

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ  
ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ  
КАФЕДРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ:  
СКЛАДОВІ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ ТА ПОДАЛЬШІ  
ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

*До захисту  
А. Миколюк / Миколюк А.В.*

Студентки 2 курсу магістратури  
заочної форми навчання  
спеціальності 281 «Публічне управління та  
адміністрування» освітньо-професійної  
програми «Публічне управління та  
адміністрування»  
Нестор Наталії Володимирівни

Науковий керівник  
к.п.н., доцент Миколюк Андрій Васильович

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі  
немає запозичень із праць інших авторів без  
відповідних посилань  
Студент

(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри  
державного управління від «8» грудня 2023р., протокол № 13

Завідувач кафедри державного управління, к.техн.н., Рубан Юрій Григорович

(підпис)

## ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИЧНО – ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ІНОЗЕМНИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ.....	7
1.1. Сутність поняття «децентралізація влади».	7
1.2. Правові засади децентралізації влади в Україні.	13
1.3. Досвід впровадження сучасної моделі децентралізації влади в Україні на прикладі Польщі та Франції.	21
РОЗДІЛ II. СКЛАДОВІ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	32
2.1. Реформування адміністративно-територіального устрою як складова реформи децентралізації в Україні.	32
2.2. Вдосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади.	41
2.3. Реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади в Україні.	47
РОЗДІЛ III. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ	55
3.1. Проблеми проведення реформування децентралізації публічної влади в Україні та шляхи їх вирішення.	55
3.2. Сучасний стан процесу децентралізації в Україні та подальші перспективи реформи.	62
ВИСНОВКИ.....	72
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	80

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Підписавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Україна взяла на себе важливі зобов'язання по вдосконаленню національної системи права, приведення правової системи України до прийнятих європейських стандартів. Імплементация угоди, перехід до стандартів європейського законодавства актуалізує необхідність проведення системних реформ в Україні. У цьому контексті першочерговою стає модернізація українського суспільства і держави.

Стратегія України та курс на європейську інтеграцію зумовлює необхідність інституалізації влади, впровадження сучасної моделі публічного управління та адміністрування. Світовий досвід та сучасні суспільні практики засвідчують, що перезавантаження і подальша децентралізація влади є одними із найефективніших механізмів модернізації вітчизняної системи державного управління. Тому питання децентралізації влади в Україні є актуальним як ніколи та потребує нагального вирішення.

З початку існування незалежної України на різних етапах державотворення було ініційовано ряд фундаментальних перетворень, які певною мірою вплинули на функціонування соціальних інститутів, економічних та політичних процесів в Україні.

Одне з головних завдань реформи – створити сприятливі умови для розвитку громад та територій, максимально спростити соціальні та адміністративні послуги, передати більшу частину фінансово-управлінських повноважень на базовий рівень та чітко розмежувати функції між різними рівнями управління.

Реформа децентралізації – ключовий аспект трансформації суспільних відносин. Децентралізація влади в Україні виступає основоположним принципом державної політики регіонального розвитку, створює можливість ефективного впровадження інституційних перетворень. Ця реформа має безпосередній вплив на мешканців територіальних громад. Важливим фактором самої реформи є зміна принципів здійснення влади на місцях, а

головним етапом реформи стало об'єднання територіальних громад, що призвело до зміни принципів та підходів до політики регіонального розвитку в Україні. Існує необхідність поглибленого вивчення теоретико-правових засад реформи і аналізу складових процесу децентралізації публічної влади в Україні.

**Мета і завдання дослідження.** Метою магістерської роботи є дослідження теоретично-правових засад реалізації процесу реформування публічної влади в Україні та визначення подальших перспектив розвитку реформи.

Для досягнення визначеної мети потрібно виконати наступні **завдання:**

- розкрити сутність поняття «децентралізація влади»;
- окреслити правові засади децентралізації влади в Україні;
- вивчити досвід впровадження сучасної моделі децентралізації влади в Україні на прикладі Польщі;
- розглянути основні напрями реформування адміністративно-територіального устрою в контексті децентралізації влади;
- визначити шляхи удосконалення місцевого самоврядування в країні в умовах децентралізації влади;
- систематизувати основні засади реформування виконавчої влади субрегіонального рівня в умовах децентралізації влади в Україні;
- проаналізувати проблеми та ризики проведення реформи та дослідити сучасний стан процесу децентралізації;
- розглянути подальші перспективи реформування децентралізації в Україні.

**Об'єкт дослідження** – процес становлення та розвитку реформи децентралізації в Україні.

**Предмет дослідження** – теоретичні та прикладна засади правового регулювання місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в умовах реформи децентралізації в Україні.

**Науково-теоретичну основу магістерської роботи** склали праці таких науковців як: В. Борденюка, В. Бакуменка, П. Біленчука, В. Вакуленка, Я. Варди, Ю. Ганущака, І. Дробота, Т. Іванової, І. Коліусика, Є. Корчака, В. Куйбіди, О. Лебединської, А. Ткачука, В. Тимощука, В. Шарго, С. Чернова, В. Авер'янова, О. Босака, Т. Безверхнюк, В. Коваленко, В. Куйбіди, Н. Нижник, В. Федоренко.

**Методи дослідження.** Для досягнення мети та реалізації завдань цього дослідження використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи, що ґрунтуються на сучасних наукових теоріях. Використання системно-функціонального та структурно-функціонального методів дозволило дослідити теоретичну базу, механізмів діяльності представницьких органів та структурування органів місцевого самоврядування; використання категоріального та етимологічного методів було корисним при уточненні змісту базових понять дослідження; діалектичний – для дослідження розвитку й взаємодії різних суб'єктів влади; методи моделювання та прогнозування для обчислення подальших перспектив розвитку; прогностичний метод використовувався для узагальнення напрацьованих матеріалів для формулювання висновків.

**Практичне значення отриманих результатів.** Результати проведеного дослідження можуть бути використані у науковій діяльності у сфері подальшого дослідження теоретичних і практичних проблем децентралізації публічної влади. Наукова новизна одержаних результатів полягає в науково-теоретичному обґрунтуванні результатів здійснення децентралізації публічної влади в Україні на сучасному етапі та визначенні шляхів удосконалення цього процесу. Основні положення магістерської роботи, які визначають її наукову новизну, полягають в детальному аналізі складових реформи децентралізації, в обґрунтуванні необхідності змін адміністративно-територіальної основи державного управління та місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади, визначенні шляхів вдосконалення організації та функціонування

місцевого самоврядування в контексті реформи децентралізації. Вперше представлено аналіз та основні положення Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року. В роботі розглянуто проблеми впровадження реформи та перспективи завершення реформи децентралізації в Україні.

**Структура** роботи обумовлена метою та завданнями дослідження. Вона включає вступ, основну частину, що містить три розділи, та висновки, у яких відтворені найбільш значущі її результати.

# РОЗДІЛ І

## ТЕОРЕТИЧНО – ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

### 1.1. Сутність поняття «децентралізація влади».

Децентралізація як явище політичного реформування, так і етимологічна складова терміну за останні роки стало популярним, як у вітчизняному політикумі, так і в сфері звичного вжитку. Хоча першопочаткова сутність поняття «децентралізація» полягає у зворотному, а саме віддаленню від державної влади. Досвід країн, у яких розвинута демократія, свідчить про те, що саме завдяки децентралізації, тобто залученню місцевого самоврядування до державотворчих процесів, ці країни досягнули поставленої мети – побудови правової, соціальної держави.

Децентралізація влади є складним поняттям, за допомогою якого здійснюється, результатом якого є зміна адміністративно-територіального устрою, організацію роботи державної влади в країні та переосмислення підходів до питання розподілу функцій.

вплив на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів.

Як зазначає у своїй праці І. Дробот: «...децентралізація влади включає як політичну, так і адміністративну сторони. Децентралізація може бути територіальною — переміщення влади від центрального міста на інші території, і може бути функціональною — шляхом передання повноважень на прийняття рішень з головного органу будь-якої галузі уряду до чиновників нижчих рівнів. Цей процес було названо «новим державним управлінням», який був описаний як децентралізація, предметне управління, конкуренція урядової і місцевої координації...» [26, с. 3-4].

Перш ніж перейти до аналізу аспектів сутності децентралізації, важливо окреслити базові підходи до цього поняття та передумови їх виникнення у науковій літературі.

У наукових працях децентралізацію часто окреслюють як набір певних понять, що стосуються певного кола значень, а саме «принцип», «засіб», «метод», «форму», «інструмент», «процес», «явище», «організацію управління» тощо. Згідно з Л. Івлєвою, «...децентралізація є специфічним методом управління, який є важливим для місцевої демократії та розвитку самоврядування...» [32, с.4].

У дослідженнях з адміністративного права децентралізацію визначають як спосіб організації державного управління, згідно з яким адміністративно-територіальні одиниці самостійно вирішують питання місцевого значення, спираючись на чинне законодавство.

Цікавим є погляд О. Матвєєвої: «...передача влади на місця є своєрідною системою державного управління, тобто децентралізацією» [64,с.4-5].

Децентралізацію можна розглядати як процес державного управління, а також як форму організації місцевого самоврядування. Погляди науковців розходяться через різне трактування самого процесу, його природи, різних форм: демократичної, адміністративної, політичної та фіскальної.

Підходи до визначення поняття «децентралізація» в категорійно-понятійних межах науки державного управління має свої відмінності.

Зокрема В. Андрущенко зазначає, що «...децентралізація більш ефективна, ніж централізація, модель щодо демократизації суспільної організації та створення умов для самоорганізації в державі полягає в тому, що здійснення частини основних функцій управління на місцях входить у компетенцію об'єднань громадян, що мешкають на певній території, а також органів і посадових осіб, які не призначаються «зверху», а обираються населенням у межах територіальних громад...» [2, с. 5].

М. Багмет стверджує: «збільшення кількості повноважень в органів місцевого самоврядування, та в свою чергу скорочення цих повноважень в органах центральної, де головною є ідея оптимізації та підвищення

ефективності управління та реалізації інтересів на користь населення» [5, с. 33-37].

Т. Безверхнюк зазначає, що децентралізація – це перерозподіл повноважень регіонам з метою ефективного використання внутрішнього потенціалу, де головним є розмежування функцій між різними рівнями організації влади [6].

Згідно з П. Курмаєвим, «...перерозподіл та делегування повноважень на регіональний рівень з метою їх найбільш ефективного використання та підтримки розвитку регіональних програм по впровадженню нової системи управління в регіонах...» [56, с. 16-23].

У праці А. Матвієнка термін «децентралізація» означає не разова передача повноважень з вищого рівня влади до нижчого, а процес який охоплює увесь спектр успішного функціонування управління на місцях, а саме вирішення питання спроможності створення громад, одержання від держави фінансової підтримки, включення до міжбюджетних відносин, залучення мешканців до управління суспільними процесами тощо [63, с. 3].

У публікації А. Коваленко «Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі» стверджується, що сутність децентралізації полягає у тому, що «...політико-правові елементи взаємовідносин громади і держави утворюють особливий правовий режим, що надає місцевим органам самостійності і ієрархічної незалежності від органів як державного управління, так і самоврядування ...» [38, с. 3-5].

За Л. Петренка, можливість передачі влади на нижчий рівень управління, за рахунок принципу субсидіарності. [70,с.4-5].

А. Мельник стверджує, що це: «...характерне явище для сфери сучасного державного управління, зумовлене об'єктивними та суб'єктивними факторами розподілу управлінських функцій та повноважень між органами виконавчої влади різних організаційно-правових рівнів...» [19, 199].

Як зазначає Н. Нижник, децентралізація – «характерне для сфери державного управління явище, зумовлене об'єктивним і суб'єктивними факторами» [17, с. 86].

За А. Лелеченко, це «...цілеспрямований процес, який орієнтований на покращення державного управління, та включає в себе переміщення від вищих до нижчих рівнів органів державної влади і місцевого самоврядування...» [57, с. 12-13]. За О. Кобилецькою, це «...ефективний інструмент для реорганізації уряду в напрямку забезпечення суспільних благ та послуг» [37, с.73], а за С. Демиденко «...провідний принцип європейської і світової політики, що вплинув на зростання важливості багаторівневого управління розвитком територій» [16, с. 106-111].

Оскільки «децентралізація» є одним з ключових факторів, які сприяють впровадженню демократичних реформ, підвищують прозорість діяльності влади, то ці фактори наштовхують до висновку, що існування традиційного погляду на децентралізацію як передачу повноважень на місця не є узагальненим. Тому підходи до визначення сутності реформи децентралізації потрібно визначати як комплекс адміністративно-управлінських рішень, що потребують удосконалення та переосмислення.

На даному етапові реформи виникає твердження, що основними принципами існування та розвитку суспільства є ефективне функціонування державного апарату та підтримання балансу інтересів держави з одного боку, а діяльності новостворених адміністративних одиниць з іншого.

У цьому контексті необхідно розрізняти типи децентралізації, оскільки вони розкривають різні аспекти функціонування державного управління на місцях, мають свої характерні ознаки та по-різному впливають на кінцевий результат.

Прихильники політичного типу децентралізації підтримують думку про те, що залучення громадськості до прийняття рішень краще відповідатиме запитові суспільство на проблеми, які потребують вирішення, порівняно з тими рішеннями, які прийнято на рівні центральної влади.

Під політичним визначенням децентралізації розуміється, що вибори політичних представників дозволяють виборцям знати свого представника та вчасно реагувати на запити своїх виборців.

У свою чергу політична децентралізація, складовою якої є конституційні чи визначені законом реформи, формування політичних партій, що призводить до посилення законодавства, формування місцевих політичних еліт та підтримки ініціатив, інтересів громадських груп.

Розрізняють також фіскальну децентралізацію – делегування фінансових ресурсів та повноважень, завдяки якій відбувається формування бюджету на місцях, завдяки якій відбувається передача органам місцевого самоврядування збирати місцеві податки, визначати видатки місцевих бюджетів, це передбачається метою втілення децентралізаційних принципів у сфері фіскальної децентралізації.

Адміністративна децентралізація має спрямованість на делегування владних повноважень, які належать до сфери розробки та прийняття рішень, використанню ресурсів, сфер компетенції для надання державних послуг у різних сферах [57, с. 12-13].

Адміністративна децентралізація характеризується перерозподілом повноважень та включає в себе зосередження необхідних ресурсів для успішного функціонування місцевого самоврядування, відповідно до Законів України.

Можемо робити висновки, що існують різні види децентралізації, кожен з яких має свою відповідну правову форму у практичній реалізації. Відповідно до суб'єктів та сфер впливу можна виділити наступні види децентралізації:

- Територіальна децентралізація – органи місцевого самоврядування та державного управління, які належать до визначених адміністративно-територіальних одиницях, можуть здійснювати публічне управління, знаходячись при цьому поза вертикаллю державного управління.

