

Міністерство освіти і науки України
Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Географічний факультет
Кафедра економічної та соціальної географії

На правах рукопису

УДК 911.3

**РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІР ЕТАПУ ДОБРОВІЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В ПРОЦЕСІ РЕФОРМИ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Галузь знань: 10 Природничі науки

Спеціальність: 106 Географія

Освітня програма: Економічна та соціальна географія

Магістерська робота
Студента 2-го курсу
ОР Магістр
Автенюк Марини Вікторівни

Науковий керівник:
кандидат географічних наук, доцент
кафедри економічної та соціальної
географії
Мельничук Анатолій Леонідович

Київ 2021

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1.ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ СУСПІЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАНИ.....	5
1.1 Адміністративно-територіальний устрій як об'єкт суспільно-географічних досліджень.....	5
1.2 Методи дослідження адміністративно-територіального устрою.....	7
РОЗДІЛ 2.РОЗВИТОК СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАНИ В ІСТОРИЧНІЙ РЕТРОСПЕКТИВІ.....	9
2.1 Розвиток адміністративно-територіального устрою України на основних історико-географічних зрізах.....	9
2.2 Чинники та напрямки реформування адміністративно-територіального устрою в сучасній Україні.....	20
2.3 Об'єднанні територіальні громади утворені в рамках реформи децентралізації.....	24
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ БАЗОВОГО РІВНЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ.....	26
3.1 Проблеми новоутворених територіальних громад.....	26
3.2 Територіальні громади, що потрапили під ліквідацію.....	29
3.3 Шляхи та напрямки вирішення проблем новостворених об'єднаних територіальних громад.....	32
ВИСНОВКИ.....	34
ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ.....	36
ДОДАТКИ.....	40

ВСТУП

Адміністративно-територіальний устрій (АТУ) України є важливою складовою функціонування всієї держави. Він регулює територіальну організацію суспільства і взаємодію його територіальних частин.

Проблема реформування адміністративно-територіального устрою України є дуже актуальною і пріоритетною у наш час. Реформа АТУ необхідна для оптимізації системи управління території, упорядкування взаємовідносин органів влади різних ієрархічних рівнів і як наслідок, задля сприяння підвищення рівня життя кожного громадянина в кожному міському чи сільському населеному пункті. Все це обумовлює актуальність теми даної магістерської роботи.

Наукові доробки з питань регіоналізації та економічного районування мають такі вчені, як: М. Долишній, Б. Данилишин, І. Горленко, Ф. Заставний, М. Паламарчук, М. Пістун, В. Поповкін, О. Шаблій. Історичним аспектам формування АТУ України присвячені роботи М. Дністрянського, В. Поповкіна. Питаннями сучасного реформування АТУ займаються такі вчені, як А.Мельничук, І.Валюшко, П.Остапенко.

Об'єкт дослідження: адміністративно-територіальна реформа в Україні.

Предметом: її суспільно - географічний аспект.

Мета роботи полягає в тому, щоб розглянути розвиток АТУ України в ретроспективі і на основі цього проаналізувати шляхи реформування АТУ задля вирішення найбільш оптимального.

Завдання роботи:

- 1.Розглянути сутність адміністративно-територіального устрою України.
- 2.Розглянути розвиток АТУ на основі історико-географічних зрізів.
- 3.Ознайомитись із шляхами реформування АТУ України.
- 4.Оцінити сучасний стан адміністративно-територіальної реформи.
- 5.Визначити та проаналізувати основні проблеми реформи децентралізації.
- 6.Ознайомитись із причинами ліквідації новостворених громад.

7. Запропонувати шляхи та напрямки подолання проблем, що заважають успішному продовженню процесу реформування.

В процесі роботи над магістерською роботою, було використано наступні методи: літературний, історичний, метод аналізу, порівнянь та аналогій, картографічний метод, статистичний метод, метод узагальнень.

Магістерська робота складається із анотації, вступу, 3 розділів, 8 підрозділів, висновків, джерел інформації і додатків.

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ СУСПІЛЬНО-ГЕОГРАФІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ АТУ

1.1 АТУ як об'єкт суспільно-географічних досліджень

Для визначення адміністративно-територіального устрою у вітчизняній юридичній науковій і навчальній літературі вживаються поняття «адміністративно-територіальний устрій», адміністративно-територіальний поділ», «територіальна організація влади» тощо. Кожне поняття має свою сутність і зміст та право на існування у правовій науці й правозастосовній практиці. Актуальним наразі є уточнення з метою уникнення спрощень і ототожнення таких термінів та понять, їх змісту і співвідношення. Термінологічна чіткість і зрозумілість цих основних категорій та понять дають можливість зрозуміти роль і місце інституту адміністративно-територіального устрою в системі інших державно-правових інститутів та явищ.

Категорія «територіальний устрій» є більш широкою, ніж категорія «адміністративно-територіальний устрій», оскільки остання є його невід'ємною складовою частиною і одним із основних видів територіального устрою.

Територіальний устрій України - це передбачений і гарантований Конституцією і законами України, іншими нормативно-правовими актами системний, об'єктивний, внутрішньо-єдиний порядок територіального влаштування (організації) суспільства і держави, що розуміється як співвідношення держави в цілому з її складовими частинами, розподілу компетенції між державою та територіальними одиницями. Територіальний устрій України визначається виключно законами України (ст. 132, ст.133 Конституції України.) [15].

Адміністративно-територіальний устрій – 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 [15].

Адміністративно–територіальний поділ – «це внутрішній поділ території держави на адміністративно–територіальні одиниці з метою раціональної організації державного та громадського управління регіонами, народним господарством, загалом політичним і культурним життям» [5, с.300] .

Адміністративно–територіальна одиниця – «частина єдиної території країни, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. За географічними ознаками адміністративно-територіальні одиниці України поділяються на населені пункти і регіони» [5, с.300] .

Населений пункт — частина комплексно заселеної території, яка склалася у результаті господарської та іншої суспільної діяльності, має стає населення, власну назву та зареєстрована у передбаченому законом порядку. Розрізняють населені пункти сільські і міські. До перших належать села та селища; до других — міста та селища міського типу (сmt). За місцем у системі адміністративно-територіального устрою України міські населенні пункти поділяються на міста загальнодержавного значення (Київ і Севастополь), республіканського (в Автономній Республіці Крим), обласного та районного значення. Не кожен населений пункт є самостійною адміністративно-територіальною одиницею. В сільській місцевості поширена практика створення сільських рад (сільрад). Вони нерідко складаються з кількох населених пунктів, що перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та органів місцевого

самоврядування, які вона обирає. У великих містах адміністративно-територіальною одиницею визнаються також їхні частини — райони. До регіонів належать: Автономна Республіка Крим (АР Крим), області, райони. АР Крим є складовою частиною України, її регіоном, якому, за Конституцією України, дано право на автономію [15].

Область — вищий рівень адміністративно-територіального устрою України, великий регіон, що характеризується певною цілісністю та самодостатністю економічного і соціального розвитку, місцевими особливостями і традиціями. Область поділяється на райони, міста обласного значення та інші адміністративно-територіальні одиниці. Район — середній рівень адміністративно-територіального устрою. Це невеликий регіон з переважно агропромисловим характером економіки, транспортною, інформаційною та ін. соціальною інфраструктурою, спрямованою на забезпечення зв'язку між сільськими та міськими населеними пунктами, що входять до його складу як самостійні адміністративно-територіальні одиниці [15].

1.2 Методи дослідження АТУ

Суспільно-географічне дослідження АТУ є порівняно новим, але дуже актуальним в наш час напрямом наукової діяльності. Методичну базу суспільно-географічного дослідження АТУ складають як загальнонаукові (метод аналізу і синтезу, аналогії і моделювання, абстрагування і конкретизації, метод системного аналізу), так і спеціальні географічні методи (картографічний метод, метод географічної типізації, метод районування і прогнозування тощо).

Метод аналізу і синтезу включає в себе обробку матеріалів нормативно-правових актів, наукової літератури, матеріалів статистичних і періодичних видань, документів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та інтернет-джерел.

