т. Снайдер. – К., 2012. – С. 24-27, 34.
  93. Совгиря О.В. Конституційне право України : Навчальний посібник / О.В. Совгиря, Н.Г. Шукліна. – К.: Юрінком інтер, 2007. – 632 с.
  94. Сорокіна Н.Г. Реформування адміністративно-територіального устрою України : проблеми та перспективи / Н.Г. Сорокіна [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10sngupp.pdf>
  95. Стан і проблеми реалізації реформи адміністративно-територіального устрою в Україні [електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://old.niss.gov.ua/monitor/monitor\\_3/02.htm](http://old.niss.gov.ua/monitor/monitor_3/02.htm)
  96. Тварковська Л.І. До питання щодо науково-теоретичного визначення поняття "територіальний устрій держави" / Л.І. Тварковська // Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Випуск 48. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. – С. 211-217.
  97. Територіальні громади в умовах децентралізації : ризики та механізми розвитку : монографія / за ред. Кравціва В.С., Сторонянської І.З. – Львів : ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України, 2020. – 531 с.
  98. Ткачук А. Децентралізація влади : від потреби до реалізації (робочий зошит) / А. Ткачук. – К., 2013. – 116 с.
  99. Третяк А.М. Формування меж адміністративно-територіальних утворень : Навч.-метод. посіб. / А.М. Третяк, В.М. Другак, Р.А. Третяк. – К. : ТОВ

"ЦЗРУ", 2004. – 85 с.

100. Федчишин М. Новий адміністративно-територіальний устрій України і місцеве самоврядування. Характер взаємозв'язку / М. Федчишин, В. Фронченко // Віче. – 2001. – №4. – С. 38-46.
101. Фоміцька Н.В. Причини для зміни адміністративно-територіального устрою України / Н.В. Фоміцька [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/4/04.pdf>
102. Фрунзе А. Обратная дорога : от уездов до районов / А. Фрунзе [электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.nm.md/>
103. Хмельников А. Інститути управління економічною сферою регіону в розвинутих країнах Європи / А. Хмельников // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, 2005. – С. 64-72.
104. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право / В.Н. Шаповал. – Киев : ИД "Княгиня Ольга", 2007. – 414 с.
105. Шаповалова Н. Адміністративна реформа у Польщі : напрямки змін та реальні результати / Н. Шаповалова, І. Пресняков [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/1/3636>
106. Шевчук Л.Т. Суть адміністративно-територіального устрою країни / Л.Т. Шевчук, Я.В. Шевчук // Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / За ред. Л.Т. Шевчук. – Львів, 2007. – С. 15-22.
107. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.02 / НАН України ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького / В.М. Шкабаро. – К., 2004. – 243 с.
108. Чернецький Ю.О. Стратегічне управління як інструмент забезпечення соціальної стабільності територіальної громади / Ю.О. Чернецький // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. пр. : Другий

- Міжнар. наук. конгр. "Державне управління і місцеве самоврядування". – Вип. 2 (13). – Ч. 1 / Редкол. : Г.І. Мостовий, В.Я. Амбросов, В.С. Бакіров та ін. ; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т. – Х., 2002. – С. 139-143.
109. Чернопищук Я. 5 рецептів самоврядування : що зробило успішною місцеву владу у Польщі / Я. Чернопищук [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2020/10/15/7115065/>
110. Baldersheim H. Territorial choice : The politics of boundaries and border / H. Baldersheim, L. Rose // Palgrave Macmillan, 2014. – P. 1-20.
111. Definition of decentralization. The Free Dictionary. [electronic resource]. – Access mode : <https://www.thefreedictionary.com/decentralization>
112. Handbook of the Nations. 14 th Edition. – New York – London – etc, 1997.- 512 p.
113. Lipska-Sondecka A. Reforma ustroju gminy w Polsce na tle rozwiązań niemieckich / A. Lipska-Sondecka // e-Politikon. – 2012. – Nr. 1. – S. 58-76.
114. Michalski W. Changes in the administrative division of the country and planning: The example of Lodz region / W. Michalski // Planning and Environment in the Lodz region. – Kronika miasta Lodzi. – 1993. – Z. 1. – S. 49-59.
115. OECD Regional Outlook 2016 : Productive Regions for Inclusive Societies, OECD Publishing, Paris, 2016.