- Функціональна децентралізація означає можливість здійснення та визначення самостійних та незалежних організацій, де суб'єктними владних

повноважень є перелік завдань публічного характеру, щодо здійснення відповідних функцій на місцях, які мають регулюватися сферами суспільного життя та встановленим законом порядком.

- Предметна децентралізація полягає в професійному самоврядуванні, де представлені система та організація управлінських відносин, що визначається та реалізується визначеною законом організацією та перебуває під наглядом державних органів влади [24,с. 15].

Децентралізація має на меті визначення конкретних сфер впливу та повноважень на місцях не лише по вертикалі державного управління, а й по горизонталі владного управління. Принциповими положеннями, які характеризують вертикальну децентралізацію, є можливість передачі на місцях повноважень шляхом їх деконцентрації, при цьому визначаючи обсяг та сфери повноважень, які наділені правом здійснення функцій та системою нагляду.

Як бачимо, немає одностайності серед дослідників і щодо визначення об'єкта децентралізації. Частина, як уже зазначалося, вважають об'єктом децентралізації управління, інші – владу. Причому як одні, так і інші, зазвичай, розглядають досить широкий спектр цих категорій. Коли йдеться, наприклад, про децентралізацію управління, то одні розглядають об'єктом державне управління, інші – публічне управління.

В Україні держава своїми функціями з організації життєдіяльності територіальних громад наділяє органи місцевого самоврядування, згідно із затвердженою Кабінетом Міністрів України «Концепція реформування місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні» [90]. Тобто при здійсненні державного управління відбувається перерозподіл повноважень між органами державного управління і органами місцевого самоврядування з виконання функцій держави щодо організації життєдіяльності на місцевому рівні [97, с. 92-98].

Враховуючи ці положення, можна сформулювати поняття децентралізації державного управління, яке слід розглядати як сукупність

правових, організаційних, інституційних, інформаційних заходів, пов'язаних з наданням органам місцевого самоврядування повноважень з виконання управлінських функцій державних органів щодо організації життєдіяльності територіальних громад [25, с. 130-137].

Отже, важливим фактором проведення реформи децентралізації публічної влади, яка виступає не лише механізмом передачі повноважень на місця, а і можливістю власноруч формувати бюджет, є фіскальна децентралізація. Ця реформа є однією з головних умов демократичного реформування не лише управлінської вертикалі, а й запорука забезпечення її демократизму та народовладдя.

Підсумовуючи вищесказане, можна стверджувати походження та розуміння змісту терміну «децентралізація» має свої особливості. Значення цього терміну залежить від тих значень та функцій, від яких, власне, і залежить набір функцій, які вкладають, у формування визначення цього терміну. Тому децентралізація може бути територіальною – передача влади до центру до території. Також децентралізація є функціональна – шляхом передання повноважень на прийняття рішень.

## **1.2. Правові засади децентралізації влади в Україні.**

Реформа місцевого самоврядування та процесів пов'язаних з реформою децентралізації вимагає відповідної нормативно-правової бази. Основними учасниками цього процесу виступають Верховна Рада України, Президент України, Кабінет міністрів України та громадяни, які реалізують свої права за рахунок об'єднань в територіальні громади.

У своїх наукових публікаціях Б. Калиновський, Р. Колишко звертають увагу на поділ процесів децентралізації на етапи та фази. На першому етапі формується ієрархія структури органів публічної влади, де має місце розподіл повноважень [35, с.105].

Виходячи з цього, перший етап можна умовно поділити на два підпункти, перший — виділення функціональних зобов'язань, другий — розподіл зобов'язань згідно з ієрархією органів влади, інтегруючи процес децентралізації. Другий етап можна характеризувати виходячи з розподілу повноважень згідно з реформою управління [43, с. 14].

Третій етап характеризується законодавчою складовою реалізації територіальної політики децентралізації управління в Україні.

Реформа децентралізації здійснюється на основі Конституції України та відповідних законів, положень та принципів, які задекларовано Європейською хартією місцевого самоврядування, зокрема Закон України «Про добровільне об'єднання громадян» визначає принципи, за якими відбувається реформування сфери місцевого самоврядування, а саме: верховенства права, прозорості, відкритості, правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування, партнерства держави та місцевого самоврядування, сталого розвитку територій [79]. Зазначені принципи є обов'язковими у процесі реформування місцевого самоврядування [104, с. 112].

Започаткована в Україні реформа децентралізації та місцевого самоврядування базується на великій кількості теоретично-правових норм та актів.

Децентралізація публічного управління на засадах субсидіарності є сьогодні одним із провідних принципів Європейського Союзу та інших розвинених демократичних країн світу. Основоположним документом, який визначає засади місцевого самоврядування та регулює його діяльність є Європейська Хартія місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала в 1997 році [30].

Децентралізацію влади було передбачено Конституцією України, де йдеться про те, що це один із головних чинників територіальної організації влади та управління в державі. [45, с. 141]. Знаковим для реформування місцевого самоврядування є Бюджетний кодекс України, а саме перша

редакція, ухвалена 21 червня 2001 р., який вперше визнав принцип субсидіарності як розподіл видатків між державним бюджетом та бюджетом на місцях [10].

Важливим етапом у здійсненні реформи децентралізації та реформуванні системи місцевого самоврядування є «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальні організації влади в Україні» схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 1 квітня 2014 р. [46]. Вона визначає шляхи та механізми створення та подальшу організацію влади в територіальних одиницях. Реалізація концепції передбачає план заходів:

- вироблення та прийняття рішень щодо засад здійснення реформи децентралізації;
- розробити та внести зміни до Конституції України в частині децентралізації;
- внести зміни до Податкового та Бюджетних кодексів України, для здійснення фінансової децентралізації та фінансової підтримки створених громад;
- на законодавчому рівні врегулювати питання передачі до комунальної власності об'єктів, які знаходилися у юрисдикції інших органів державної влади [46].

Найбільш ґрунтовно офіційне бачення реформи децентралізації відображене у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [81].

Децентралізація як механізм передачі повноважень до нижчих рівнів державного управління розглядається тут як основна складова державного управління розвитком регіонів, як прерогатива держави. В цьому документі децентралізація трактується як деконцентрація – передача владних повноважень іншим органам на місцевий рівень управління. На її основі модель перспективних регіонів будується на основі децентралізації, деконцентрації та субсидіарності [99, с. 62-63].

Варто зазначити, що затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року зумовило собою можливість отримання від зарубіжних донорів фінансування для підтримки соціальної та економічної складової реформи децентралізації. Окремим пунктом угоди було передбачено фінансування на здійснення реформи у сфері регіонального розвитку та децентралізації в Україні [107].

Кабінетом міністрів України було ухвалено ряд стратегій, які стосуються змін системи публічного управління в контексті децентралізації:

- реформування системи державного нагляду (контролю);
- розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України;
- зміна підходів до системи управління державними фінансами;
- реформування системи державної служби;
- розвитку Державної прикордонної служби в Україні;
- оптимізації системи органів виконавчої влади;
- зміна підходів до вирішення питання професійного навчання державних службовців усіх рівнів;
- розвитку електронного урядування в Україні;
- зміни у системі державного нагляду та контролю;
- реформування системи електронних послуг;
- зміни до формування політик публічного управління та місцевого самоврядування [96, с. 13].

Ключова роль у здійсненні реформи децентралізації та місцевого самоврядування є зміни до Конституції України в частині децентралізації, де головним мають стати чіткі принципи впровадження реформи.

Конституційний законопроект, внесений Президентом України 26 червня 2014 р., передбачив зміни до підходів формування повноважень органів державної влади та децентралізації зокрема.

Змінами до головного закону України, які напрацьовувала тимчасова комісія, отримали схвальні рекомендації від Венеційської Комісії Ради Європи, які запропонували практичні рекомендації щодо їхнього

удосконалення. Після розгляду Президентом України 16 липня 2015 р. допрацьований проект Закону України про внесення змін до Конституцій України щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (№ 2217а від 01.07.2015 р.) [91]. Українським Парламентом було спрямовано відповідні зміни до Конституційного Суду, який визнав їх такими, що відповідають вимозі статей 157 та 158 Основного закону.

31 серпня 2015 р. у парламенті проголосувало 256 депутатів за попередня схвалення даного законопроекту. Однак в подальшому в Верховній раді VIII скликання не було проголосовано.

Також важливу роль для проведення реформи та визначенню загальних засад регіональної політики в Україні визначає закон «Про засади державної регіональної політики» [80]. Статтями даного закону визначається принципи державної регіональної політики як складової основи проведення реформ в Україні.

Для вирішення проблемних питань на місцях, можливість об'єднувати зусилля громад і їхніх територій потрібне фінансове забезпечення, тому для вирішення цих проблем було розролено та прийнято закони України – «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [79] і «Про співробітництво територіальних громад» [86].

Незважаючи на те, що Конституцією України передбачено можливість мешканцям громад добровільно об'єднуватися в громаду (територіальну), механізму такого об'єднання не передбачено.

Метою Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є визначення правових умов та нормативів, які дають можливість посилення гарантій функціонування органів місцевого самоврядування за тими принципами, які визначає закон, утворення спроможних громад, сталого та збалансованого розвитку регіонів, відкритому та прозорому використанню коштів бюджету різних рівнів.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» створено з використанням найкращих європейських традицій та досвіду. Його

положення визначають правові засади здійснення співробітництва між громадами, також унормовано принципи, форми, засади його стимулювання, фінансування та контролю. Передбачено розрив договорів про співробітництво та підстави скасування договору.

До цього існувала проблема неврегульованості упровадження співробітництва між громадами, лише було передбачено об'єднання спільних ресурсів, проте не було правових норм такого співробітництва.

Наприкінці 2015 р. Змінами до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» [78] та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень із державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» надавався дозвіл на передачу до виконавчих органів рад різного рівня реєстрацію юридичних та фізичних осіб [67, с. 105-111].

Закон передбачалося врегулювання системи державної реєстрації органів місцевого самоврядування та усунення проблем, пов'язаних з правовим регулювання правонаступництва ОТГ (рішення, договори, виконання окремих бюджетів до прийняття об'єднаного тощо) [102, с. 1-7].

Сфера бюджетного законодавства теж зазнала змін, було розширено джерела доходів новостворених об'єднаних територіальних громад, це стало можливим завдяки прийняттю Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів» [77].

У Законі України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо особливостей формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад» передбачено нові принципи виконання бюджетів місцевих рад, передбачено прямі міжбюджетні відносини ОТГ з Міністерством фінансів України. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» визначив зокрема склад доходів утворених громад.

Запровадження даних норм на практику дозволило суттєво наростити фінансовий ресурс місцевих бюджетів.

Зокрема Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо статусу старости села, селища» [92] вводить поняття «старостинський округ» та визначає його як частину території об'єднаної територіальної громади (ОТГ), утворених відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», де розташовано декілька населених пунктів (село, селище), крім центру адміністративного центру громади, визначену сільською, селищною, міською радою. Цей закон визначає статус та повноваження старости.

Завдяки прийняттю Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» було вирішено питання, яке протягом тривалого часу не давала змоги ЦВК призначити перші в об'єднаних територіальних громадах [75]. Закон визначає наступне: «...утворення об'єднаної територіальної громади, до складу якої увійшли територіальна громада міста республіканського значення Автономної Республіки Крим або обласного значення і територіальна громада (територіальні громади) села, селища, іншого міста суміжного району, зміни меж районів не потребує; рішення ЦВК про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови об'єднаної територіальної громади приймається до зміни меж відповідних районів...» [75].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» вирішувалася проблема тих громад, які ще не були включені до ОТГ. Тепер вони мали право приєднатися до суміжньої громади.

Одним з основних кроків до подальшого завершення реформи децентралізації було затвердження 30 серпня 2017 р. Кабінет Міністрів України «Методики формування спроможних територіальних громад» [73].

Ця методика визначає поняття Спроможна територіальна громада: «...Спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці...».

Передбачено визначення центру громади: «...потенційний адміністративний центр спроможної територіальної громади – населений пункт (село, селище, місто), який, як правило, розташований найближче до географічного центру території спроможної територіальної громади та має найбільш розвинуту інфраструктуру...».

Один з критеріїв доступності та повсюдності місцевого самоврядування визначено зони доступності: «...зона доступності потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади – територія навколо потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади, що визначається з урахуванням доступності послуг у відповідних сферах на території такої громади...».

Переходячи до висновків, можна ствердити, що аналіз українського законодавства та нормативно-правових актів, пов'язаних з реформуванням місцевого самоврядування, регіонального розвитку та реформи децентралізації, знаходиться в стані постійного оновлення та доопрацювання.

Отже, на цей час Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України ухвалено значну кількість законів та що дозволяють втілювати реформу Децентралізації в Україні, проте, до цього часу існує ряд невнормованих питань, вирішення яких дозволить говорити про завершення реформи децентралізації в Україні.

### **1.3. Досвід впровадження сучасної моделі децентралізації влади в Україні на прикладі Польщі та Франції.**

Україна в 2014 році задекларувала початок повномасштабних реформ у сфері держаного управління та місцевого самоврядування. Однією з найуспішніших реформ, що передбачено у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» реформ, можна вважати реформу децентралізації (місцевого самоврядування та змін до адміністративно-територіального устрою).

Децентралізація є складним та багатоетапним феноменом, поняття якого можна розкривати через його вплив на устрій держави, державну політику, систему органів влади, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Отже, децентралізація означає такий спосіб місцевого самоврядування, за якого більшість повноважень передається з рівня центральних органів на нижчий рівень і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня.

Можна ствердити, що децентралізація позитивно впливає на розвиток демократії в державі, економічний розвиток в цілому, оскільки:

- по-перше, відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп, залучення громадського сектору, сфера публічного сектору;
- по-друге, наслідком цього є залучення населення до управління на місцях.

Важливо тут зазначити і мету уникнення дублювання повноважень органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади, яке необхідно здійснити через чітке розмежування влади на рівні державне управління – місцеве самоврядування [23].

Для об'єктивного вивчення та запозичення європейського досвіду реформування місцевого самоврядування, субрегіонального рівня та територіальної організації влади необхідно розуміти закономірності розвитку реформування адміністративно-територіального устрою, утворення

територіальної основи, в країнах Європи. Варто зазначити, що місцеве управління та адміністрування побудоване на принципах адміністративно-територіального устрою. Більшість країн світу є унітарним, а це значить, що для вирішення проблем на місцях здійснюється через участь місцевого самоврядування. Питання реформування місцевого самоврядування має розглядатися та формуватися у контексті змін в адміністративно-територіальному устрої. Територіальний устрій є «каркасом» держави.