Широкого поширення у сфері дослідження АТУ набув метод аналогій та моделювання. Завдяки перенесенню якостей, властивостей, зв'язків досліджуваних систем та процесів на модель-аналог, відбувається пізнання управлінської діяльності й управлінських відносин.

При розробці напрямків реформування АТУ постає необхідність сформувати ідеальний образ реальності, виділити суттєво найістотніші риси. Для розв'язання цього питання доречним використання методу абстрагування та конкретизації.

Так як адміністративний устрій є системним елементом, його дослідження має відбуватись цілісно, з урахуванням послідовності дій з установами структурних зв'язків між змінними і постійними елементами. Тому використання системного аналізу є необхідною мірою.

Серед спеціальних географічних методів, важлива роль належить саме картографічному. Він має безліч прийомів та способів вивчення карт, з яких можна отримати як кількісну, так і якісну інформацію.

Метод типізації та районування дозволяє виділяти регіони за подібними властивостями і характеристиками для подальшого їх виділення та встановлення зв'язків між ними. Дані методи є основоположними у процесі розробки адміністративно-територіального поділу.

Також у дослідженнях АТУ застосовуються методи суміжних наук серед яких виділяють: літературний метод, порівняльно-історичний метод, статистичний, математичний, соціологічні методи.

Суспільно-географічне дослідження АТУ обласного регіону потребує створення географічних баз даних за результатами паспортизації та анкетування територіальних громад і адміністративних районів і використання геоінформаційних технологій.

Розділ 2. РОЗВИТОК СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ В ІСТОРИЧНІЙ РЕТРОСПЕКТИВІ

Для розгляду історичної ретроспективи розвитку системи АТУ України за основу було взято історико-географічні зрізи виділенні за Мельничуком А.Л. . Серед них, автор виділяє такі:

I. Початок формування суспільного простору України (до V - IV тис. до н.е.);

II. Утвердження відтворювального типу господарства (V - IV тис. до н.е. – VI - VII ст. до н.е.);

III. Політико-географічна організація суспільства (VI - V ст. до н.е. - VIII ст. н. е.);

IV. Формування внутрішньодержавних регіонів та посилення зв'язків між ними (IX - XV ст.);

V. Утвердження національно ринку (XVI - XVII ст.);

VI. Демографічне зростання та зародження індустриального виробництва (XVIII - поч. XX ст.);

VII. Утвердження індустриально-аграрного типу господарського розвитку (30-ті - 90-ті рр. XX ст.).[9]

2.1. Розвиток АТУ України на основних історико-географічних зрізах розвитку суспільства

Так як власне початок поділу земель на адміністративно-територіальні одиниці належить до часів Київської Держави, то розгляд розвитку АТУ буде починатися із третього історико-географічного зрізу - ***Формування внутрішньодержавних регіонів та посилення зв'язків між ними (IX - XV ст.)***

Поділ Київської Русі відбувався на землі-князівства, які цілковито залежали від центру. Згодом, землі починають набувати певних державних атрибутів, перетворюючись з адміністративних одиниць у напівдержавні, і навіть державні організації. Вже у першій половині XI ст. з'являються перші ознаки феодального роздроблення Давньоруської держави [Додаток А].

З 1132 року, великі київські князі втрачають контроль над усіма землями Київської держави. З другої половини XII ст. територія Київської держави поділялась на удільні князівства: Київське, Чернігівське, Переяславське, Волинське, Галицьке, Полоцьке, Смоленське, Муромо-Рязанське, Ростово-Суздальське та Новгородське.

Зазвичай землі поділялися на удільні князівства або волості, які в свою чергу поділялися на верви, а до складу верв входило декілька поселень (весей). Центром верви було найбільше сільське поселення (погост). На верв накладалися князівські податки та поширювалися князівський і центральний суди. В цей же час виникають приватновласницькі поселення – села.

У Київській Русі існувало два типи поселень – це міські і сільські. Міста – це укріплені поселення, до складу яких входили тимчасові польові укріплення. За статутом міста поділялись на «старші» (столиці земель-князівств) і «молодші» («пригорода»), укріплені центри волостей, сторожові міста, фортеці, приватновласницькі укріплення, феодальні садиби-замки). Поряд розташовувались приватновласницькі міста і садиби-замки – центри феодальних вотчин. Ближче до кордонів, розміщувались сторожові фортеці, які несли оборонну й адміністративно-господарську функцію [3, с. 17] .

У 1199 р. Галицьке і Волинське князівства об'єдналися в одне Галицько-Волинське князівство [Додаток Б]. Галицько-Волинська держава поділялась на землі, які в свою чергу поділялись на більш малі князівства – волості. В останнє десятиліття існування Галицько-Волинської держави

з'являються міста, яким надано магдебурзьке право (Сянік у 1334 р., згодом – Львів), також було чимало великих міст - торгово-ремісничих центрів.

З 2-ої пол. XIV ст. більшість українських земель потрапляє під владу Литви та Польщі. До Литви приєднались Київщина, Східне Поділля, Волинь та Чернігово-Сіверщина, які поділялись на князівства. Та мали фактично автономний статус. З метою політичного об'єднання Литовської держави і зміцнення її центрального управління великий князь Вітовт ліквідував найбільші удільні князівства на території України. Внаслідок цього було утворено Київське, Волинське та Брацлавське воєводства [Додаток В].

Землі Галичини й Західного Поділля у середині XIV ст. відійшли до Польщі і одразу на них поширився польський адміністративно-територіальний устрій. У 1434р. було утворене Руське воєводство з центром у м.Львів та Подільське з центром у м.Кам'янець, а у 1462 р. – Белзьке.

Закарпаття входили до складу Угорщини та і поділялося на адміністративно-територіальні одиниці - жупи.

Буковини з середини XIV ст. входила до Молдавського князівства. Вона поділялись на: Цецинську (пізніше - Чернівецька), Хотинську, Хмельвську (до 1457 р.) й Сучавську держави або волості.

З середини XIV ст. на території Литви, Польщі і Угорщини поширилось магдебурзьке право. Відбувся ряд змін й у сільському устрої. Почалося створення громад, до функцій яких входило розв'язок судових, господарський та адміністративних справ. Коли декілька громад об'єднувались, вони складали одну волость, яку очолювала виборна особа.

У XIV- XV ст. почалось заснування сел на німецькому праві. Селяни користувалися самоуправою під керівництвом вйта (солтиса) і мали широку особисту незалежність. Проте, часто посада вйта викупувалась

шляхтою і таким чином формувалось так зване шляхетське право, що значно обмежувало право селян на самоврядування.

V. Утвердження національно ринку (XVI - XVII ст.)

У 1569 р. між Польщею та Литвою була укладена Люблінська унія, за якою більшість українських земель опинилися під владою Польської корони (окрім Закарпаття, Буковини, Чернігово-Сіверщини та Берестейщини) [Додаток Г]. Адміністративно-територіальний поділ українських земель у складі Речі Посполитої був уніфікований за зразком польського, а саме на воєводства: Руське, Белзьке, Подільське, Волинське, Підляське, Брацлавське, Київське й Берестейське, а від 1630-х років і Чернігівське. Воєводства поділялись на повіти (крім Руського у якому між повітами і воєводствами існували проміжні адміністративні одиниці – землі, а Підляське, замість повітів мало тільки землі). Також існували староства, які виконували адміністративні та господарські функції. Вони надавались у власність найвищим посадовим особам Речі Посполитої.

Адміністративно-територіальний устрій козацької держави Богдана Хмельницького був такий – територія поділялася на полки, полки на сотні, а у сотнях формувалися нижчі військові підрозділи козацького війська - курені. У 1649 р. було зафіксовано 16 полків, згодом їх кількість збільшилась. В полках і сотнях вся адміністративна, військова і судова влада належала полковникам і сотникам.

У другій половині XVII ст., після укладання Андрусівського (1667 р.) і «Вічного» (1686 р.) миру Гетьманщину було поділено між Росією та Польщею. На Правобережжі, яке перейшло до Речі Посполитої знову було запроваджено воєводсько-повітовий устрій. На Лівобережжі, що опинилось під владою Росії деякий час зберігався полково-сотенний устрій, але після Полтавській битві, царський уряд приступив до ліквідації автономного устрою України.