Форми організації адміністративно-територіального устрою є надзвичайно строкатими та мають різні форми, які можуть залежати від місцевих умов (соціально-економічних, географічних та ін.). Тому використання певної парадигми не завжди буде накладатися на місцеві умови реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. Розвиток країн ЄС передбачає підвищення ролі регіонів та передачу їм самоврядних та управлінських функцій. Прикладом, який послугував запровадження реформи децентралізації в Україні стали Республіка Польща та Французька Республіка.

Для впровадження стандартів реформування та діяльності органів територіальної організації влади було розроблено класифікацію адміністративно-територіальних одиниць NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics), яку було затверджено рішенням Єврокомісії 2001/0046. Де визначено, що основним принципом проведення адміністративних реформ визначено, що формування територіально-адміністративних одиниць відповідно до єдиної європейської класифікації (NUTS) [114, с. 89-92].

Дана класифікація передбачає чітке визначення територіальних одиниць різного рівня розвитку та поділяє їх на п'ять рівнів:

1. Регіони першого рівня (NUTS 1) – це як правило великі регіони;
2. Регіони другого рангу (NUTS 2) – це провінції, департаменти та інші органи субрегіонального рівня, урядові округи.
3. Регіони третього рангу (NUTS 3) – це графства префектури, які відповідають районному поділу в Україні;

4. NUTS 4-5 – це місцеві органи виконавчої влади та державні органи [74, с. 26-27].

Така класифікація побудови адміністративно-територіального устрою є умовою для держав Центрально-Східної Європи, які планують вступати до ЄС.

Кожен відповідний рівень має визначений перелік повноважень відповідно до чисельності населення, яке проживає в адміністративному утворенні:

1. NUTS 1 – від 3 до 7 млн. жителів;
2. NUTS 2 – від 800 тис. до 3 млн. жителів;
3. NUTS 3 – від 150 тис до 800 тис;

Відповідно до такої класифікації відбувалося напрацювання засад адміністративно-територіального устрою в Польщі.

У більшості європейських країн головним суб'єктом влади на місцях і розпорядником бюджету є територіальна громада, яка складається з жителів одного чи кількох невеликих і близько розташованих населених пунктів. Утворення самоврядних одиниць має враховувати економічні, історичні, географічні, демографічні, екологічні і культурні фактори.

Урядовання на місцевому рівні щодо вирішення справ на місцях, може здійснюватися двома способами: як призначуваними «згори» чиновниками державного апарату (префект), повноваженн яких здійснюються на нижчих щаблях влади.

Яскравим прикладом здійснення реформи адміністративно-територіального устрою та реформи децентралізації може бути адміністративно-територіальний устрій Республіки Польща (РП).

Запроваджений у країні устрій демонструє раціональний розподіл владних повноважень. Важливо також зазначити про компетенцію між трьома рівнями місцевого самоврядування – гміною, повітом і воєводством.

Важливо зазначити, що корисним для Української держави є досвід Польщі – країни, яка одна з перших в країнах Центрально-Східної Європи стала на шлях успішного та динамічного реформування територіальної організації влади у країнах Європи. [61, с. 15–18].

Систематизація та узагальнення досвіду Польщі, яка у 90-х роках ХХ ст. успішно здійснила адміністративно-територіальну реформу, є надзвичайно цінними для України, оскільки надає можливості простежити комплекс заходів щодо децентралізації державного управління, динаміку перетворень, а також визначити особливості вдосконалення діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування.

Варто відзначити, що головним елементом, на основі якого в Польщі мала відбуватися демократична трансформація, було визначено пріоритетним місцеве самоврядування. При цьому потребували вирішення проблеми, пов'язані з розподілом повноважень і відповідальності різних рівнів та гілок влади, унезалежнення громад від будь-якого обмеження їхніх прав або втручання з боку центральної влади, що забезпечувалося незалежним судовим захистом і чітким розмежуванням майнових та фінансових функцій центру та місцевих інституцій [61, с. 15–18].

Започаткували процес децентралізації та трансформації місцевих органів влади законодавчі акти «Про територіальне самоврядування» [121], «Про вибори в ради гмін» [122] (ухвалені 8 березня 1990 р.) і «Про місцеві органи державної адміністрації» [120] (від 22 березня 1990 р.).

Ці нормативні акти поклали початок реформуванню місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою в Польщі. Згідно з цими законами створювалися адміністративно-територіальні одиниці – гміни, а також встановлювалася система виборів. У межах локальних самоврядних одиниць на місцях законодавство закріплювало відсутність державних адміністрацій, натомість центральний уряд делегував більшість повноважень муніципалітетам [14, с. 78–82].

Відповідно до цього, органи самоврядування отримали від центральної влади передавалися для вирішення притаманні місцевому рівню функції, а саме початкову освіту, комунальні послуги, частину дорожньо-транспортного господарства, базові функції соціальної сфери та охорони здоров'я.

Актуальні питання переважно стратегічного спрямування залишалися на загальнодержавному рівні. Органи місцевого самоврядування також було наділено статусом юридичної особи та правами судового захисту, що унеможливило вплив центральних органів держави на справи, що стосуються виключно територіальних громад.

Зараз Польща має чітко визначено трирівневу систему функціонування місцевого самоврядування. До першого рівня належить органи на рівні гмін (компетенція яких визначає вирішення проблем, пов'язаних з місцевими сферами); які виходять з сфери компетенції гмін. Наступною ланкою є повіти, які не потрапляють до сфери компетенцій гмін. Далі йдуть воєводства, які є представниками уряду, де відбувається розподіл на регіони. Також вони уповноважені здійснювати контрольно-наглядові функції по відношенню до гмін та повітів. У Польщі створено та функціонує 308 повітів (округів). Число муніципалітетів залишилося незмінним.

Стаття 164 Конституції Республіки Польщі визначає основною одиницею місцевого самоврядування – гмін, до управління якої належать функції, не закріплені за іншими територіальними утвореннями. Також гміна має статус юридичної особи, це дає їй право виконувати обов'язки від свого імені та на власний розсуд. Обов'язки гміни переважно полягають в сфері місцевого господарства, культури, освіти, науки, комунальних послуг, медицини.

Згідно з Законом «Про місцеве самоврядування гмін» гміна має певне розгалуження у сфері повноважень, оскільки має як власні, так і делеговані (доручені з урядової області). Власні повноваження відповідно до закону мають близько 20 пунктів, проте він є не вичерпним, з цього можна зробити висновок,

що гміна має досить широкі повноваження, окрім обов'язкових закріплених законодавством.

Населення, що проживає на території гміни, поділяється на сільське, до головою є вїйт та сільсько-міські (голова – бургомїстр). У міських головою є президент. Зараз у Польщі є 1566 сільських гмін, 608 сільсько-міських та 305 міських. Вїйт обирається шляхом таємного голосування на 4 роки. Вїйта не можна відкликати. Вїйт не може бути депутатом, послом, сенатором, воєводою. Представницьким органом гміни є рада гміни. За пропорційним способом визначається кількість членів ради гміни.

Виходячи з цього можна спостерігати визначення складу ради гміни. До повноважень ради гміни належать усі повноваження в межах території гміни, якщо інше не передбачено законом. Згідно з законодавством, наступною територіальною одиницею є повіт, який є повністю самостійним та самоврядним органом з власною компетенцією сконцентрованими у сфері громадських послуг та місцевї адміністрації. До його функцій належить надання тих послуг, які не можуть надаватися на місцевому рівні, а саме: видача дозволів на будівництво, управління водопостачанням, використання та контроль над природними ресурсами, санітарна інспекція, реєстрація транспортних засобів, видання водійських посвідчень. Повітовий рівень управління опікується здійсненням п'яти основних функцій, що здійснюються іншими службами, але підпорядковуються голові адміністрації: поліція, пожежна служба, санітарно-епідеміологічна інспекція, ветеринарна та ветеринарного нагляду.

Поруч з воєводою діють органи місцевого самоврядування та державні адміністрації, згідно цього воєводство має локальний та державний характер.

Органом, який представляє інтереси громадян на рівні воєводи є сеймик, який обирається шляхом прямих виборів. Обирається строком на 4 роки. Чисельний склад пропорційний, відповідно до кількості жителів округу. Маршалок воєводства стоїть на чолі виконавчого органу.

До головного завдання воєводи є політика втілення стратегій регіонального розвитку, реалізація завдань, що знаходяться на загальнонаціональному рівні. Серед них можна виділити укладання контрактів на рівні регіон – уряд. Це забезпечує бюджети воєводства грошовими надходженнями.

На нижчих рівнях організації влади ( повіту та воєводства) існують органи місцевого самоврядування, чіткий перелік повноважень яких визначено Законом «Про місцеве самоврядування повітове» [119].

Порівнюючи з Польщею, в Україні місцеве самоврядування перебуває під жорстким контролем вертикалі виконавчої влади, враховуючи, що на даному етапі створюються ОТГ, які починають успішно функціонувати.

Цікавим досвідом формування місцевого самоврядування для України є Франція. Ця країна має схожі ресурси, площу, кількість населення, тому її досвід може бути взятим для реформи децентралізації в Україні. Початок реформи децентралізації у Франції слід вважати 1982 рік, саме в цьому році було прийнято закон № 82-213 «Про права та свободи комун, департаментів та регіонів», який закріпив основні принципи діяльності регіонів та муніципалітетів, територіальних громад. Цей закон по праву вважають законом, який дав старт децентралізації, оскільки мав ряд важливих положень:

- скасування нагляду з боку префекта, та його подальша заміна на нагляд, який здійснюється за допомогою адміністративних судів та регіональних рахункових палат;
- передача виконавчих повноважень від префекта до голови обраної представницької асамблеї;
- надання регіону статусу самоврядної, повноправної територіальної громади.

Після прийняття цього закону в Конституції Франції з'явилася нова територіальна одиниця – регіон. Відповідно до цього, виконавча влада передавалася від представника держави (префекта) до глави регіональних асамблей.

Статтею 1 Закону передбачається, що комунами, муніципалітетами та регіонами керують обрані ради. Розподіл повноважень між новоутвореними органами організації влади здійснюється за принципом субсидіарності. З цього можна зробити висновок, що політики публічного управління у Франції передбачає розподіл повноважень між центральним та місцевими органами влади [44, с. 196].

Після запровадження реформи Франція стала єдиною країною Західної Європи, що мала 4 рівні організації влади (центр, регіон, департамент, комуна). Кількість комун у Франції становить близько 36 тисяч, а середня кількість населення в них – 380 осіб. Подібна ситуація спостерігається і в Україні, коли існує велика кількість територіальних одиниць, які навіть не мають своїх представницьких органів та виконавчих комітетів.

Дану проблему у Франції вирішив закон від 12 липня 1999 року, який був спрямований на врегулювання об'єднувачих механізмів у громадах. Закон встановлює три типи об'єднань:

- міські об'єднання для агломерації з населенням понад ніж 500 тисяч чоловік;
- об'єднання міст та передмість, де населення менше ніж 500 тисяч;
- об'єднання комун, що утворилися в сільських районах.

Як можна побачити, Франція не пішла шляхом скорочення кількості комун, а надала їм можливість максимально об'єднуватися в громади. Станом на сьогодні складовими адміністративно-територіального устрою Франції є комуна, кантон, округ, департамент і регіон, при цьому округа та кантон не мають власних органів. Виходячи з цього, Франція трирівневу систему організації державної влади на місцях: комуна, департамент, регіон [60, с. 86-87].

Базовим рівнем адміністративно-територіального устрою є комуни, які дуже сильно відрізняються між собою за площею та територією. Влада на цьому рівні представлена виключно органами місцевого самоврядування – муніципальною радою та мером комуни. Муніципальна рада слугує

представницьким органом комуни, відповідну раду формують муніципальні радники (депутати). Їх кількість є пропорційною до кількості жителів комуни. У зв'язку з різкою відмінністю кількості населення під час виборів застосовується змішана система – мажоритарна, яка поєднується принципом пропорційного представництва.

Діяльність самоврядних органів комуни контролюється префектом. Наступним рівнем організації адміністративно-територіального устрою є публічна влада, яку представлено Генеральною асамблеєю. Цей орган здійснює функцію контролю та представляється префектом. Генеральна рада формується на основі загальних виборів. Кожні три роки Генеральна рада оновлює свій склад на третину. Рішення голови генеральної ради можуть блокуватися префектом, далі відбувається перевірка префектом, якщо ці рішення суперечать законам Франції, то їх може скасувати адміністративний суд. Публічне управління на рівні департаменту представлене державною адміністрацією, на чолі адміністрації стоїть префект [72, с. 47–51].

Для України, яка увійшла у фазу завершення реформи децентралізації досвід Франції є надзвичайно корисним, оскільки сучасна концепція реформування адміністративно-територіального устрою, яка корелюється з проведення реформи децентралізації, цілковито відповідає досвіду Франції. Наступним важливим досвідом, яким необхідно скористатися Україні, є запозичення функції нагляду держави за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Впродовж історії реформування самоуправління в Україні, були здійснені спроби вдосконалення системи з метою забезпечення ефективної реалізації та втіленню політики місцевого рівня у сфері надання публічних послуг відповідно до закону [83]. Проте зміни, які були втілені в окремих положеннях вищезазначеного істотно не покращили ситуацію з місцевим самоврядуванням, оскільки, на мою думку, для вирішення питання реформування місцевого самоврядування необхідне комплексне

реформування адміністративно-територіального устрою країни та організації влади.

2014 рік в Україні послугував роком створення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Концепцією передбачено забезпечення дотриманості та високої якості надання адміністративних послуг в регіонах. Визначення шляхів оптимального розподілу повноважень та субсидіарності, розмежування сфер впливу між різними органами виконавчої влади, визначення територіальної основи діяльності органів місцевого самоврядування. Забезпечення доступності та повсюдності принципів місцевого самоврядування, фінансових та організаційних умов, забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень тощо [89].

Концепція пропонує якісно новий рівень організації адміністративно-територіального устрою – так звану трирівневу систему територіального устрою: регіони, райони, громади (це деякою мірою можна прослідкувати схожість з системою адміністративно-територіального устрою), де громада характеризується як базовий рівень організації влади та територіального устрою держави.

Передбачено принцип субсидіарності розмежування повноважень на місцях. Загалом відмінності у проведенні реформ в Україні та Польщі не є критичними, тому немає підстав стверджувати, що реформи в Україні проводяться в кардинально інших умовах, ніж вони проходили в Польщі. Важливою відмінністю умов є те, що Польща, парламентська, а Україна парламентсько-президентська республіка, що може мати вплив на способи і механізми прийняття рішень під час проведення реформ, та впливати на те, де знаходяться центри прийняття рішень [52, с.12].

Суть концепції української моделі відповідає моделі місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Польщі. Обидві моделі базуються на принципах підтримки децентралізації владних відносин, а

інститут самоврядування є основою політичного устрою, елементом громадянського суспільства [1].

Адміністративно-територіальний устрій України та Польщі схожий між собою та функціонує на базі трирівневої системи: область/воєводство, район/повіт, громада/гміна – яка виступає базовою одиницею та включає один або декілька населених пунктів. Найбільшою відмінністю в системі організації державної влади в Республіці Польща є наявність державної адміністрації (інститут префекта).

Отже, варто зазначити, що впровадження реформи децентралізації в Польщі є апробованим та одним з найдоцільніших та прийнятних для України, який необхідно залучати для використання. Варто зазначити, що на початковому етапі трансформаційних процесів різні елементи конструкцій і функціонування самоврядних інституцій потребували постійного удосконалення, це той важливий етап реформування, який Україна проходить зараз.

Для проведення ефективної системи реформування місцевого самоврядування, необхідно продовжувати розпочаті кроки по зміні адміністративно – територіального устрою та організацією влади в країні.

## **РОЗДІЛ II. СКЛАДОВІ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

### **2.1. Реформування адміністративно-територіального устрою як складова реформи децентралізації в Україні.**

Започаткована реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою є відповіддю на запит суспільства, яке давно потребує оновлення ідеології управління, нової адміністративної культури. Оптимізацію державного управління у сфері місцевого самоврядування важливо проводити комплексно та повсюдно, використовуючи при цьому найкращі зразки реформування адміністративно-територіального устрою, не забуваючи при цьому про історичні, ментальні фактори, оскільки вони покладені в основу сучасного адміністративно – територіального устрою України. Так звана реформа децентралізації не матиме можливості завершення без змін до адміністративно-територіального устрою як основи проведення реформи.

Дотепер адміністративно-територіальний устрій, який був сформований впродовж 1917-1960 рр., регулюється документом, ухваленим Президією Верховної Ради УРСР ще у 1981 р. Цей своєрідний анахронізм є однією з основних проблем конституційно-правового визначення територіального устрою України [85].

Зараз в Україні налічується близько 30 тисяч населених пунктів (приблизно 28388 сіл, 886 селищ, 460 міст), ці процеси ускладнюють децентралізацію влади, розпорошують матеріальні ресурси, які повинні бути спрямовані на розвиток та виконання органам місцевого самоврядування своїх повноважень, які сприяють наданню мешканцям територіальних громад доступних публічних послуг.

Великим недоліком сучасного адміністративно-територіального устрою України є диспропорція адміністративно-територіальних одиниць, є мало

прокомунікована та впроваджена регіональна політика, яка не забезпечує великої кількості громад, які б бажали добровільно об'єднуватися.

Визнаючи це, відповідним рішенням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р було схвалено Концепцію, яка передбачає реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [89]. Метою концепції визначаються принципи, шляхи, механізми та строки проведення ефективного реформування місцевого самоврядування, формування оновленої системи адміністративно-територіального устрою, для побудови ефективної системи державного управління, залучення інвестиції, надання якісних адміністративних послуг, формування інститутів народовладдя, залучення громадян до прийняття рішень у всіх сферах та на відповідній території держави.

У Концепції йдеться про невідповідність адміністративно-територіальної системи розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування, що стримує процес їхнього розвитку та виключає можливість здійснювати покладені на них законом повноваження. Тому територіальна система управління потребує вдосконалення [51, с. 5-8].

Саме збереження диспропорційності в адміністративно-територіальному устрої України як основи нерационального використання територіальної організації влади призводить до управлінської кризи, оскільки простежується неможливість здійснення принципу повсюдності влади, перебування населеного пункту у юрисдикції іншого, що призводить до конфлікту компетенцій та двовладдя.

Ця концепція покликана вирішити ряд важливих питань у сфері адміністративно-територіального устрою, а саме [51, с. 5-8]:

- надати забезпечення правового підґрунтя для проведення добровільного об'єднання громад, де буде сформовано дієві органи місцевого самоврядування, які будуть спроможні виконувати власні та делеговані повноваження;

- передбачати механізми забезпечення принципу субсидіарності, де чітко визначено передачу функцій від місцевих до територіальних та центральних органів виконавчої влади. Концепцією передбачається регулювання та недопущення дублювання повноважень та функцій органів влади різних рівнів;
- забезпечити відкритість та підзвітність територіальних громад населенню, створенню всіх можливостей для ресурсного забезпечення діяльності органів виконавчої влади.

Також передбачається створення органів державної влади місцевого та регіонального рівня за принципом повсюдності та надання якісних послуг, розробці механізму контролю за діяльністю органу влади та надання ним якісних послуг. Вирішення проблеми залучення громадян до управлінських процесів, поширенню демократичних принципів управління.

Отже, концепція передбачає розподіл повноважень між різними рівнями виконавчої влади, відповідно принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування, засадам субсидіарності, децентралізації, враховує кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал і ресурси органів місцевого самоврядування різного рівня.

Метою адміністративно-територіальної реформи має стати утворення на базовому рівні адміністративно-територіальних одиниць, спроможних до виконання своїх повноважень.

На необхідності змін наголошує ряд науковців, зокрема І. Й. Магновський, який стверджує, що система адміністративно-територіального устрою не є досконалою, оскільки повністю відображає адміністративний поділ СРСР, яким передбачає виклики того часу, соціально-економічну структуру управління, які були зумовлені адміністративно-командною системою, що і в результаті призвели до погіршення соціально-економічного розвитку країни та дисбалансу економічного становища. Ця система породила в Україні дисбаланс між адміністративно-територіальними одиницями, «міста-матрьошки», анклав, подрібненість адміністративних одиниць різного

рівня, що стало наслідком відсутності регулювання організації управління та належного управління. Саме така система і зумовила гостру кризу управління, залежність різних рівнів влади від центру. Сама така система сповільнює теми децентралізації в країні, породжує відсутність механізмів врегулювання та розмежування сфер компетенції [59, с. 116].

Для завершення процесу об'єднання територіальних громад, проведення місцевих виборів у 2020 році має відбутися з формування територіального устрою та управління в державі та налагодженню взаємодію процесу реформування з іншими реформами: освітньої, медичної та інших секторальних реформ [31, с. 22–25].

Для звершення вищезазначених процесів, необхідно встановити зміни у адміністративному устрою, яким повинні відповідати адміністративно-територіальні одиниці всіх рівнів на основі ухвалення базового законодавства, яке буде стосуватися нової системи адміністративно-територіального устрою та прискорення об'єднання територіальних громад тільки відповідно до перспективних планів формування територіальних громад областей і вимог методики щодо визначення їхньої спроможності [31, с. 22–25].

Концепція визначає створення критеріїв для функціонування нового адміністративно-територіального устрою, який буде мати три рівні:

- базовий ( територіальні громади ОТГ)
- районного ( субрегіональний)
- регіонального (обласний, міста Київ та Севастополь).

Кожен з рівнів є територіально нерозривним, та знаходиться у межах своєї адміністративної одиниці.

Кожен рівень нового адміністративно-територіального устрою буде забезпечений відповідним органом місцевого самоврядування. Базовий рівень буде представлений сільською, селищною, міською радами та їх виконавчими органами. Районний рівень буде представлений районними радами та виконавчими комітетами. На регіональному рівні буде функціонувати Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради з виконавчими

комітетами, Київська та Севастопольська міські ради та їхні виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади [47].

У реформуванні адміністративно-територіального устрою важливим є Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [79] – прийнятий в 2015 році, яким визначено процеси добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад.

Стаття 4 закону визначає основні умови добровільного об'єднання, а саме:

- «...1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;
- 2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;
- 3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;
- 4) 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;
- 5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання...».

Також даним законом передбачено принципи добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та має здійснюватися з дотриманням:

«...

- 1) конституційності та законності;
- 2) добровільності;
- 3) економічної ефективності;
- 4) державної підтримки;

- 5) повсюдності місцевого самоврядування;
- б) прозорості та відкритості ...».

Згідно з законом визначається адміністративний центр об'єднаної територіальної громади, це – населений пункт (село, селище, місто), який має розвинену інфраструктуру та розташований найближче до географічного центру територіальної громади. Також законом визначено ініціатора об'єднання: «...ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст можуть бути:

- 1) сільський, селищний, міський голова;
- 2) не менш як третина депутатів від загального складу сільської, селищної, міської ради;
- 3) члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи;
- 4) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менш як третини членів відповідної територіальної громади) ...».

Відповідно до процедури передбаченої законом статтею 6: «...Сільський, селищний, міський голова після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад надсилає пропозицію про таке об'єднання сільському, селищному, міському голові суміжної територіальної громади».

Важливо зазначити, що адміністративно-територіальна реформа має охопити собою також укрупнення районів. Сьогодні в Україні їх налічується 490 (це без районів в містах). Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року передбачає уже 120-150 районів [89]. З утворенням нових об'єднаних громад питання доцільності існування районних рад активізувалося.

Цей законопроект визначає порядок формування та утворення районів, їх ліквідацію, встановлення змін та меж в процесі реформування територіальних громад. Ліквідація районів передбачається шляхом

об'єднанням існуючих районів зараз. При цьому визначатиметься новий адміністративний центр, у законопроекті критерії визначення відсутні [94].

Якщо відбувається ліквідація району у визначеному законом порядку, то автоматично ліквідовуються районна рада, її апарат та районна державна адміністрація, згідно з методичними рекомендаціями щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня, розроблених Міністерством розвитку громад та територій.

Відповідно до методики, яка одиницю адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня) визначає «...як – частина території Автономної Республіки Крим, області, яка складається з територій сільських, селищних, міських територіальних громад і є просторовою основою для організації і діяльності місцевого органу виконавчої влади, територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад».

Згідно методики: «...Кожна ОСР утворюється в межах Автономної Республіки Крим, однієї області та складається з територій кількох сільських, селищних, міських територіальних громад... ».

ОСР відповідає таким критеріям:

- 1) кожна ОСР є компактною, цілісною та нерозривною, не повинно бути територіальних анклавів та екславів)
- 2) постійне населення ОСР має становити, не менше ніж 150 тисяч осіб.

Чисельність населення, яка необхідна під час розроблення проєтив, визначає відповідний територіальний орган, відповідно до якого і розробляється проєкт.

Методика визначає адміністративні центри ОСР в такій послідовності: «1) міста – обласні центри. Будь-який населений пункт, розташований у межах 30-тикілометрової зони доступності від межі міста – обласного центру, не може розглядатися як потенційний адміністративний центр ОСР;

2) міста, чисельність постійного населення яких становить не менше, ніж 50 тисяч осіб.

Якщо межі двох або більше міст, чисельність постійного населення яких становить не менше, ніж 50 тисяч осіб, розташовані один від одного на відстані менше, ніж 30 кілометрів, адміністративним центром ОСР визначається місто, чисельність постійного населення якого найбільша».

Зона доступності згідно методики визначається так: «По автомобільних дорогах з твердим покриттям на відстані до 60 кілометрів від межі адміністративного центру ОСР. Зона доступності може бути більшою чи меншою, ніж 60 кілометрів, з урахуванням якості автомобільних доріг або особливостей рельєфу, які суттєво ускладнюють сполучення між окремими населеними пунктами та адміністративним центром ОСР (ріки без мостів, гори тощо)».

Доступність до послуг, які передбачені для центру відповідного рівня визначено наступним чином: «...Території сільських, селищних, міських територіальних громад, що розташовані у 60-тикілометровій зоні доступності адміністративних центрів ОСР (визначених згідно з критеріями, встановленими у пункті 5 цих Методичних рекомендацій), як правило, включаються до складу ОСР...».

Враховуючи вищесказане, необхідно зазначити основні принципи, які, на мою думку, необхідно застосовувати при моделюванні мережі районів субрегіонального рівня:

- Конституційності та законів України;
- Повсюдності місцевого самоврядування;
- Ефективності управління на місцях;
- Забезпечення принципу унітарності держави;
- З поєднанням принципів децентралізації влади;
- Принципом територіальної спільності, де головним має бути цілісність та нерозривність території району, географічна, природна, соціально-економічна єдність;

- Уникання надмірних економічних, демографічних, територіальних диспропорцій між районами;
- Транспорту та часової доступності;
- Інфраструктурної забезпеченості та наявності необхідної для виконання функцій адміністративного центру району;
- Врахування номенклатурних стандартів та статистики ЄС (Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS).

Отже, адміністративно-територіальна реформа має ґрунтуватися на наступних засадах:

1. Законодавча база (Конституція України і спеціальний Закон «Про засади адміністративно-територіального устрою України») має чітко регулювати засади адміністративно-територіальної реформи та спосіб проведення, що заснований на принципі добровільного об'єднання територіальних громад.

2. Адміністративно територіальна реформа має виступити логічним продовженням реформи децентралізації влади.

3. Укрупнення районів, що повинно мати вертикальну децентралізацію влади, раціональний перерозподіл владних повноважень між центральними і регіональними та районними органами влади на користь останніх;

4. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України через такі адміністративно-територіальні одиниці як громади, райони, регіони має відбуватися шляхом узгодженості їхніх меж.

Отже, реалізація вищезазначених положень удосконалення територіального устрою України є оптимізованою та надавати можливість ефективно здійснювати державну політику управління у поєднанні з розвитком місцевого самоврядування, дасть змогу мати сталий, розвиток, збалансовану систему соціально-культурного та національного розвитку регіонів, дасть можливість не втратити автономність у прийнятті рішень. Забезпечить політичну стабільність та покращить взаємовідносини між суспільством та владою.

## **2.2. Вдосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади.**

Реформування місцевого самоврядування як принципово нової моделі державного управління, де принциповим аспектом виступає реформа децентралізації влади. Зміна системи місцевого самоврядування належить до принципів та функціональних аспектів місцевого самоврядування.