VI. Демографічне зростання та зародження індустріального виробництва (XVIII - поч. XX ст.)

У 1708 р. Петро I запровадив новий адміністративно-територіальний поділ Російської держави на губернії. На території України було утворено вісім губерній, дві з яких (Київська та Азовська) зберігали на Лівобережжі полково-сотенний устрій. Таким чином в Україні створилися органи державного управління Російської імперії, які існували паралельно з українськими фактично до остаточної ліквідації козацького устрою у 1782 р.

Слобідська Україна, яка з XVII ст. входила до Московської держави, була поділена на 5 полків: Харківський, Охтирський, Сумський, Острогозький та Балаклійський. Слобідські полки поділялися на сотні й підпорядковувалися білгородському воєводі, а з 1765 р. були ліквідовані і перетворилися на провінції новоутвореної Слобідсько-Української губернії. Запорізька Січ мала власний адміністративно-територіальний устрій: у військовому відношенні поділялося на 38 куренів, а у територіальному – на 5 (пізніше 8) паланок. Курені існували до 1775 р., а пізніше із чисто військової одиниці перетворились на одиниці територіальні. У документах після 1734 р. згадується адміністративно-територіальний поділ Нової Січі на паланки. У 1775 р. паланки, як і сам устрій Запорізької Січі, було скасовано.

Ліквідація Гетьманщини, призвела до суттєвих змін в адміністративно-територіальному устрої України. У 2-ій пол. XVIII ст. відбулося включення українських земель до складу Російської імперії. На території запорізьких земель та Гетьманщини було створено Новоросійську губернію, з території слобідських полків – Слобідсько-Українську губернію, які пізніше були передані до Азовської губернії. Губернії поділялися по повіти. У період з 1780 по 1796 рр. було запроваджено поділ на намісництва, що складались з повітів. Українські землі у складі Російської імперії, поділялася на такі намісництва – Катеринославське, Київське, Новгород-Сіверське, Чернігівське, Харківське, Брацлавське, Подільське, Волинське,

Вознесенське і Таврійську область, що у свою чергу поділялися на повіти [Додаток Д].

Прийшовши до влади Павло І запровадив уніфіковану систему адміністративно-територіального устрою внаслідок чого було відновлено губернії, які поділялись на повіти. На території України було утворено дев'ять губерній: Київську, Полтавську, Чернігівську, Харківську, Катеринославську, Херсонську, Таврійську, Подільську і Волинську. Проіснували вони до поч. ХІХ ст..

В І пол. ХІХ ст. в Україні було створено ще одну ланку, вже військово-адміністративних одиниць – генерал-губернаторства. Зокрема, в Україні було створено чотири генерал-губернаторства: Київське, Малоросійське, Харківське, Новоросійське. Очолював генерал-губернаторства - генерал-губернатор, якому належала вся цивільна і військова влада.

Після реформи 1861 р. повіти було поділено на волості, хоча продовжували існувати громади.

Наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. українські землі поділялись на 9 губерній: Волинська, Київська, Подільська, Чернігівська, Полтавська, Харківська, Катеринославська, Херсонська і Таврійська [Додаток Е].

Буковина і Галичина ї у 2-й пол. ХІХ ст. входили до Австрійської імперії, а Закарпаття входило до складу Угорщини.

У 1867 Австрійська імперія була перетворена в двоїсту Австро-Угорську імперію. Коронні краї одержали статус провінцій і були поділені на повіти (Галичина – 74 повіти, Буковина – 8. В Закарпатті зберігався поділ на жупи (комітати, меде), які у свою чергу поділялися на округи.

У березні 1917 р. була утворена Центральна Рада і як наслідок відбулися зміни в адміністративно-територіальному устрою українських земель. 20 листопада 1917 р. Третім Універсалом Центральної Ради було проголошено Українську Народну Республіку у складі дев'яти український губерній [Додаток Ж].

До 1918 р. в Україні зберігався старий устрій: губернії - повіти - волості[3, с. 49]. М. Грушевським було розроблено концепцію нового адміністративного устрою, яка передбачала ліквідацію старого губернсько-повітового поділу та запровадження земель, які мали бути меншими за губернії, але більшими за повіти. В основу устрою була покладена ідея універсальності. Головною ідеєю в рамках земельного устрою, був розвиток громадського суспільства з побудовою нової України на засадах децентралізації.

6 березня 1918 р. законом «Про поділ України на землі» територію УНР було поділено на 32 землі, визначено їхні межі, адміністративні центри, назви [Додаток И]. Проте такий поділ не було впроваджено, так як вже через 1,5 місяця, 29 квітня 1918 р., влада в Україні перейшла до гетьмана П.Скоропадського, який повернув старий устрій, додавши лише до існуючих губерній новоутворені Поліську і Таврійські округи та укрупнивши Холмську губернію.

У Західноукраїнській Народній Республіці увесь період її існування зберігався старий австрійський поділ на округи.

22 січня 1919 року в Києві на Софійському майдані був проголошений Акт злуки ЗУНР і УНР. Законодавчі повноваження тимчасово було передано Директорії УНР. Адміністративно-територіальний устрій територій, які контролювала Директорія, визначався законом «Про організацію адміністративної влади УНР». Згідно з цим законом територія республіки поділялась на Західну і Східну. Східні область включала в себе Київську, Харківську, Полтавську, Чернігівську, Катеринославську, Херсонську, Житомирську, Кам'янецьку і Холмську губернії. Київ – вважався столицею УНР, проте у різні часи головним містом ставали Вінниця і Кам'янець-Подільський.

З приходом до влади більшовиків, адміністративний устрій України великих змін не зазнав. Як і за царського режиму залишалися губернії, повіти та волості. Найсуттєвішою зміною у ці часи було утворення

Донецької губернії з центром у Бахмуті та виділено з Херсонської Одеську. Також було утворено декілька губерній, які існували певний період часу (Кременчуцька, Олександрівська (Запорізька) (до 1922 р.)), а також утворено нову Кримську АСРР. Ще в цей період утворилася низка нових повітів (Полонський, Коростенський, Криворізький, Нікопольський, Первомайський, Жмеринський, Чугуївський, Миколаївський, Шосткинський, Вознесенський, Генвчеський, Великотокмацький).

Наприкінці 1922 р. Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом було прийнято постанову щодо принципів нового адміністративно-територіального поділу Української СРР, а 12 квітня 1923 р. скасовано повіти й волості і впроваджено новий устрій за схемою: губернія – округа – район – сільрада. Замість 102-х повітів було утворено 53 округи, а замість 1989-ти волостей – 706 районів. Кількість сільрад було зменшено до 9307-ми [3, с. 52]. Це був перший етап реформи, який дозволив значно скоротити апарат місцевих органів влади. У складі Української СРР було також утворено Молдавську АСРР.

З 1923 по 1925 р. змін зазнала мережа районів і сільрад, змінювалися межі губерній. Почалося створення адміністративних одиниць для національних меншин, які заселяли території – сільські й селищні ради та райони. Більшість міст і містечок стали селами, а інша частина робітничих селищ Донбасу й Придніпров'я набули статус міст.

28 жовтня 1925 р. постановою ВУЦВК було скасовано таке означення як містечко. Найнижча категорія міських поселень відтоді замінялась на «селище міського типу».

19 лютого 1925 р. на сесії ВУЦВК було прийнято рішення про ліквідацію губерній та перехід на систему врядування центр – округа – район – сільрада. З 2-ої пол. 1925 р. найвищою адміністративно-територіальною одиницею УСРР стала округа [3, с. 53][Додаток К].

Станом на 1 серпня 1925 р. територія Української СРР складалася з автономної республіки та 41-ї округи, що поділялися на 680 районів, 10 314 сільрад, 70 міських та 155 селищних рад.

Загалом, система устрою прийнята у 1925 р. виявилась для тогочасної України майже оптимальною.

VII. Утвердження індустріально-аграрного типу господарського розвитку (30-ті - 90-ті рр. XX ст.)

Зміна курсу більшовиків пов'язаних з індустріалізацією та колективізацією потребувала і перебудови управлінського апарату на місцях. У вересні 1930 р. постановою Президії ЦВК та РНК СРСР ВУЦВК разом із РНК УСРР було ліквідовано округову систему та зафіксовано перехід на систему центр-район-сільрада (міська, селищна) [3, с. 54].

Станом на 15 вересня 1930 р. в УСРР запроваджувався такий поділ: 1 автономна республіка, 18 міст, що їх було виділено в окремі адміністративні одиниці, які безпосередньо підпорядковувалися центрові, та 484 райони [3, с. 54].

Протягом 1931 р. 119 районів було ліквідовано. Таким чином, в УСРР залишилося 365 районів, які напряму підпорядковувалися центрові. Оскільки система районів які мали виконувати функції найвищої ланки адміністративного поділу виявилась недієвою, їх в 1932 р. було ліквідовано, а замість них на території УСРР створено області – Харківську, Київську, Вінницьку, Дніпропетровську, Одеську а також утворено Донецьку і Чернігівську області [Додаток Л]. Область стала найвищою ланкою чинного адміністративного поділу. До складу областей увійшли 16 міст, що безпосередньо підпорядковувалися областям, та 431 район, 4 міста та 13 районів Донбасу підпорядковувалися центрові [3, с. 54].

У 1939 р. відповідно до закону Верховної Ради СРСР «Про включення Західної України» було утворено такі облсті: Волинську, Ровенську, Львівську, Тернопільську, Станіславську, Дрогобицьку, Чернівецьку та

Акерманську (пізніше Ізмаїльську). З 1937 по 1939 рр. створено 8 областей: Полтавську, Житомирську, Кам'янець-Подільську, Миколаївську, Ворошиловградську (з перейменуванням Донецької області на Сталінську), Сумську, Кіровоградську та Запорізьку [Додаток М].

У 1938 р. велика кількість сіл та селищ міського типу стали містами, а окремі села та робітничі селища набули статусу селищ міського типу.

Західноукраїнські землі, що входили до Польщі у міжвоєнний період, поділялися на воєводства (Львівське, Станіславське, Тернопільське, Волинське, частково Польське, Люблінське й Білостоцьке), повіти й збірні волості (гміни). Землі, що входили до Румунії (Буковина й частина Бессарабії) – на повіти й громади (волості), Закарпаття в кордонах Чехословаччини займало так звану Підкарпатську Русь і поділялося на округи та громади (общини).

15 березня 1939 р. Карпатська Україна проголосила про незалежність, але проіснувала вона недовго. Поділялась на 11 округів, а округи у свою чергу на громади.

Перші роки після Другої Світової війни знаменувались створенням Херсонської області, а на возз'єднаних з Україною землях Закарпаття – Закарпатської області.

Станом на 1 вересня 1946 р. кількість адміністративних одиниць в Українській РСР була такою: 25 областей, 81 місто республіканського й обласного підпорядкування, 750 районів, 13 округ (у Закарпатті), 16 435 сільрад, 451 селищна й 177 міських рад [3, с. 63].

У 1954 р. під керівництво Української РСР було передано Кримську область. В цьому ж році було ліквідовано Ізмаїльську область та утворено Черкаську. Також у період з 1954 по 1960 рр. відбулося укрупнення сільрад, яке було викликане укрупненням колгоспів, як наслідок кількість сільрад скоротилася вдвічі. Цей процес не оминув і райони, кількість яких з 1954 по 1960 рр. зменшилась на 175.

В 1959 р. ліквідували Дрогобицьку область.

За станом на 1 квітня 1960 р. в УРСР було: 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 611 районів, 84 міста обласного підпорядкування, 8 741 сільська, 781 селищна та 250 міських рад [3, с.63].

У грудні 1962 р. на Пленумі ЦК КПРС фактично було надане доручення Президії Верховної Ради УРСР на проведення компанії з укрупнення районів, що й було зроблено відповідно до її Указу від 30 грудня 1962 р. «Про укрупнення сільських районів Української РСР». В цей час суттєво змінились підходи до організації влади на територіях. Укрупнення районів відбувалось відповідно до меж виробничих колгоспно-радгоспних управлінь. Окрім цього було утворено 2 промислових райони, які разом з містами обласного підпорядкування віднесено до компетенції обласних (промислових) рад, сільські ж райони підпорядковувались відповідно обласним (сільським) радам. Виключенням стали Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Рівненська, Тернопільська та Чернівецька – там було збережено єдині обласні ради.

На 1 квітня 1963 р. в Українській РСР кількість адміністративних одиниць становила: 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 251 сільський район, 2 промислових райони, 157 міст обласного підпорядкування, 8 578 сільських, 822 селищних та 196 міських рад [3, с. 64].

Відставка М. Хрущова в листопаді 1964 р. потягнула за собою ряд змін в адміністративно-територіальному устрою, зокрема: було поновлено єдині обласні ради, ліквідовано поділ територій на промислові та сільські зони, ліквідовано промислові райони, переглянуто адміністративну підпорядкованість багатьох міських поселень. Також у 1962-1963 рр. було відновлено частину ліквідованих районів, а інші розкрупнено.

Станом на 1 липня 1967 р. мережа адміністративно-територіальних одиниць набула такого вигляду: 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 8 555 сільських, 762 селищних, 273 міських ради [2, 65].

У 1991 р. Україна вже мала чітко сформований адміністративно-територіальний устрій [Додаток Н]. До її складу входили Кримська АРСР, 24 області, 2 міста республіканського підпорядкування (Київ та Севастополь), 605 районі (з них 485 сільських), 435 міст (з яких 151-не – міста обласного підпорядкування), понад 9,5 тис. сільських і понад 800 селищних рад, близько 29 тис. сільських і близько 1360 міських населених пунктів [3,с. 68]. Загалом в державі налічувалося 30,2 тис. населених пунктів. Поряд з правовими актами, що проголошували незалежність України, було ухвалено 4 листопада 1991 року Закон України «Про державний кордон», яким визнавалась недоторканність державного кордону України і вказувалось на те, що будь-які його порушення будуть рішуче припинятись (ст.1, ст. 2 Конституції України) [15].

5 травня 1992 року кримським парламентом було проголошено Акт державної самостійності Республіки Крим, але таке рішення не відповідало існуючим у міжнародній практиці підходам , тому 6 травня 1992 року Верховною Радою України цей Акт було скасовано. Єдиною прийнятною для України у цій ситуації було визнано модель територіальної (обласної, регіональної) автономії, що і відображено у Законі України «Про державний кордон України» [12].

До 2020 року в Україні зафіксована така кількість адміністративно-територіальних одиниць: 1 автономна республіка, 24 області, 2 міста із спеціальним статусом, 183 міські ради міст обласного значення, 490 райони, 250 міські ради міст районного значення, 728 селищних і 9528 сільських рад, 434 міста, 885 селищ міського типу, 1176 селища, 27210 сіл.

2.2. Чинники та напрямки реформування АТУ в сучасній Україні

Перебування українських земель у різні часи у складі інших держав значно вплинуло на всі аспекти функціонування держави: від зовнішньополітичних до виключно внутрішніх, господарських питань. На

сьогодні в Україні постає безліч проблем, що можна пов'язати з нетривалим часом її незалежності.

Адміністративно-територіальний устрій України на сьогоднішній день є недосконалим, внаслідок чого зменшується ефективність реалізації усіх функцій держави, що пояснюється тим, що здійснення даних функцій можливо лише при наявності раціонально діючого державного апарата, а також відповідних органів на місцях та місцевого самоврядування. Важливість реформування АТУ України обумовлюється низкою обставин:

- По-перше, АТУ держави є її обов'язковим атрибутом, гарантом безпеки її територіальної цілісності, збалансованого і динамічного соціально-економічного розвитку, передумовою для практичної реалізації принципів сталого розвитку в межах територіальних адміністративних утворень та держави в цілому.
- По-друге, сучасний АТУ України формувалася під впливом імперіалістичних ідей управління територіями в межах колишнього Радянського Союзу за відсутності самостійної методології і був адаптований до командно-адміністративної системи управління.
- По-третє, тільки-но з часу здобуття незалежності України з'явилися можливості та політичні передумови для її розвитку в якості цілісного державного утворення та проведення зміни АТУ виходячи з інтересів безпеки Української державності та згідно наукових засад.
- По-четверте, Україна обрала стратегічний курс на членство в Європейському союзі й НАТО, активно залучена до загальносвітових процесів глобалізації та регіоналізації, направлена на впровадження європейських стандартів у всі сфери суспільного життя, а існуючий АТУ знаходиться під питанням відповідності основним європейським принципам побудови системи управління регіональним і місцевим розвитком, розбудови місцевого самоврядування, відповідності об'єктивним тенденціям регіоналізації соціально-економічних процесів.