В умовах децентралізації влади перед реформуванням принципів та засад місцевого самоврядування постали виклики, вирішення яких потребує не лише реформування державного управління, децентралізації влади, а й ефективного менеджменту та нормативно-правової організації на всіх рівнях, а саме вирішення проблеми неспроможності громад. Сьогодні гостро постає питання власних та делегованих повноважень, що зумовлює собою економічні проблеми (економічний фактор); розроблення концепції вирішення проблеми недостатності ресурсів у бюджетних ресурсів на різних рівнях ОМС та залученню інвестиційних проектів для вирішення інфраструктурного аспекту (ресурсний фактор); в умовах об'єднавчих процесів, як ніколи потребує вирішення проблем пов'язаних зі функціонуванням комунальної інфраструктури (інфраструктурний фактор); необхідність вирішення проблеми «двовладдя» на місцях, перебиранням функцій від різних органів виконавчої влади, що обумовлено відсутністю чітко визначеного переліку повноважень між різними рівнями організації державної влади, конфлікт повноважень між посадовими особами, що і призводить до дублювання функцій, утворюючи при цьому перебиранням повноважень (компетенційний фактор); невіршеним до цього часу залишається кризи кадрової політики, та відсутність врегулювання кадрового «голоду» на різних рівнях організації державної служби, потрібно реформувати державну політику у системі підготовки та перепідготовки професійних кадрів, залучення професіоналів для формування кадрового резерву (кадровий фактор); слабо розвиненим

залишається розвиток суспільного сектору, відсутність соціальних, культурних, побутових, економічних ініціатив, тому необхідне забезпечення та використання ресурсного забезпечення даного сектору функціонування органів місцевого самоврядування (фактор відсутності регулювання соціально-економічної інфраструктури територіальної громади); залучення ефективних механізмів та принципів прямої демократії, запровадження процесів участі громадян у вирішенні актуальних питань, пов'язаних з діяльністю органів місцевого самоврядування.

Важливим є вирішення проблеми соціальної дезінтегрованості жителів громад, відсутності бажання забезпечення та захисту своїх прав та інтересів, які пов'язані із співпрацею з органами місцевого самоврядування для досягнення спільних цілей (мотиваційний фактор); вирішення проблеми негативної демографічної ситуації, переважанню смертності над народжуваністю, оптимізації людських ресурсів (демографічний фактор) [111, с. 126].

Крім того, в Україні немає чіткого й однозначного визначення поняття адміністративно-територіальної одиниці, оскільки це поняття стосується і визначення населеного пункту та частини території, на яку поширюється державне управління. [116, с.182-183].

В Україні система адміністративно-територіального устрою характеризується як застаріла, тому що сформована:

- згідно з критеріями, принципами і пріоритетами централізованої адміністративної системи управління;
- заснована як одинця управління суспільством. [58, с.71].

Отже, вирішення всіх цих проблем неможливе без реформування місцевого самоврядування, реформування якого має розпочинатися з напрацювання і створення правової основи, бази щодо оновлення моделі місцевого самоврядування в Україні, функціонування органів місцевого самоврядування має бути засноване на новій адміністративно-територіальній основі, як взаємопов'язана з ним система управління. Необхідно також

запровадити нову систему народовладдя на місцевому та регіональному рівні, а також систему представництва та участі в політичних процесах громадян, для вирішення найнагальніших питань. Для реалізації можливості громад для співробітництва з іншими громадами по принципу ресурсної та організаційної кооперації, для залучення державного фінансування та підтримки проектів даного співробітництва тощо [105]

Серед концептуальних шляхів вирішення проблеми вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування необхідно виділити два підходи, оскільки вони враховують вищезазначені проблеми та відповідають концепції реформування місцевого самоврядування:

- політичний підхід, який передбачає встановлення об'єднаної території, як результат – розпоряджатися місцевими ресурсами між суб'єктами, що представляють різні інтереси, де головна мета перебачена у створенні системи організації влади, яка б задовольняла інтреси сспільства;

- функціональний підхід, при якому формування територій базоване на розподілі функцій, відповідно до принципу субсидіарності.[84, с. 126-134].

Концепції реформи децентралізації Формування самодостатніх громад передбачає, що вони володітимуть усіма ресурсами для успішного функціонування, та забезпечення себе матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами яких буде достатньо для реалізації покладених на них повноважень, надання соціальних послуг, передбачених державними стандартами.

Варто зазначити, що відсутність згаданих вище ресурсів призводить до кризи функціонування місцевого самоврядування у створених громадах та регіонах [100, с. 107-115].

Міністерство регіонального розвитку, спільно з експертами, органами місцевого самоврядування та профільними асоціаціями було розроблено проект «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». Вищезгадана Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні була затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

Згідно до якої: «...починаючи з 1991 року чисельність сільського населення зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сільських населених пунктів – на 348 одиниць. Разом з тим кількість сільських рад збільшилася на 1067 одиниць».

У концепції зазначається: «...що в Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження...». Дотації бюджетів визначені наступним чином: «...5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету...».

Концепція декларує принципи, згідно яких має відбуватися реформування місцевого самоврядування в умовах реформи децентралізації: «...верховенства права, відкритості, прозорості та громадської участі, повсюдності місцевого самоврядування, субсидіарності, доступності публічних послуг, підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді, підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України, правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування, державної підтримки місцевого самоврядування, партнерства між державою та місцевим самоврядуванням, сталого розвитку територій...».

Реформа децентралізації, яка передбачає зміни та підходи до системи функціонування місцевого самоврядування полягає в тому, що необхідно в першу чергу визначити повноваження органів влади місцевого рівня, що будуть утворені на основі нового адміністративно-територіального устрою, де громада буде базовим регіоном. Наступним етапом передбачається

визначення повноважень на рівні регіонального та субрегіонального рівня на засадах та принципах, що включають в себе субсидіарність, з урахування фактору того, що цим органам необхідно буде здійснювати повноваження, різних рівнів управління. В даному випадку необхідне удосконалення механізму здійснення контролю та нагляду жителями громади за функціонуванням управлінського апарату відповідного органу влади.

Важливим аспектом формування повсюдності державного управління та здійсненням принципів повсюдності, відкритості та прозорості є органи самоорганізації населення, жителі що проживають у межах села та навколишніх сіл можуть ініціювати створення органу самоорганізації населення [47]. Реформу адміністративно-територіального устрою необхідно втілювати поетапно. На першому етапі необхідно врегулювати та приділити увагу низовій адміністративно-територіальній одиниці – територіальній громаді. [9, с. 129-136].

Конституцією України до системи адміністративно-територіального устрою України не віднесено сільраду, селищну та міську ради. Тому під час проведення реформи не обхідно внести необхідні зміни до законодавчих актів, з метою врегулювання невідповідності законодавства.

Результат, який очікується від реформування місцевого самоврядування в Україні має передбачати посилення організаційно-правової організації управління органами місцевого самоврядування, зростання матеріальної спроможності об'єднаних громад, органів місцевого самоврядування, де основним аспектом їхньої діяльності буде дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Доступ усіх верств населення до якісних адміністративних послуг та підвищення якості їх надання. Здійсненням населення контролю за дотриманням місцевими органами влади законодавства та принципів передбачених концепціями реформування місцевого самоврядування, можливості утвореними громадами самостійно вирішувати питання, які пов'язані з функціонуванням відповідного органу.

Запровадження та втілення механізмів пов'язаних із широким залученням населення до прийняття управлінських рішень.

Забезпечення реформи децентралізації влади, метою якого є передача на місця функцій та повноважень для здійснення управління громадами та формування ефективної системи публічного управління, здійснюється відповідно до вироблення концепції та методики становлення і розвитку управління та формування відповідного апарату управління. Стратегічному рівневі властивий прогностичний елемент, який полягає в оцінці майбутніх потреб суспільства та розробленні відповідного алгоритму розвитку публічного управління [4, с. 375-384].

Отже, можна зробити висновки, що територіальна організація влади на регіональному рівні має певні недоліки через обмежені повноваження, відсутність внутрішньо організаційних структур для виконання управлінських (виконавчих) функцій.

Відповідно до вищесказаного, запровадження сучасної прогресивної системи публічного управління можливе лише через проведення децентралізації влади. В нинішній, фактично надто централізованій системі управління в Україні, це завдання є досить складним, тому що не лише передбачає докорінні зміни управлінської системи. Тому особливого значення набуває розробка і використання необхідного організаційного та належного правового механізмів забезпечення процесу децентралізації. Оптимальне ж поєднання елементів цих механізмів не лише забезпечить формування єдиної та цілісної організаційно-правової основи як стартового майданчика публічного управління, а й створить передумови для її динамічних перетворень, залежно від умов та типу процесу формування і розвитку системи публічного управління в Україні.

Тому результатом децентралізації та реформування місцевого самоврядування має стати, перш за все, розширення передачі повноважень на місця та усвідомлення населенням своїх виняткових прав на використання цих самих повноважень. Кінцевим результатом реформування місцевого

самоврядування буде поліпшення життя українських громадян, побудова сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави.

### **2.3. Реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади в Україні.**

Децентралізація як важливий процес реформування та впровадженню нової системи адміністративно – територіального устрою та створення нових органів територіальної влади, являє собою не лише передачу повноважень на нижчий рівень від центральних місцевим органам публічної влади та наділення при цьому органів місцевого самоврядування широкими автономними повноваженнями.

В більш широкому контексті децентралізацію варто розглядати не лише, як механізм передачі влади з центру на місця, а й як можливість активізації громадського суспільства, участі у житті країни. Це своєрідна розбудова суспільства (створення політичної, фінансової, адміністративної інфраструктури) самою державою шляхом передачі не лише повноважень , а й фінансових ресурсів, права розпоряджатися сплаченими коштами на власний розсуд і під власну відповідальність [102, с. 144-150].

Без реформування місцевого самоврядування, виконавчої влади, не можливе здійснення процесів децентралізації, забезпеченню справедливого розподілу функцій, соціально-культурному розвитку громад.[115, с. 30–35].

Зараз актуальною як ніколи залишається проблема передачі влади на місця та розмежування повноважень між різними рівнями виконавчої влади. Адміністративно-територіальна організація публічної виконавчої влади в Україні передбачає на базовому рівні співіснування двох ключових суб'єктів державної влади. Органи, що представляють державну владу – державні адміністрації, і місцеве самоврядування, що представляє та діє в інтересах громади як безпосередньо, так і через уповноважені органи місцевого самоврядування.

Тому необхідно зазначити про необхідність взаємодії між органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням. Цілком очевидно, що в повсякденному житті реалізація повноважень та функцій органів державної влади на місцях та органів місцевого самоврядування подекуди не є узгодженою та діє не в інтересах держави та представників громад та породжує проблему дублювання функцій в органах влади, що негативно впливає на якісне надання державних послуг [53]

Конституція України містить рад суперечливих положень: у статті 118 йдеться про те, що «місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня».

В статті 119 Конституції зазначено, що «місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України,... 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян» [45, с. 141]. Відповідно до цих статей органи виконавчої влади є підпорядкованими державі та органам місцевого самоврядування, а відповідно до повноважень саме цей орган має контролювати дотримання законів не лише органами державної влади, а й місцевого самоврядування.

Можна зробити висновок, що було порушено головні принципи розподілу повноважень – не можна ефективно здійснювати контроль органом, залежним від суб'єкта контролю; не може орган державної влади виконувати функції та повноваження, які було делеговані органом місцевого самоврядування, оскільки сама держава наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями.

Нагальні проблеми, які має вирішити реформа виконавчої влади субрегіонального рівня в контексті реформи децентралізації влади в Україні зводяться до наступних:

- необхідність визначення територіальної основи, на якій будуть діяти органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування,

оскільки на них буде покладено функцію надання якісних послуг та відповідної для цього ресурсної бази;

- держава зі свого боку має забезпечити умови для органів місцевої влади необхідних механізмів для здійснення власних та делегованих повноважень (фінансових, матеріальних, організаційних);
- розмежування повноважень між різними рівнями виконавчої та державної влади на базовому рівні;
- важливо наголосити на необхідності запровадження державного контролю за відповідність Конституції та законам України щодо рішень органів рад різних рівнів та наданні якісних послуг;
- обґрунтування взаємодії та зон відповідальності між різними органами влади на базову рівні з однієї сторони та формування інститутів громадянського суспільства з іншої [62, с. 185-187].

Виходячи з аналізу актуальних проблем реформування виконавчої влади місцевого рівня, доходимо до висновку, що найактуальнішими проблемами є неузгодженість між нормативно-правовими документами, що призводять до дублювання повноважень на місцях, яке в свою чергу призводить до відсутності якісного надання публічних послуг та взаємодії з громадянським суспільством.

Зазначені проблеми призводять до зниження ефективності роботи влади на місцях, робить їх певною мірою непотрібними органами виконавчої влади на місцях, і розширення адміністративного апарату органів виконавчої влади на місцях [114].

Вищесказані фактори, можуть наштовхувати лише на одну думку - що проведення конституційної реформи у сфері децентралізації в Україні має ґрунтуватися на ліквідації існуючої управлінської вертикалі районних та обласних державних адміністрацій [36].

На їх заміну мають прийти нові інституції, створені на місці ліквідованих. Створені інституції мають бути органами державних представництв очолюваних префектами наглядовими і координаційними, а не

виконавчими функціями (важливо зазначити, що при цьому у компетенції таких державних представництв має бути зосереджено лише нагляд за виконанням положень Конституції та законів України).

Такий підхід реорганізації та реформування виконавчої влади в контексті реформи децентралізації буде успішним для реалізацію децентралізації публічної влади, оскільки сучасна проблематика функціонування виконавчої влади демонструє наявність декількох рівнів управління державою, які виражені у дублюючих один одного державних виконавчих органів управління та органів місцевого самоврядування є неефективним у сучасних умовах суспільно-правового розвитку України.

В Україні спроба впровадження інституту префекта було відображено у запропонованих Конституційною комісією змінах до Основного Закону України. Так, у ст. 118 проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» йдеться: «Виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти. Префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України».

Стаття 119 даного законопроекту передбачає: «префект на відповідній території:

1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування. Префект є державним службовцем. Префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України.

2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України;

3) забезпечує виконання державних програм;

4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами

місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації;

5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України... »

Проектом передбачено, що: «...Префект на підставі і в порядку, що визначені законом, видає акти, які є обов'язковими на відповідній території. Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктами 1, 4 частини першої цієї статті, можуть бути скасовані Президентом України, а видані на здійснення повноважень, визначених пунктами 2, 3 частини першої цієї статті – Кабінетом Міністрів України. Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених пунктом 5 частини першої цієї статті, скасовуються Президентом України, а у визначених законом випадках – Кабінетом Міністрів України...» [76].

Президент України не тільки призначає на посаду та звільняє з посади префекта (за поданням Кабінету Міністрів України), а й може скасовувати їхні акти відповідно до частини 4, 5 ч.1 ст. 119 (ч. 3 ст. 119). Організацію роботи префекта згідно закону організовує спеціально створений секретаріат префекта. Префекта відбирають за підсумка спеціального конкурсу, поруч з цим формується резерв префекта.