- По-п'яте, АТУ, що вже довгі роки панує на теренах України заважає здійсненню ефективної регіональної політики, та гальмує становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування.
- По-шосте, серед українського суспільства, час від часу розгорається дискусія щодо потреби федералізації України, що провокує сепаратистські настрої серед населення регіонів, де мешкають національні меншини, а це, як наслідок, загрожує територіальній цілісності держави.

Метою реформування АТУ держави має стати встановлення чіткої вертикалі виконавчої влади, дієве розмежування функцій центральної та регіональної державної влади, автономізація місцевого самоврядування, економія бюджетних коштів та попередження бюрократичних інформаційних потоків, розширення власних можливостей регіонів щодо самофінансування регіонального розвитку.

Прагнучи позбутись спадщини перебування у складі тоталітарного та централізованого в управлінні СРСР, починаючи з 90-х років для України стало характерне явище децентралізації – це по факту передача повноважень та відповідальності за розпорядження державними видатками та доходами на локальний рівень. Вже тоді було сформовано Концепцію адміністративної реформи, а у 2000-х було напрацьовано достатню проєктну нормотворчу базу та шляхи реалізації Концепції.

Перша спроба переходу до активної фази реалізації реформи АТУ України відбулась у 2005 р., проте вона виявилась невдалою, через відсутність інформаційної компанії та не мала підтримки на місцях.

Враховуючи труднощі попередніх етапів, у 2008-2009 р.р. фахівці департаменту з питань реформування АТУ України, завершили роботу над переформатуванням підходів та бази реформи.

У 2014 році, коли збіглися в часі три умови: наявність проблеми, пропозиції щодо її вирішення та політична воля, в Україні розпочалась активна фаза впровадження реформи децентралізації.

Окрім того, що реформа децентралізації є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на її меті стоять ряд завдань, які потребують вирішення. Зокрема це: формування ефективного самоврядування на місцях та територіальної організації влади, встановлення інституту прямого народовладдя, забезпечення населення високоякісними та доступними публічними послугами, створення спроможних до розвитку територій, боротьба з корупцією та підвищення якості життя населення в цілому.

Реформа децентралізації включає в себе три основних етапи.

На першому етапі передбачається реорганізація сільських рад в ОТГ та ліквідацію районів. Тобто, частина повноважень країни має бути передана на найнижчий адміністративно-територіальний рівень – новоствореним об'єднаним територіальним громадам, шляхом укрупнення сільських рад. Так як частина повноважень буде передана ОТГ, які раніше виконували державні райони адміністрації, функціонування останніх стає вже недоречним.

Другий етап передбачає створення одиниць другого (субрегіонального) рівня АТУ країни. Так як громади не можуть у повній мірі виконувати функції державних органів влади, на території кожної області передбачається формування – префектур, повітів або округів.

Формування територій одиниць субрегіонального рівня АТУ буде відбуватись по межах новоутворених ОТГ і буде включати у себе від 10 до 30 і більше ОТГ. Загалом у кожній області планується утворення від 3 до 5 таких одиниць. Вони будуть кардинально відрізнятись від нині існуючих одиниць АТУ субрегіонального рівня – областей та районів. Фактично, територія такої одиниці (префектури) – це буде територія поширення повноважень префекта та підконтрольних йому органів.

Третій завершальний етап передбачає створення третього регіонального рівня АТУ країни. Фактично, це означатиме зміну кількості областей країни у сторону їх зменшення [1].

2.3. Об'єднанні територіальні громади утворені в рамках реформи децентралізації.

Перший етап реформи децентралізації має дві принципові умови для її проведення:

- реформування АТУ повинне відбуватися шляхом добровільного об'єднання територіальних громад (ОТГ);
- нові об'єднанні територіальні громади повинні бути спроможними [13].

Добровільне об'єднання громад відбувається за наступними принципами:

- 1) повсюдності влади - у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;
- 2) цілісності - територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;
- 3) економічної ефективності - при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;
- 4) відповідності - якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Спроможність громад оцінюється за трьома показниками з трьох блоків, які були розроблені командою експертів «U-LEAD з Європою»:

- Ресурсна спроможність (площа території, кількість територіальних громад, які об'єднались, наявність амбулаторії);

- Демографічна спроможність (кількість населення, динаміка природного приросту населення, кількість учнів у населеному пункті, який став центром ОТГ);
- Фінансова спроможність (частка місцевих податків у дохідній частині загального фонду бюджету громади, питома вага видатків на утримання апарату управління у сукупних доходах, індекс податкоспроможності).

Етап добровільного об'єднання громад було завершено у 2020 році . В результаті реформи децентралізації було створено 1469 територіальних громад (в т.ч. 31 територіальна громада в межах Донецької та Луганської областях), які покривають усю територію країни.[Додаток П]. Серед них: 409 міських, 433 селищних та 627 сільських громад. 25 жовтня 2020 р. у 1438 громадах пройшли перші місцеві вибори депутатів та голів [19].

12 червня 2020 р. Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження, щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад областей.

На основі затверджених територій громад 17 липня 2020 р. Верховна Рада України прийняла постанову №807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів» [16] . Таким чином, утворилась нова сітка районів АТУ, яка складається із 136 районів [Додаток Р] . На території 119 районів вже відбулись місцеві вибори, решта 17 належать до тимчасово окупованих районів Донецької, Луганської областей та АР Крим.

Розділ 3. ПРОБЛЕМИ БАЗОВОГО РІВНЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

3.1. Проблеми новоутворених територіальних громад.

Не споглядаючи на те, що реформа децентралізації досить поширене явище у світі, на жаль, досі не існує однієї універсальної моделі її впровадження. З метою уникнення тиску зверху та пом'якшенню протидії реформи на місцях, була залучена програма добровільного об'єднання громад. Добровільне об'єднання відбулось у відповідності до перспективного плану – документу, який розробили обласні державні адміністрації згідно Методики формування територій спроможних громад. Проте громади, користуючись принципом добровільності, не завжди об'єднувалися у тому форматі, який передбачав перспективний план і далеко не всі з них брали до уваги критерії майбутньої спроможності: нерозривність території, наявність в потенційному адміністративному центрі закладу загальної середньої освіти I-III ступеня, медичної амбулаторії, проживання не менш як 250 дітей шкільного і 100 дітей дошкільного віку. Таким чином, дана модель не дала змоги уникнути головної проблеми першого етапу реформи - формування низько спроможних громад.

За оцінкою спроможності ОТГ у період 2015-2019 р.р. лише 138 громад мали задовільні показники, решта 323 мали критичні значення за 1 показником, 204 – за двома показниками, 141 – за трьома, 43 – за чотирма, 11 – за п'ятьма, та 1 – за шістьма. Фактично лише за одним критерієм спроможності виявилось, що майже для 50% сформованих ОТГ постає питання їх спроможності та подальшого успішного функціонування [20].

На цьому етапі реформи було виявлено, що на місцях недостатньо ресурсів, як людських, так і фінансових.

Недостатній рівень кваліфікованих кадрів обумовлений тим, що більша частина об'єднаних громад сформована саме на сільських

територіях, що слугує відштовхуючим фактором, так як більшість молодих фахівців тяжіють саме до міст.

Як наслідок, через відсутність кваліфікованих спеціалістів та управлінців впливає ряд наступних проблем – це низький потенціал місцевих установ. Через брак навичок та досвіду гальмується процес розвитку територій, управлінці змушені вчитись на власному досвіді, шляхом «проб та помилок».

Фінансова спроможність громад один із важливих аспектів втілення успішної реформи децентралізації, проте і вона опинилась під питанням. Всі роки розподіл державних видатків був достатньо не логічним та не враховував територіальні особливості та можливості громад. Таким чином сформувались великі диспропорції у розвитку: одні мали все, іншим, навпаки, постійно чогось бракувало. Проте, навіть об'єднання громад повною мірою не вирішила цієї проблеми, адже тепер їх бюджети формуються із власних податків та доходів.

Торкаючись проблемами низької фіскальною спроможності, також слід звернути увагу на тенденції серед більшості підприємців, які реєструють юридичну адресу своїх установ саме у великих містах, як наслідок малі міста недоотримують значної частини доходів, так як податки потрапляють у бюджет міста юридичної реєстрації підприємства.

До фінансових проблем слід також віднести неефективне та нерациональне використання Державних інфраструктурних субвенцій. Більшість проектів, які фінансувались за цей рахунок були орієнтовані саме на отримання миттєвої вигоди, ніж на інвестування із довгостроковою перспективою.

Не менш важливий блок проблем об'єднаних територіальних громад пов'язан із урбанізаційними процесами. Свої побоювання мають як сільські, так і міські території.

Більшість сел та селищ побоюються, що через приєднання їх громад до міст, їх звичний сільський спосіб життя буде з часом викорінюватися,

під ліквідацію підпадуть сільські клуби, освітні та медичні установи і як результат, це призведе до вмирання сіл та селищ.

Окрім цього, сільські території дуже стурбоні тим, що стаючи частиною міської громади, вони стануть базою для шкідливих та небезпечних виробництв, які за популярною світовою тенденцією більшість міст виводять за свої межі. А це призведе до знищення заміських рекреаційних зон і екологічної катастрофи сіл та селищ.

З боку місцевих громад виникає потреба до значних інвестиційних вливань у розвиток соціально-економічної інфраструктури сільських територій задля подальшого контролю над приміськими територіями і більш ефективним розвитком власної інфраструктури у майбутньому.

Слід зауважити, що сама реформа децентралізації безпосередньо формує ряд змін у медичній та освітній сфері, які досі є предметом суперечок серед громадськості. Не дивлячись на спроби оптимізувати медичну сферу, більшість лікарень підпадають під ліквідацію через не відповідність критеріям, що є достатньо складними для виконання. Частина з цих лікарень, що не буде ліквідована, буде переведена у заклад первинної медичної допомоги.

В освітянській сфері відбувається подібний процес. Частина неспроможних шкіл підпадають під ліквідацію, на заміну формуються опорні школи. Як для міст, що мають гарну транспорту систему та інфраструктуру, ці зміни не є проблемними. Що ж стосується сільських поселень, то діти з віддалених районів стають залежними від шкільного автобуса і комунальних служб, які у випадку несправності першого, та неефективності роботи других позбавляють дитину можливості потрапити до навчального закладу і відповідно порушують її право на освіту.

3.2. Територіальні громади, що потрапили під ліквідацію.

Із завершенням базового етапу реформи децентралізації, постало питання існування неспроможних громад. Асоціація ОТГ зайняла позицію, що всі громади, які пройшли шлях добровільного об'єднання, вибори, і успішно надають послуги мешканцям – не повинні бути примусово приєднані до інших.

19 листопада 2019 року Мінрегіоном було запропоновано оновлений варіант Методики формування спроможних громад, який був затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.2020 р .[17]. Згідно із постановою, було встановлено 5 основних критеріїв, які дають можливість оцінити рівень спроможності громад:

1. чисельність населення, що проживає постійно на території громади;
2. чисельність дітей шкільного віку, які навчаються в закладах загальної середньої освіти;
3. площа території;
4. індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади;
5. частка місцевих податків на зборів у доходах.

Слід зазначити, що кількість низькоспроможних громад не має перевищувати 10% від загальної кількості спроможних громад області. А також, до уваги береться фактор оптимальних мереж соціальної інфраструктури та доступність публічних послуг.

Коментуючи дані поправки, уряд заявив, що вже сформовані ОТГ не можуть бути ліквідовано згідно із оновленою Методикою, вона має лише рекомендаційний характер. Проте, доцільним було б ліквідувати ОТГ з низькою чисельністю населення і кількістю дітей, які не можуть бути доєднані до сусідніх територіальних громад, або ті, що сформовані із порушеннями норм Законів України про об'єднанні територіальні громади.

З метою збереження громад, ОДА проводили активні слухання та консультації серед експертів, політиків, членів Асоціація ОТГ задля

формування нових перспективних планів. На цьому етапі вдалося відстояти існування близько 150 ОТГ.

Проте формування нових перспективних планів, не мало чіткого шаблону. Різні ОДА, з різних сторін підійшли до формування нових перспективних планів. Наприклад, Житомирська ОДА поставила за мету максимальне збереження вже сформованих ОТГ, в той час як Львівська пішла шляхом ліквідації близько 20 ОТГ. Позиція Асоціації ОТГ про збереження вже існуючих ОТГ все ж залишалась незмінною і здебільшого була не врахована розробниками перспективних планів. Таким чином, до фінальних проєктів планів не потрапила 121 громада. З них під ліквідацію потрапило 111 ОТГ. [Додаток С]

№	Регіон	Разом
1.	Вінницька область	11
2.	Волинська область	10
3.	Дніпропетровська область	4
4.	Донецька область	0
5.	Житомирська область	3
6.	Закарпатська область	0
7.	Запорізька область	8
8.	Івано-Франківська область	1
9.	Київська область	0
10.	Кіровоградська область	3
11.	Луганська область	7
12.	Львівська область	14
13.	Миколаївська область	4
14.	Одеська область	0
15.	Полтавська область	12

16.	Рівненська область	3
17.	Сумська область	0
18.	Тернопільська область	8
19.	Харківська область	0
20.	Херсонська область	4
21.	Хмельницька область	6
22.	Черкаська область	10
23.	Чернівецька область	0
24.	Чернігівська область	3
Разом		111

Таблиця 3.1. ОТГ, що були ліквідовані під час завершення адміністративного етапу реформи АТУ у 2020р.

Основним критерієм, за яким громади потрапили під ліквідацію є близькість їх центрів до приміських територій і населених пунктів значно більших за людністю. В межах 25 км було налічено 103 громади, наближених до більших центрів. З них 78 все ж таки було приєднано до більших міських громад. 24 громади постали у супротив за об'єднання із містами, тому були змушені доєднатись до сусідніх сільських.

Шлях ліквідації та утворення нових проектних громад начебто вирішив проблему спроможності, проте за цим постали нові проблеми. Відтепер, деякі ОТГ стають віддаленими до нових центрів. Так, наприклад, мешканці Межиріцької ОТГ будуть змушені добиратись через Павлоград (7 км) до нового центру м. Троїцьк – 24 км. А сім доєднаних громад взагалі розташовані на відстані понад 35 км до нових центрів [20].

Окрім цього, лише на прикладі тієї ж Дніпропетровської області, у нових перспективних планах ми бачимо 7 територіальних громад, що сформовані з 1 населеного пункту, 18 громад, що сформовані у зоні впливу більшого економічного центру, у 3 громадах населення не досягає 3000 тис. осіб, а у однієї громади, взагалі площа становить лише 2.3 км².

3.3. Шляхи та напрямки вирішення проблем новостворених об'єднаних територіальних громад

Етап добровільного об'єднання громад станом на 2021 р. вже повністю вичерпав себе і постає питання до переходу до наступного, субрегіонального етапу реформи. Натомість, перший етап приніс за собою достатню кількість змін, а з ними і проблем, які потребують термінового вирішення задля головного результату – успішного завершення реформування АТУ.

Дослідивши основні три блоки проблеми, а це – проблеми спроможності, урбанізаційних процесів та безпосередньо наслідки самої реформи децентралізації, було розроблено такі шляхи їх вирішення:

I. Блок проблем спроможності громад:

1.1 Задля вирішення проблем недостатньої кількості кваліфікованих фахівців на місцях рекомендується провести ефективну кадрову політику на загальнодержавному рівні, спрямовану на підготовку висококваліфікованих управлінців та їх резерву безпосередньо для роботи в об'єднаних громадах. Особливо слід звернути увагу на розробку програми по залученню молодих фахівців до сільських громад.