Термін виконання повноважень не більше трьох років – потім ротація. Така сама процедура нині діє для голів держадміністрації. Префект відповідальний перед президентом та є підзвітним перед урядом та щорічно звітують перед ними.

Таким чином, відповідний законопроект про префектів передбачає істотне розширення повноважень Президента. Розширює його вплив на органи місцевого самоврядування – як через префектів, такі через можливість зупинення дії актів та повноважень органів місцевого самоврядування, та шляхом внесення подання до Верховної Ради України щодо дострокового припинення повноважень відповідної ради та префекта.

Аналізуючи правовий статус та функції, покладені на префектів і місцевих державні адміністрацій, можна дійти висновку, що вони мають як однакові завдання, так і принципово різні. Умовно їх можна поділити на завдання у сфері контролю та підзвітності, у бюджетних та фінансових питань, у сфері реалізації державних та регіональних програм розвитку, в свою чергу префект отримує наглядові повноваження за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та їх посадовцями. Також він має забезпечувати здійснення координації між територіальними органами та іншими центральними органами виконавчої влади, наглядати за додержанням ними Конституції і законів України.

В ході проведення реформи децентралізації стає очевидним та зрозумілим, що робота місцевих державних адміністрацій на сьогодні зводиться до посередництва між центральною владою та місцевим населенням, що фактично нівелює її повноваження та потребу в існуванні даної інституції. Ефективним є вирішення зазначеної проблеми на нормативно-правовому рівні через розмежування повноважень та функцій органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади.

Зміни, які передбачено реформуванням децентралізації в Україні потребують не лише змін в системі адміністративно-територіального устрою в країні, а й формуванню підходів до організації роботи місцевих самоврядних органів. В даному питанні актуальним залишається питання підзвітності та контролю з боку держави. Відповідно до ст. 30 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 1999 року місцеві державні адміністрації та їх голови «при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, а також перед Кабінетом Міністрів України та підзвітні і підконтрольні йому» [75]. Урегулювання потребує питання визначення системи стримування та противаг префекта під час його взаємодії з публічними органами влади.

У Законі України «Про місцеві державні адміністрації», на відміну від проекту Закону України «Про префектів», цей механізм передбачено. Статтею

34 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено наступне: «Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень».

Посада префекта має певні відмінності у порівнянні з головою державної адміністрації, префект виконує функції місцевого органу виконавчої влади, також він є державним службовцем, не маючи політичної посади а не змінюється після обрання нового Президента або уряду. Префекта призначають за професійними якостями, а не політичною кон'юнктурою. .

Аналіз вищесказаного дозволить дійти висновків, що реформа децентралізації в частині інституціоналізації інституту префекта має відбутися на основі реформування правового статусу місцевих державних адміністрацій без їх ліквідації і дублювання повноважень.

Перегляд підходів до реформування державних адміністрацій та організації їх роботи має бути покладеним під час реформування їх правового статусу, оскільки концептуальні проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування: історично успадкована й сучасна модель централізованого державного управління; недосконалість і незавершеність реформування адміністративно-територіального устрою в країні.

Отже, під час дослідження напрями реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади в Україні, необхідно зробити висновок, що реформа децентралізації в Україні має передбачати ліквідацію існуючого адміністративно-територіального устрою базового рівня та обласних державних адміністрацій та створенні замість них нових інституцій префектурного типу – державних представницьких органів очолюваних префектами з виключно наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.



## РОЗДІЛ III. ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

### 3.1. Проблеми проведення реформування децентралізації публічної влади в Україні та шляхи їх вирішення.

Сьогодні по праву можна вважати реформу децентралізації однією з найуспішніших реформ в Україні. Перебіг реформи з 2014 по 2019 роки і проміжні результати дають можливість спостерігати підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування в збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, у пошуку резервів для їх наповнення, покращення ефективності адміністрування податків і зборів. ОТГ демонструють високі показники розвитку – як економічного, так і суспільного. Створені громади мають змогу отримувати якісні адміністративних послуг і брати безпосередню участь в управлінні та розподілі ресурсів на місцях.

Як вже згадувалося раніше, реформа децентралізації почалася в Україні 2104 р. Цьому передувало ухвалення Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади і низки інноваційних законів, зокрема «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», змін до Бюджетного та Податкового кодексів стосовно фінансової децентралізації. [117, с. 177-187].

Досвід реформування місцевого самоврядування європейських країн дозволяє стверджувати, що під час визначення заходів проведення реформи обов'язковим є дотримання принципу повсюдності та субсидіарності. Новостворені об'єднані територіальні громади беруть на себе всю відповідальність за всі сфери життєдіяльності громади на своїй території. Ефективність реалізації поставлених перед ОТГ задач є основним показником успішності даного об'єднання та реформи загалом [71, с. 5]

Згідно зі згаданою вище концепцією, яка передбачає реформу місцевого самоврядування та змін в організації територіальної влади в Україні, у 12

тисячах територіальних утворень близько 6 тисяч громад мають 3 тисячі населення, що дорівнює 50% відзагальної кількості, а близько 40% громад мають менше ніж одну тисячу (4,8 тисяч громад). Переважна більшість з цих громад, які мають менше ніж одну тисячу населення не мають виконавчих комітетів, відсутні комунальні та бюджетні установи. Тобто органи місцевого самоврядування не виконують законодавчо надані їм повноваження.

Окрім цього відсоток дотаційності 5,4 тисяч місцевих бюджетів громад (близько 45% відзагальної кількості) становить більш ніж 70%, а 483 територіальні громади (4 %) на 90% утримуються за рахунок державного бюджету.

Отже, в даних умовах є необхідним поліпшення ефективності управління суспільним розвитком на визначеній території, необхідним є удосконалення адміністративно-територіального устрою, системи територіальної організації влади та системи розподілу фінансових ресурсів.

В умовах нинішньої політичної ситуації, економічній та соціальній кризах, реформа децентралізації в Україні має певні проблеми, які часто впливають на її хід та впровадження.

На мою думку, розгляд питання про проблеми та ризики проведення реформування децентралізації публічної влади в Україні необхідно розподілити на проблеми впровадження реформи, їх інституційний характер, нормативно-правові аспекти, а також розглянути проблеми новосформованих об'єднаних територіальних громад.

Аналіз досвіду децентралізації влади в Україні 2015-2019 рр. засвідчив наявність тенденцій певного спротиву реформі. По-перше, цей спротив дається в знаки на етапі ухвалення рішень. По-друге, спротив може спостерігатися на етапі виконання рішень, які були ухвалені центральною владою. Найчастіше можна спостерігати спротив рад обласного та районного рівня, які своєю нерішучістю та подекуди зацікавленістю гальмують прийняття рішень про призначення перших виборів у громадах, або затвердження перспективних планів створення громад [48, с. 68-69].

Задля активізації та налагодження процесу затвердження перспективних планів та створенню об'єднаних територіальних громад Верховна Рада України 05.12.2019 прийняла зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей) [92].

Згідно закону частина третя статті 11 передбачає: «Перспективний план формування територій громад Автономної Республіки Крим, області затверджується Кабінетом Міністрів України за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації». Положення даної статті визначають скорочену процедуру формування та затвердження перспективних планів формування територій громад областей, виключаючи із цієї ланки Обласні Ради.

Ще одним видом спротиву впровадження реформи на регіональному рівні є саботування рішень, прийнятих на вищому рівні влади.

Насамперед ідеться про конкуренцію за інституційні та фінансові повноваження у процесі створення спроможних ОТГ, які після створення мають однакові функції що і районні адміністрації та ради [15, с. 46-47].

Окрім проблеми боротьби місцевої еліти за вплив у вирішенні місцевих питань, додається низька залученість та активність місцевого населення у прийнятті рішень.

Цей фактор можна пояснити відсутністю координації зусиль місцевої влади для організації налагодження співпраці та діалогу між мешканцями під час проведення громадських слухань та публічних обговорень про об'єднання. Недостатня комунікація проявляється і в процесі впровадження секторальної реформи децентралізації [68].

Механізм конструктивного діалогу необхідний для узгодження інтересів різних громад у складі ОТГ, а також з огляду на виклики, що постають у зв'язку із оптимізацією мережі соціальної інфраструктури. На етапі впровадження реформи, для мінімізації спротиву необхідне

використання адвокаційних кампаній за участі профільних експертів та громадських асоціацій, які вказували на потребу узгодити повноваження органів влади різних рівнів та налагодити комунікаційно-просвітницьку роботу в громаді.

Наступний етап реформи передбачає:

- формування Перспективних планів формування громад територій облстей;
- Необхідність завершення реформування базового рівня адміністративно-територіального устрою, яке в стане підґрунтям для трансформації районного рівня влади;
- Реформування функцій та повноважень органів державної влади на районному та на рівні області, що дозволить вирішити проблему слабкої комунікації між владою та суспільством.

На початку другого етапу реформування необхідно виявити актуальні чинники спротиву та запропонувати адекватні способи попередження їх подальших проявів. Для успішного завершення реформи децентралізації, необхідне налагодження комунікації з місцевими територіальними громадами, профільними асоціаціями, стейкхолдерами реформи, громадським сектором. У результаті широких, публічних обговорень зацікавлені сторони мають напрацювати головні принципи, за якими буде відбуватися реформа. Дані консультації до зволять підвищити якість запропонованих проектів, а й стануть механізмом підвищення легітимності запропонованим змінам, зменшать спротив реформі.

Отже, однією з головних проблем першого етапу реформи, на яку треба звернути увагу, є проблема сприйняття реформи мешканцями об'єднаних територій через відсутність інформаційної політики в державі щодо об'єднання та його перспектив. Вагомою проблемою реформування адміністративно-територіального устрою та децентралізації є нерегламентований та невичерпний список повноважень між органами

виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами управління в ОТГ, райрадами та райдержадміністраціями.

Переходячи до висвітлення проблем діяльності новосформованих територіальних громад. Новостворені об'єднані територіальні громади на сьогодні ефективно реалізують та впроваджують якісні адміністративні послуги, покращують інфраструктуру в громадах, формують політику відкритості та прозорості управління.

Незважаючи на успіх функціонування новостворених ОТГ, перед ними повстає ряд невирішених проблем. Першочерговою проблемою, яка виникає одразу після створення ОТГ, є недостатній рівень кваліфікації кадрів.

Аналіз відповідної проблеми нашоюхує на виникнення пов'язаної проблеми з попередньою, а саме – неефективне використання фінансових ресурсів. Однією з серйозних проблем, яка потребує вирішення, є механізм розподілу коштів між старостівськими округами та центром громади та розподілом ресурсів. Чинне законодавство не передбачає врегулювання питання перерозподілу районного бюджету між тими ОТГ, що створені на території відповідного району. Це призводить до того, що новостворені посеред року об'єднані територіальні громади мають працювати відповідно до бюджету, який затверджувала районна рада [50, с. 243-245].

Крім цього існує велика імовірність виникання проблеми перерозподілу трансферті із державного бюджету на виконання делегованих повноважень у сфері освіти та медицини, наданні адміністративних послуг. Невирішеним залишається врегулювання стабільного забезпечення фінансової підтримки з боку держави добровільного об'єднання громад.

Вагомим фактором, що стосується не лише діючих громад, а й новоутворених, є проблема фінансування від Державного фонду регіонального розвитку. Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає механізм фінансової підтримки об'єднання так: «...фінансова підтримка державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднання до об'єднаних

територіальних громад...». Таким чином держава бере на себе зобов'язання фінансово підтримувати добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та приєднань до вже створених ОТГ. Це відбувається шляхом надання об'єднаним громадам кошти у вигляді субвенцій на формування інфраструктури, яка передбачено планом соціально-економічного розвитку певної громади. Відповідно до вищезазначеного закону, пропозиції щодо надання субвенції об'єднаній територіальній громаді встановлюються таким чином: «...вносяться Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією за поданням сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади Кабінету Міністрів України не пізніше 15 липня року, що передує бюджетному періоду, в якому передбачається надання такої фінансової підтримки...».

Розподіл обсягу фінансової субвенції здійснюється між бюджетами територіальних громад за принципом пропорційності, відповідно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості населення, де головним принципом є рівновага обох цих факторів.

Загальний обсяг субвенцій для формування інфраструктури територіальних громад регулюється Законом України «Про державний бюджет України» [50, с. 243-245].

Проблема фінансової децентралізації пов'язана зі збільшенням кількості ОТГ, особливо у 2016–2017 рр. У 2017 році загальний обсяг субвенцій для розвитку інфраструктури новоутворених громад становив 1,5 млрд. грн., із цих коштів фінансування із загального фонду Державного бюджету – 0,5 млрд. грн., а все решта (1 млрд. грн.) зі спеціального фонду. Кошти за цей період часу будуть розподілені між 366 ОТГ, тому ці громади отримають менше коштів ніж минулого року [98].

За умов вищезгаданих проблем, які постають перед державою як суб'єктом проведення реформи та новоствореними об'єднаними територіальними громадами як об'єктами, необхідно враховувати такі пропозиції:

- необхідно забезпечити всеохопне залучення органів місцевого самоврядування, представників територіальних громад, громадських організацій;
- забезпечити проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення з приводу реформування та утворення громад;
- розробити механізми підвищення кваліфікації та навчання для працівників новостворених ОТГ, забезпечити фахівцями відповідні органи.

Кінцевим результатом децентралізації має стати створення нової системи місцевих бюджетів, де визначальним принципом має стати взаємодія та взаємозв'язок між місцевими органами та суспільством. Для вирішення питання зменшення субвенцій в ОТГ необхідно переглянути підходи до формування міжбюджетних трансфертів на регіональний розвиток і забезпечити консолідацію відповідних бюджетних коштів в рамках одного державного фонду регіонального розвитку. Це питання ефективності, запобігання ризикам та втратам, належної координації дій розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, а також контролю за результативністю і продуктивністю витрат держави [34]

Комплекс реформ, спрямованих на децентралізацію усіх сфер суспільно-економічного життя, тягне за собою реформування органів місцевого самоврядування, яке в свою чергу орієнтоване на підвищення ефективності управління та створенню спроможних територіальних громад.

Переходячи до висновків, можна стверджувати, що на сьогодні ще існує ряд невирішених проблем, які пов'язані з проведенням реформи децентралізації публічної влади в Україні, найважливішими серед них є:

- справедливий розподіл функцій та повноважень між різними рівнями органів влади за принципом субсидіарності;
- формування чіткого переліку послуг, які надаються громадянам на кожному рівні влади;
- унормування переозподілу власних та делегованих повноважень;

- завершення формування адміністративно-територіального устрою.