1.2 Що до фінансового аспекту, рекомендується підготувати пропозиції щодо змін у бюджетному законодавстві та щодо адміністративно-територіального устрою України, передбачивши надання субвенції з державного бюджету на підтримку розвитку новостворених територіальних громад, при цьому умови визначення її загального обсягу, відповідної суми, а також її використання передбачити в залежності від критеріїв спроможності територіальної громади.

1.3 Розробити заходи, спрямовані на побудову ефективної методології прийняття управлінських рішень з метою раціонального використання фінансових ресурсів із поглядом на довгострокову перспективу.

1.4 З метою подолання проблеми низької фіскальної спроможності необхідно збільшити кількість підприємств з місцевим управлінням.

1.5 Спроможність громад має оцінюватись з врахуванням таких параметрів, як опанування делегованих повноважень, стратегування та планування розвитку, проєктна діяльність, зрушення у системі надання послуг громадянам, формування ефективної системи управління територіальною громадою, динаміка розвитку освіти, культури, медицини, бізнесу, забезпечення безпеки, благоустрій, залучені інвестиції тощо. Саме повна, комплексна оцінка може дати відповідь про стан громад та і шляхи, що дозволять підвищити її спроможність.

II. Блок проблем урбанізаційного характеру:

2.1 Для розширення спектру ОТГ, що формуються з міст обласного значення та сільських населених пунктів має бути розроблена загальнодержавна формування агломерацій.

III. Блок проблем власне самого процесу децентралізації:

3.1 Процес інформування має продовжуватись на всіх етапах реформи задля попередження формування стереотипного мислення у населення, яке в свою чергу, через недостатню обізнаність можуть гальмувати подальші процеси децентралізації .

3.2 Медична та освітня реформа потребує перегляду з урахування потреб та інтересів новосформованих територіальних громад.

ВИСНОВКИ

У ході дослідження адміністративно-територіального устрою України було визначено сутність АТУ держави, розглянуто розвиток формування АТУ у різних історико-географічних зрізах, вивчено напрямки реформування АТУ, зокрема реформу децентралізації влади, проаналізовано проблеми завершення базового рівня реформування, причини та обґрунтування ліквідації новостворених громад і запропоновано шляхи та напрямки подолання проблем. Таким чином, було зроблено такі висновки:

- АТУ, що існував довгі роки на теренах України гальмував становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування;
- реформа АТУ була необхідною мірою задля покращення функціонування державного апарату та раціонального розподілу бюджетних коштів по території;
- головною метою діючої реформи децентралізації є створення спроможних до розвитку територій, забезпечення населення якісними послугами та створення умов для кадрового зростання в місцевому самоврядуванні;
- на сьогодні в Україні вже завершився етап формування об'єднаних територіальних громад, яких в загальній кількості налічується 1469 одиниць.
- 490 районів, що існували до 2020 року було ліквідовано, натомість замість них, шляхом укрупнення, було утворено 136 нових.
- перший етап реформи залишив по собі ще достатню кількість проблем, які потребують швидкої реакції щодо їх вирішення, зокрема їх можна виділити у 3 блоки: проблеми спроможності громад, урбанізаційні та наслідки безпосередньо самого процесу децентралізації.
- процес добровільного об'єднання громад ставив за мету продемонструвати засади демократичного суспільства, проте через відсутність досвіду та

висококваліфікованих кадрів було допущено достатню кількість помилок, які призвели до утворення низькоспроможних громад.

- через питання неспроможності - 111 громад було ліквідовано за 2020 рік і приєднано до сусідніх міських та сільських громад.
- ліквідація громад і створення нових перспективних планів повною мірою не вирішило проблем новостворених громад, більшість громад знов стали віддаленими від своїх нових центрів.
- для вдалого завершення реформи, держава ще потребує проведення ефективної кадрової політики, змін у бюджетному законодавстві, перегляду параметрів оцінки спроможності громад та продовження інформаційної політики серед населення, з метою запобігання стереотипного мислення та як наслідок гальмування у процесах реформи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

Один, два або три автори:

1. Анатолій Мельничук, Остапенко Павло. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ: реформа № 1 [аналітичні записки]. К.: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О., 2016. 35 с.

2. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / [Ю. Ганущак – К.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160. – с.

Чотири і більше авторів:

3. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / Авт. Кол.: Куйбіда В. С., Павленко В. П., Яцюк В. А., Матвіїшин О. Я., Ткачук А. Ф., Негода В. А., Карпінський Ю. О., Пухтинський М. О., Ганущак Ю. І., Бабич О. М., Лебединська О. Ю., Матійчик Т. М., Кравець Т. А. Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К., 2009. – 618 с.

4. Адміністративно-територіальний устрій України: історія та сучасність // С.М. Бугай, В.А. Граб, В.П. Новик та ін. – К.: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2002. – 270

Книга за редакцією:

5. Адміністративно-територіальна одиниця АТУ // Юридична енциклопедія: В 6 т. / За Редкол.: Ю.С. Шемшученко. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – Т. 1. – 669 с.

Наукові статті у журналах або розділи книг:

6. Весперіс, С. З. Децентралізація: Проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад [Текст] / С. З. Весперіс, Я. В. Решетняк

// Науковий вісник Ужгородського національного університету : серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство / голов. ред. М.М. Палінчак. – Ужгород : Гельветика, 2018. – Вип. 19№Ч.1. – С. 46–50.

7. Власюк, О. С. Стан і проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України [Текст] / О. С. Власюк // Регіональна економіка. — Львів, 2015. — № 3.

8. Коршун, В. До питання про сутність і значення адміністративно-територіального устрою держави [Текст] / В. Коршун // Вісник Центральної виборчої комісії. — Київ, 2011. — № 2 (21). — С. 85-87.

9. Мельничук А. Підходи до визначення історико-географічних зрізів формування та розвитку суспільно-географічного комплексу України / Анатолій Мельничук. // Історія української географії. – 2008. – №18.

10. Павлюк А.П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації / А.П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. – 2007. – №1(2). – С. 159-164.

Тези:

11. Голіков А.П. До питання адміністративно – територіального устрою та управління народним господарством / А.П. Голіков // Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму інтересів регіонів та держави: Тези доп. – Х., 1994. – С. 6-7.

Законодавчі та юридичні документи:

12. Закон України «Про державний кордон України» від 04.11.1991 № 1777-ХІІ

13. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII (Редакція станом на 14.05.2020)

14. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. №1508-VII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

15. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30 (23.07. 1996). – Ст. 141.

16. Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. №807-IX (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, № 33, ст.235) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>

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

Електронні ресурси:

18. Валюшко І. В. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЕТАПУ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД [Електронний ресурс] / І. В. Валюшко – Режим доступу до ресурсу: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-06/terytorialni-gromady.pdf>.

19. Громади [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://decentralization.gov.ua/gromada>.

20. Мельничук А. П'ять років формування нового базового рівня АТУ: успіхи та проблеми реформи в Україні. Аналітична записка. Київ, 2020. Громадський простір: вебсайт. [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.prostir.ua/?library=pyat-rokiv-formuvannya-novoho-bazovoho-rivnya-atuuspihy-ta-problemy-reformy-v-ukrajini>

21. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. АМУ. — 39 с. [Електронний ресурс] – Режим

доступу до ресурсу: http://www.zhydachiv-rda.gov.ua/file/image/051/posibnik_gromadi_1.pdf (дата звернення: 04.08.2020)

22. Статистика [Електронний ресурс] // ГЕОПОРТАЛ адміністративно-територіального устрою України – Режим доступу до ресурсу: <http://atu.minregion.gov.ua/>.

23. Чмирьова Л. Ю. Районування території України як один з факторів просторового соціально-економічного розвитку регіонів [Електронний ресурс] / Л. Ю. Чмирьова, Н. О. Федяй // Ефективна економіка. – 2013. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1878>.

ДОДАТКИ

Додаток А



Рис. А.2 «Адміністративно-територіальний устрій Київської Русі 2 пол. XI

ст..»



Рис.Б.2 «Утворення Галицько-Волинської держави»



Рис.В.2 «Українські землі у 2 пол. XIV на поч. XV ст.»



Рис.Г. 2 «Адміністративно-територіальний устрій українських земель у складі Речі Посполитої»



Рис. Д.2 «Адміністративно-територіальний устрій українських земель у 1788

р.»

Додаток Е

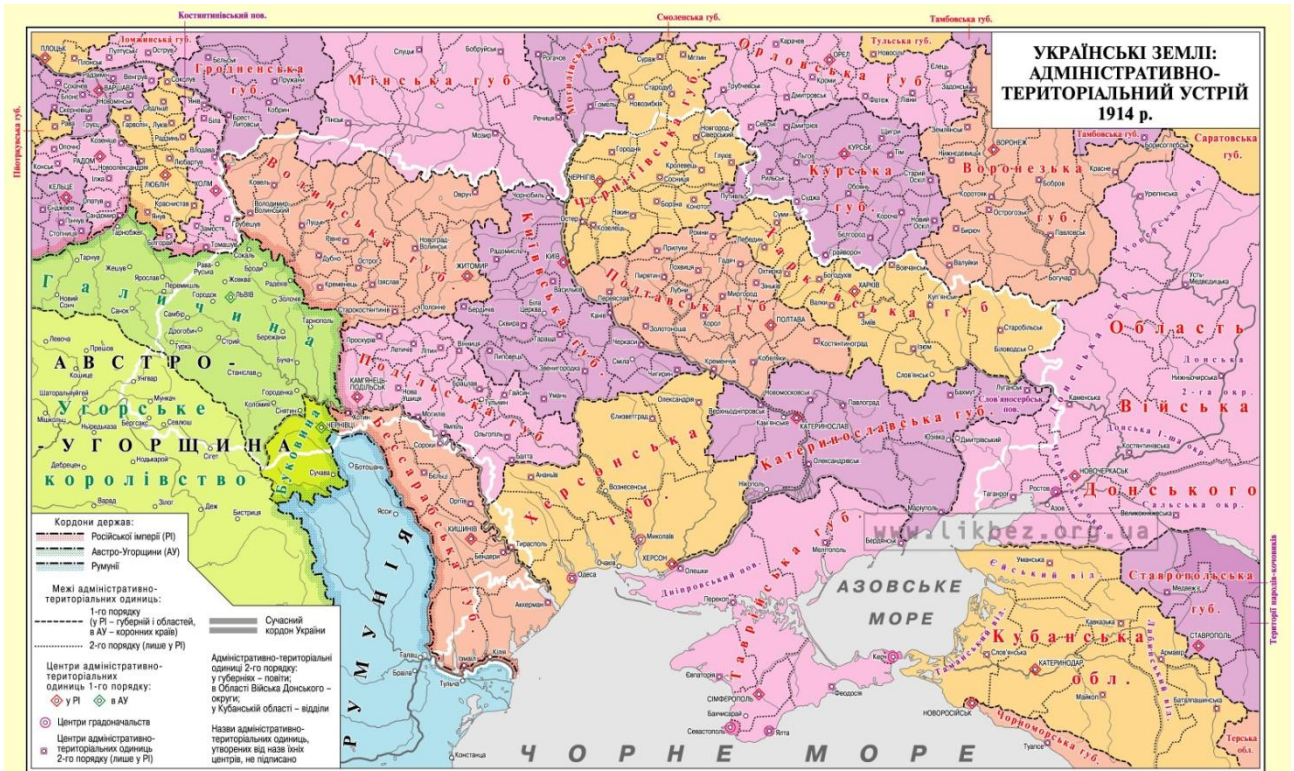


Рис.Е.2 «Адміністративно-територіальний поділ українських земель у 1914

р.»



Рис.Ж.2 «Адміністративно-територіальний поділ УНР у період с 1917-1920 рр.»



Рис.И.2 «Проект М.Грушевського, за яким він хотів поділити УНР на 32 землі»



Рис.Л.2 «Адміністративно-територіальний поділ УРСР на області. 1932 р.»

Додаток М



Рис.М.2«Адміністративно-територіальний устрій УРСР у 1938 р.»

Додаток Н



Рис.Н.2 «Адміністративно-територіальний устрій України з 1991 р.»

Таблиця П.2.

ОБЛАСТЬ	Кількість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад)	Кількість адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня (районів)
АР Крим	Буде утворено громади після де окупації АР Крим	10
Вінницька	63	6
Волинська	54	4
Дніпропетровська	86	7
Донецька	66	8
Житомирська	66	4
Закарпатська	64	6
Запорізька	67	5
Івано-Франківська	62	6
Київська	69	7
Кіровоградська	49	4
Луганська	37	8
Львівська	73	7
Миколаївська	52	4
Одеська	91	7
Полтавська	60	4
Рівненська	64	4
Сумська	51	5
Тернопільська	55	3
Харківська	56	7
Херсонська	49	5
Хмельницька	60	3
Черкаська	66	4
Чернівецька	52	3
Чернігівська	57	5
м.Київ	1	-
Разом	1470	136



Рис.Р.2. «Адміністративно-територіальний устрій: 2020 р.»

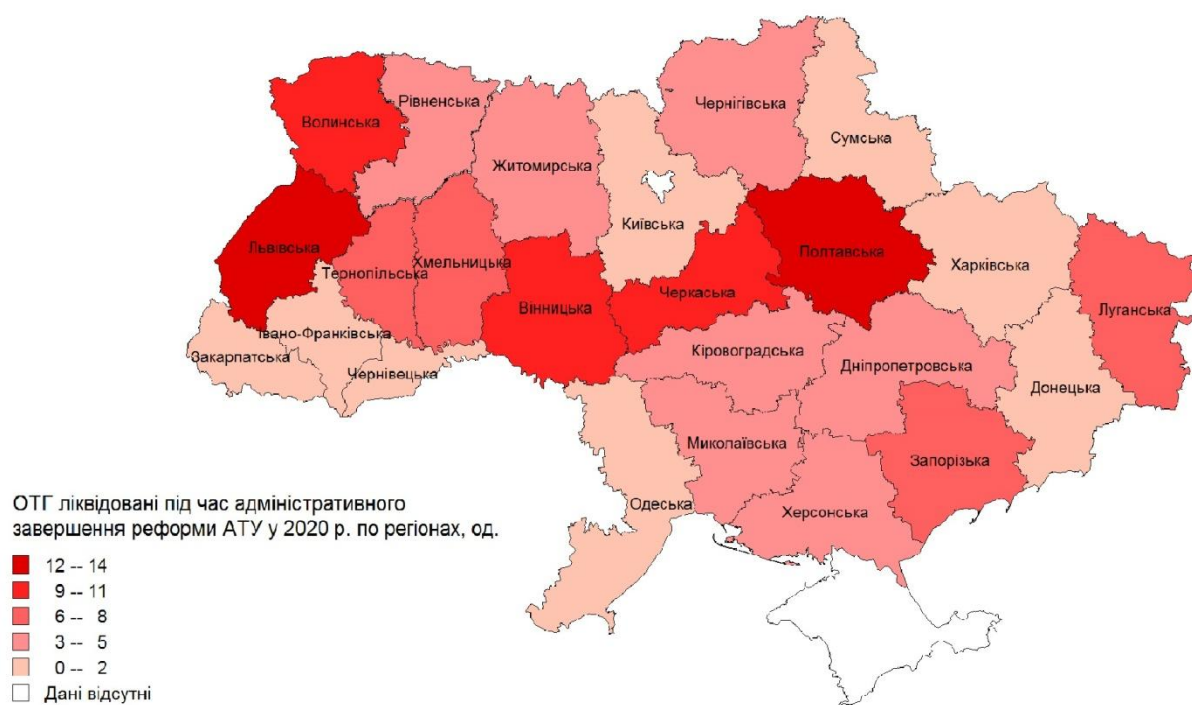


Рис.С.3 «ОТГ ліквідовані під час адміністративного завершення реформи АТУ у 2020 р. по регіонах»