Існує також низка ризиків, пов'язаних з регіональними особливостями, специфікою самих територіальних громад та інших чинників, що супроводжують здійснення реформи децентралізації.

### **3.2. Сучасний стан процесу децентралізації в Україні та подальші перспективи реформи.**

Розбудова незалежної української держави, де пропагуються європейські цінності та стандарти вимагає реформування державного управління, економіки, формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади та бюджетної системи, завершення розпочатої реформи децентралізації та впровадження високих стандартів надання публічних послуг. Існує твердження, що посилення ролі громад, передачу на місцях управлінських повноважень та управління фінансами, спонукає до швидкого та динамічного розвитку регіонів.

Цінність реформи децентралізації полягає в тому, що, незважаючи на тимчасову окупацію території країн і гальмування впровадження інших реформ, децентралізація створює нову систему зв'язків між регіонами України та державою і вбудовується в нову систему адміністративно-територіального устрою та створенню нових одиниць – об'єднаних територіальних громад, що по-новому визначають систему побудови комунікації та підпорядкування суб'єктів адміністративного устрою.

Основною запорукою успішності реформи стала можливість забезпечення як нормативно-правової бази проведення реформи так і наданням з боку держави фінансових та управлінських ресурсів з однієї сторони, а з іншої зацікавленість суспільства та прагнення до змін, що заключається у включенні до реформування та отриманні більше повноважень та ресурсів [20, с. 28].

Суспільний запит на подальше реформування адміністративно-територіального устрою, підвищення спроможності громад дає можливість проведення місцевих виборів восени 2020 року. А для цього необхідно, щоб Кабінет Міністрів України затвердив перспективні плани сформовані Обласними адміністраціями із 100% покриттям територій; прийняття Кабміном розпорядження про затвердження Перспективних планів формування територій. [22, с. 115].

Виходячи з цього, варто зауважити, що новий етап децентралізації влади покликаний завершити процес формування інтегральної публічної моделі публічного управління, яка буде задовольняти суспільство та зміцнюватиме фундаментальні принципи функціонування держави. [26, с. 24-27].

Передбачається, що це дозволить сформувавши засади та принципи територіального устрою, справедливому розподілу повноважень між рівнями влади в країні, зробить місцеве управління ефективним та доступним для мешканців підконтрольної території.[97]

На початку проведення реформи висловлювалися різні думки з приводу того, який характер має носити реформа – примусова чи добровільна. [13, с. 149]. Станом на січень 2020 року Кабінетом Міністрів було затверджено перспективні плани формування територій громад 24 областей України, а це 1441 об'єднаних територіальних громад у перспективних планах, затверджених Урядом України, які об'єднують 10075 територіальних громад (519,6 тис. кв. км або 90,3 % від загальної площі України)\*<sup>1</sup>.

Процес формування ОТГ є динамічним: станом на 2015 р. в Україні було сформовано 159 ОТГ; станом на 2016 р. – 366; станом на 2017 р. – 665; станом на березень 2019 р. – 884; а станом на січень 2020 р. вже 1029 з 1441 громад передбачених перспективними планами. 11.7 млн. осіб проживають в ОТГ (33,3 % від загальної чисельності населення України), 246 тис. кв. км. площа ОТГ (44,2 % від загальної площі України). 4698 територіальних громад

---

<sup>1</sup>\*за винятком тимчасово окупованої території АР Крим, м. Севастополя.

об'єдналися (42,9% від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.), 6263 територіальні громади залишаються необ'єднаними (57,1 % від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.) [65, с. 6-7].

Для вирішення вищезазначених проблем, які пов'язані з впровадженням реформи децентралізації та координації цього процесу на усіх рівнях влади, Міністерством розвитку громад та територій було розроблено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2027 року. Стратегією передбачено «зменшення показників міжрегіональної диференціації за основними соціально-економічними показниками: обсягами ВРП, прямих іноземних і капітальних інвестицій, за рівнем безробіття».

Ця стратегія передбачає головну мету регіональної політики на період з 2020 по 2027 роки, яка заключається у досягненні стратегічних цілей, а саме:

«...Ціль 1 – підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів та територій;

Ціль 2 – підвищення спроможності органів влади та інституцій до розвитку регіонів і територій.

Задекларовані цілі мають на меті запровадження нових підходів до формування політики регіонального розвитку в зазначеному проміжковий часу. Нові принципи будуть ґрунтуватися на основі переходу від територіально нейтральної до територіально спрямованої політики розвитку регіонів. Дані принципи будуть покликати стимулювати використання власного потенціалу регіонів, при цьому буде здійснюватися надання підтримки окремим регіонам, де існує наявність проблем пов'язаних з соціально-економічним розвитком...»

Уряд, відповідно до концепції ставить перед собою ціль підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів за рахунок:

«...1.1. Підвищення якості та конкурентності вищої та професійної освіти

1.2. Навчання впродовж життя

1.3. Розширення доступу до продуктивної зайнятості

- 1.4. Розвиток дошкільної і шкільної освіти
- 1.5. Формування доступної та спроможної мережі для надання якісних медичних послуг
- 1.6. Модернізація та розвиток системи екстреної медичної допомоги
- 1.7. Формування здорової нації та створення належних умов для розвитку системи закладів з фізичної культури і спорту з інвалідністю «Інваспорт» в регіонах
  - 2.1. Підтримка підприємницької діяльності
  - 2.2. Сприяння розвитку підприємництва, підтримка інтернаціоналізації бізнесу у секторі МСП
  - 2.2. Сприяння інтернаціоналізації та розвитку потенціалу у сфері експортної діяльності
  - 2.3. Підвищення інвестиційної привабливості територій і громад, підтримка залучення та розміщення інвестицій
    - 3.1. Формування сприятливого інвестиційного клімату та позитивного іміджу, розвиток та просування інвестиційного потенціалу
    - 3.2. Підтримка залучення та розміщення інвестицій
  - 2.4. Сприяння впровадженню інновацій та зростанню технологічності регіональної економіки, підтримка інноваційних підприємств та стартапів
    - 4.1. Сприяння розвитку екосистеми для впровадження інновацій (стимулювання розвитку інноваційної інфраструктури)
    - 4.2. Підтримка інноваційної діяльності
  - 2.5. Сталий регіональний розвиток промисловості. Наступна ціль реалізується на зменшення міжрегіональної та внутрішньо регіональної асиметрії розвитку територіальних громад та якості життя людини:
    - 1. Стимулювання точок економічного зростання (агломерації, міста, зокрема малі міста)
      - 1.1. Посилення інтегруючої ролі агломерацій
      - 1.2. Посилення використання потенціалу розвитку міст, зокрема малих міст

1.3. Посилення можливостей розвитку територій, які потребують державної підтримки (макро- та мікрорівень)

2.1. Створення умов для подальшого розвитку гірських територій українських Карпат

2.2. Відтворення довкілля Азовського і Чорного морів

2.3. Відновлення та розбудова територій Донецької та Луганської областей, що постраждали внаслідок війни на сході України

2.4. Протидія кризам на проблемних територіях (малозаселені сільські, прикордонні території та ін.)

2.5. Активізація участі України в імплементації Стратегії ЄС для Дунайського регіону

2.6. Формування мережі природно-заповідних територій та їх збереження.

Розвиток інфраструктури для підтримки надання державних послуг та підвищення інвестиційної привабливості територій:

3.1. Розвиток транспортної інфраструктури та поштових послуг

3.2. Розвиток інженерної інфраструктури

3.3. Розвиток соціальної інфраструктури

3.4. Розвиток інфраструктури електронних комунікацій

3.5. Розвиток інфраструктури безпеки

Формування єдиного освітнього, інформаційного, культурного простору в межах всієї території України

4.1. Інтеграція вимушених переселенців у територіальні громади, за місцем їх перебування

4.2. Підтримка програм міжрегіональної кооперації та обмінів між регіонами України

#### 4.3. Розвиток внутрішнього українського туризму

4.4. Доступ до публічних послуг громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України

4.5. Формування української громадянської (національної) ідентичності на основі національних суспільно-державницьких цінностей через розвиток загальнодержавної системи національно-патріотичного виховання...» [88]

Отже, відповідно стратегії, децентралізація багатогранна реформа, яка впливає на якісні зміни в усіх сферах життя громадян. У процесі її реалізації громади та території здобули ресурс і повноваження – значний інструментарій і можливості для забезпечення повноцінного місцевого розвитку.

Важливим є те, що відповідна концепція визначає та дає можливість зрозуміти проблеми, які гальмують впровадження реформи, до цих проблем концепція відносить: «... різниця між можливостями до розвитку об'єднаних територіальних громад, які перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та отримали відповідні трансферти, та неспроможними (необ'єднаними) громадами; подрібненість територіальних громад (майже 80% (6379) територіальних громад мають населення менше 3 тис. жителів); диспропорційність адміністративно-територіальних одиниць районного (субрегіонального) рівня (Поліський район – 5,6 тис. осіб; Харківський район – 177,7 тис. осіб. – чисельність населення відрізняється у понад 30 разів); дублювання повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів, з одного боку, та органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, з іншого; існування неефективної, централізованої системи місцевих органів виконавчої влади для управління територіями і, водночас незадовільна якість управління системою надання публічних послуг і сервісів у громадах...» [88]

Отже, концепція передбачає завершення реформи децентралізації, зміни адміністративно-територіального устрою, збалансованого розвитку регіонів,

формуванню спроможних територіальних громад, наданні якісних адміністративних послуг для покращення життєдіяльності та розвитку регіонів.

Не виникає сумнівів, що реформа децентралізації, завершення якої планується проведенням місцевих виборів восени 2020, має на основі нового адміністративно-територіального устрою. Для виконання цього завдання у Верховній Раді України зареєстровано Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України від 24.01.2020 [93].

У пояснювальній записці проекту йдеться про те, що метою проекту акту є законодавче формулювання засадничих положень, які визначатимуть формування територіального устрою України.

Проект Закону реалізовано, відповідно до Плану організації виконання Указу Президента України від 20 вересня 2019 р. № 713 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції», схваленого на засіданні Кабінету Міністрів України 25 вересня 2019 р. (протокол № 8) [107].

Стаття 2 законопроекту визначає Засади адміністративно-територіального устрою України, відповідно до яких буде проведене реформування адміністративно-територіального устрою, а саме:

«... 1. Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах:

- єдності та цілісності державної території;
- унітарності, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади;
- цілісності території адміністративно-територіальної одиниці;
- збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій;
- повсюдності юрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених законом;

- доступності послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, для жителів, які проживають у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць...»

Статтями четвертою та п'ятою визначаються система адміністративно-територіальних одиниць, де: «...Система адміністративно-територіального устрою України складає систему адміністративно-територіального устрою України становлять Автономна Республіка Крим, області, райони, райони в містах, а також міста, селища, села, на основі яких, на підставі та в порядку, що визначені цим Законом, формуються адміністративно-територіальні одиниці...»

Стаття 5 визначено типи та рівні адміністративних одиниць, а саме:

«...1. Адміністративно-територіальні одиниці є регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів.

Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня є Автономна Республіка Крим та області.

Адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня є райони в Автономній Республіці Крим та в областях.

Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл).

Адміністративно-територіальними одиницями допоміжного рівня є райони в містах.

2. Адміністративно-територіальними одиницями із спеціальним статусом є міста Київ та Севастополь, особливості здійснення державної влади та місцевого самоврядування на території яких визначаються окремими законами України. ...»

Проект дає визначення таким адміністративно-територіальним одиницям, як райони, область, громади. Дані визначення ґрунтуються на нових підходах до визначення критеріїв району, та визначає поняття «громада».

Отже, законопроект визначає принципи та базові положення згідно яких буде сформовано адміністративно територіальний устрій України та

організацію державної влади. [11]. Новий адміністративно-територіальний устрій передбачає трирівневу систему: громада ОТГ-округ-регіон. Україна буде складатися приблизно з 1400 громад, 100 округів, 24 областей, міста Києва та АР Крим.

Подальше втілення реформи децентралізації буде залежати від прийняття ряду нормативно-правових актів, до яких варто віднести зміни до Конституції України в частині децентралізації, прийнятті закону “Про засади адміністративно-територіального устрою України».

Таким чином, створення нової адміністративно-територіальної основи для діяльності органів публічної на базовому рівні (рівні громад); сприяння залученню громадян до об’єднаних процесів, створенню територіальної основи для подальшого функціонування державних органів влади на регіональному та субрегіональному рівні.

Реформу децентралізації визначено однією з пріоритетних реформ, що впроваджуються. Зараз в Україні відбувається створення та затвердження перспективних планів формування регіонів. Дані плани стануть основою для реформування адміністративно-територіального устрою базового рівня. Для публічного висвітлення процесу формування перспективних планів Мінрегіоном було проведено 48 консультативних зустрічей за участю народних депутатів, громадськості, профільних асоціацій, експертів, представників органів місцевого самоврядування.

Впровадження реформи децентралізації завершиться у разі:

- набуття чинності закону про адміністративний устрій;
- прийняття рішення про утворення місцевих органів виконавчої влади на основі нового адміністративно-територіального устрою;
- формування бюджету 2021 року відповідно до оновленої системи міжбюджетних відносин та оновленої організації державної влади;
- завершення формування створених органів місцевого самоврядування;

- створення комунальних господарств в новоутворених територіальних громадах;
- врегулювання питань спільної власності територіальних громад на рівні округів та областей;
- проведенням місцевих виборів на новій територіальній основі.

Отже, першочерговим завданням другого етапу реформи є затвердження нового адміністративно-територіального устрою на рівні громада-округ та завершення моделювання перспективних планів формування ОТГ, які повністю (на 100%) охоплюють території кожної з областей і слідує офіційним методичним рекомендаціям Уряду. Наступним кроком необхідно продовжити моделювання укрупнених районів субрегіонального рівня, які будуть утворюватися на основі територіальних громад, на цьому етапі важливо розробити та прийняти закон Про ліквідацію та реорганізацію районних державних адміністрацій. Оскільки більшість повноважень нинішніх районних адміністрацій перебрали на себе ОТГ. Така зміна на базовому та субрегіональному рівні є вкрай необхідним для формування нової територіальної основи та завершення розпочатих змін.

На заміну нинішнім районам, мають прийти укрупнені субрегіональні рівні. Дані територіальні утворення вже не будуть мати представницькі функції, а створюватимуться виключно для ефективного державного управління, контролю та координації територіальних підрозділів Центральних органів виконавчої влади.

## ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволяє обґрунтувати теоретичні та методологічні аспекти впровадження реформи децентралізації влади, розкрити її сутність, визначити правову природу, розглянути основні напрями реформування адміністративно-територіального устрою як головний аспект впровадження реформи. Вдалося визначити шляхи удосконалення впровадження реформи.

Результати, які вдалося отримати в процесі магістерського дослідження, дають підстави сформулювати такі висновки та пропозиції:

1. дослідження питання розкриття сутності поняття «децентралізація влади» дало змогу встановити таке:

- децентралізація є складним поняттям, яке можна інтерпретувати через його вплив на: систему органів виконавчої влади, адміністративно-територіальний устрій країни, органів публічного управління та самоврядування, розподіл функцій між ними. Зважаючи на вищезазначені особливості, в ході проведеного дослідження вдалося дати визначення поняттю «децентралізація влади». Отже, децентралізація – це спосіб організації державної влади та місцевого самоврядування за якого адміністровано-територіальні одиниці та інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення та реалізовувати власті завдання у межах, встановлених законодавством. Формулювання даного визначення було зроблено на основі принципів реалізації владних повноважень та передачі їх до нижчої рівня управління, що передбачає відхід від ієрархічного принципу державного управління та організації влади. У роботі було проведено аналіз особливостей різних типів децентралізації, а саме територіальної, функціональної, бюджетної та предметної.

2. Формування нормативно-правової бази здійснення реформи децентралізації, що розпочалося з квітня 2014 року, триває донині. Відбуваються публічні обговорення щодо зміни чинного законодавства та

напрацювання нового. Впродовж даного періоду триває законотворчий процес, спрямований на розробку законодавчої бази реформи, який має позитивний вплив на її перебіг.

Розробка нормативно-правової бази охопила майже всі сфери суспільного життя, а саме:

- адміністративно-територіальний устрій;
- державний бюджет України;
- органи виконавчої влади;
- освіти та охорону здоров'я;
- соціально-економічне життя суспільства.

Подальшого вирішення потребує питання розподілу повноважень органів місцевого самоврядування. Додаткове врегулювання необхідне територіальному устрою, оскільки зміни внаслідок утворення нових об'єднаних територіальних громад, ліквідація районів та формування субрегіонального рівня вимагає удосконалення та приведення його у відповідність до сучасних вимог чинного законодавства.

3. Впроваджуючи реформу децентралізації, надзвичайно важливим в даному контексті є досвід європейських країн, для яких ця реформа передбачала не лише передачу управлінських повноважень на місця, а й реформування адміністративно-територіального устрою, що зараз характерно і для України. Для багатьох європейських держав, які стали на шлях впровадження децентралізації характерною була відсутність у місцевих органів влади самоврядних повноважень та достатньої фінансової, демографічної і територіальної спроможності, що є характерним і для України, тому запозичення досвіду проведення реформи децентралізації у провідних європейських країнах, зокрема Польщі та Франції, є надзвичайно релевантним.

Досвід цих країн повністю збігається з концептуальними засадами здійснення реформи децентралізації та максимального наближення органів, що надають публічні послуги до споживача. Окрім цього, важливим є те, що в

основу побудови рівнів місцевого самоврядування закладено принцип доповнення: коли нижчий рівень не здатен забезпечувати певні послуги, відбувається їх передача на вищий рівень.

Для прикладу Франція, яка має схожі ресурси, площу та приблизно однакову кількість населення, розпочала реформу децентралізації з надання комунам можливості об'єднуватися в більші територіальні утворення. Результатом реформи стало те, що до трьох історичних рівнів адміністративно-територіального устрою (комуни, департаментів та держави) додалися регіони – найвищий рівень устрою та комуни, які утворювали базовий рівень адміністративно-територіальної організації.

З огляду на схожість викликів, з якими зіткнулася Україна в ході впровадження реформи децентралізації, досвід Франції є визначальним для реформування адміністративно-територіального устрою в контексті реформи децентралізації.

4. Реформування адміністративно-територіального устрою є ключовим у контексті здійснення реформи децентралізації влади. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає три рівні адміністративно-територіального устрою:

1. базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади), в основу якого буде покладено створення спроможних ОТГ;
2. районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони), буде утворено шляхом укрупнення нинішніх районів відповідно стандартів (NUTS) та методики укрупнення районів;
3. регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і м. Севастополь).

Таким чином адміністративна реформа має ґрунтуватися на таких засадах:

- законодавча база має чітко визначити засади формування відповідних рівнів (змінам до Конституції України та ухваленні Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою»);
- реформування устрою повинно розглядатися та втілюватися як просторова основа децентралізації влади;
- формування субрегіонального та регіонального рівнів має бути здійснений на основі раціонального розподілу повноваження, враховуючи принцип субсидіарності та узгоджуватися з рекомендаціями ЄС та номенклатурою територіальних стандартів надання публічних послуг NUTS;
- удосконалення адміністративно-територіального устрою України через формування ОТГ, субрегіонального та регіонального рівня має здійснюватися на основі узгодженості їхніх меж.

5. Вдосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації влади є одним з головних завдання у здійсненні реформи децентралізації, яке має реформуватися в контексті створення відповідної правової бази через внесення змін до Конституції України, та імплементацію в національне законодавство міжнародних стандартів діяльності органів місцевого самоврядування. Вдосконалення організаційно-правових засад діяльності органів місцевого самоврядування має втілюватися через:

- зміну механізму формування повноважень на місцях;
- оптимального розподілу повноважень між різними рівнями ОМС;
- формування належних умов для здійснення своєї діяльності та виконанню власних та делегованих повноважень;
- створення умов для максимального залучення населення до управлінських процесів;

- удосконалення статусу територіальних громад через модифікації їхніх повноважень.

6. Реформування виконавчої влади на місцях в умовах децентралізації влади в Україні має здійснюватися через напрацювання ефективної моделі діяльності органів виконавчої влади. На наш погляд, формування підходів до реформування виконавчої влади має здійснюватися на основі ліквідації районних та обласних державних адміністрацій і створенні замість них нових інституцій – державних представництв префектурного типу. Лишається дискусійним питання, якими повноваженнями мають опікуватися створені органи державної влади, враховуючи те, що ОТГ перебрали на себе частину цих повноважень.

З цього слідує, що основним завданням майбутнього субрегіонального рівня має бути функціонування виконавчої влади, забезпечення виконання якої стане основою діяльності влади на даному рівні.

До повноважень, якими мають опікуватися органи виконавчої влади слід віднести:

- нагляд за дотриманням Конституції та законів прийнятих рішень ОМС;
- координація діяльності територіальних підрозділів Центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ);
- координації співпраці між ОТГ.

При запровадженні в Україні відповідної структури, яка передбачає нагляд з боку держави за дотриманням Конституції та законів, необхідно визначити такі питання як:

- співмірність та розмежування повноважень між районними та обласними префектурами;
- чітке визначення повноважень префектів, щодо здійснення політики нагляду та контролю за дотриманням Конституції та законів;
- визначення співвідношення розподілу повноважень між префектом головами виконавчих комітетів;

- співвідношення повноважень між префектами та територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади;
- формування кадрового резерву префектів.

7. Вирішення проблем, пов'язаних з впровадженням реформи децентралізації влади на середньострокову перспективу, передбачає становлення та напрацювання дієвих факторів стабілізації соціально-економічної ситуації, подолання розрізненості та конфлікту повноважень між різними рівнями організації влади, сприяти ефективності використання бюджетних коштів на різних рівнях, впровадження системи державного нагляду та контролю за дотриманням Конституції України та законів. До проблем впровадження реформи децентралізації, які потребують швидкого та ефективного вирішення слід віднести:

- доопрацювати та завершити створення перспективних планів формування об'єднаних територіальних громад згідно міністерської методики та врахуванням побажань жителів громад;
- законодавчо визначити засади адміністративно-територіального устрою на основі змін до Конституції України;
- оптимізувати структуру районних державних адміністрацій на тих районних, територія яких повністю або частково покрита створеними об'єднаними територіальними громадами;
- вдосконалити механізм фінансового стимулювання об'єднання громад;
- оптимізувати структуру адміністративно-територіального устрою України згідно з концептуальними засадами впровадження реформи децентралізації;
- запровадити чіткий розподіл повноважень між різними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- Запровадити розподіл фінансової субвенції між бюджетами територіальних громад за принципом пропорційності.

8. Сучасний стан процесу децентралізації в Україні досить динамічний та передбачає створення 1441 спроможних об'єднаних територіальних громад,

затверджених урядом. Перспективні плани областей покривають більше 90 % територій України. Станом на січень 2020 року створено 1029 ОТГ, для прискорення процесу формування ОТГ Парламент спростив процедуру затвердження перспективних планів областей. Це в свою чергу дало можливість розробити збалансовані перспективні плани областей, які відповідають Методиці формування спроможних громад.

Подальші перспективи розвитку реформи децентралізації передбачають:

- прийняття змін до Конституції України в частині децентралізації;
- формування інституту державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування;
- затвердження адміністративно-територіального устрою базового рівня, на основі якого буде проведено моделювання та створення субрегіонального рівня з функцією державного нагляду;
- децентралізація (деконцентрація) повноважень від центральних органів виконавчої влади;
- перерозподіл повноважень між місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування;
- законодавче закріплення нового адміністративно-територіального устрою;
- формування державного бюджету на 2021 рік з урахуванням нового адміністративно-територіального устрою.
- Проведення місцевих виборів 2020 на основі нового адміністративно-територіального устрою.

Необхідність впровадження реформи децентралізації, реформування адміністративно-територіального устрою, застосуванню ефективних систем у сферу публічного управління назрівала давно. Здійснення цієї реформи є одним з ключових завдань для подальшої європейської інтеграції. Реформа має на меті призвести до зміцнення фінансового потенціалу об'єднаних територіальних громад та як наслідок побудови демократичного суспільства. Побудові ефективного місцевого самоврядування та територіальної

організації державної влади для створення і належної підтримки життєвого середовища громадян, становлення інституту народовладдя.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування: монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; наук. ред. В.С. Кравців. – Львів, 2016. – 145 с.
2. Андрущенко В. Організоване суспільство. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/books/2006/06vaos/07.htm](http://www.nbuv.gov.ua/books/2006/06vaos/07.htm).
3. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
4. Бабінова О., Доля І. Проблеми забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні. Україна в 2007 році: оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: монографія; за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К.: НІСД, 2007.
5. Багмет М. О. Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно-владних повноважень / М. О. Багмет, Т. М. Личко // Наук. пр. ЧДУ. Сер. : «Держ. упр.». – 2009. – № 112.
6. Безверхнюк Т. М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. д-ра держ. упр.: 25.00.02; Харків. регіон. ін-т нац. акад. держ. упр. – Х., 2009. – Режим доступу: [www.disslib.org/systema-resursnoho-zabezpechennja-rehionalnoho-upravlinnja-kontseptualni-zasady.html/](http://www.disslib.org/systema-resursnoho-zabezpechennja-rehionalnoho-upravlinnja-kontseptualni-zasady.html/).
7. Борденюк В. І. Деякі проблеми реформування інститутів публічної влади на місцях у контексті державної регіональної політики // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / [за заг ред. В.І. Лугового, В. М. Князева]. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип 2. – В 4 ч. – Ч.1. – 380 с.
8. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі / О.З. Босак // Державне управління: теорія та

- практика. – No 2. – 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>.
9. Бугай С.М. Сучасний адміністративно-територіальний устрій України: проблеми та можливі шляхи вирішення // Моделювання та інформатизація соціально-економічного розвитку України: Зб. наук. праць. – К.: Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки Мінекономіки України, 2002. – Вип. 2.
  10. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. №2456-VI [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51 – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
  11. В Україні визначають порядок і процедури вирішення питань адмінтерустрою // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/12093>.
  12. Варда Я., Клосовські В. Острови надій: розробка стратегій локального розвитку. – 2-ге вид., стереотип. - Пер. з пол. М.Р. Желяк. – К. : Молодь, 2005. – 312 с.
  13. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с.
  14. Грובהва В.П. Система місцевого самоврядування в Польщі: перспективи використання досвіду в Україні // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія: Право. – Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2015. – Т.1. Вип. 31.
  15. Гула І. В., Юрик Н. Проблеми створення та функціонування об'єднаних територіальних громад // Матеріали І міжрегіональної науково-практичної конференції «Проблеми публічного управління та адміністрування на регіональному рівні», 21 травня 2019 року. — Т. : ТНТУ, 2019.
  16. Демиденко С. В. Світовий досвід управління та фінансового планування регіонального розвитку // Вісн. Дніпропетр. держ. фінанс.

- акад. Сер. «Екон. науки». – Дніпропетровськ: ДДФА, 2009. – № 2. – с. 106-111.
17. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. Монографія / кол. авт.; відп. ред. Н. Р. Нижник. – К.: УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.
  18. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерезь, А. М. Школик та ін.]; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстиніан, 2007. – 288 с.
  19. Державне управління: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Смоленський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; за заг. ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003.
  20. Децентралізація в Україні: досягнення, надії і побоювання. Український незалежний центр політичних досліджень. – К.: 2017.
  21. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доп. / [Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.]; за наук. ред. Я. А. Жаліла. – Київ : НІСД, 2019. – 192 с.
  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.
  23. Децентралізація дає можливості [Електронний ресурс] / Офіційний сайт прес-центру ініціативи «Децентралізація». – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/>.
  24. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/333-2014-p>.

25. Дорош У. М. До визначення поняття децентралізації влади // Ефективність державного управління. – 2017. – Вип. 3. – с. 130-137. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2017\\_3\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_3_16).
26. Дребот Н. П., Семеген І. Б. Науковий вісник НЛТУ України 2019Р., Т.29, №4 . Реформа децентралізації в Україні: поточний стан та перспективи розвитку.
27. Дробот І.О. Децентралізація державного управління: понятійно-термінологічний аспект // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2016. – Вип. 2. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2016\\_2\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2016_2_4).
28. Дробот І.О. Теоретико-методологічні засади гарантування місцевого самоврядування в Україні : Автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. / І.О. Дробот / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К.: НАДУ, 2010.
29. Європейська Хартія регіональної демократії : наук.-практ. коментар / [авт.-уклад. : Т. М. Безверхнюк, та ін.]. Асоціація дослідників держ. упр. – Одеса: ХОББИТ ПЛЮС, 2008. – 186 с.
30. Європейська хартія місцевого самоврядування. Офіційний переклад від 04.06.2013. Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_036).
31. Забейворота Т. В. Шляхи вдосконалення влади на рівні адміністративного району в умовах децентралізації // Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». – 2017. – № 8 (30).
32. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / авт.-упоряд.: В.М.Вакуленко, М.К.Орлатий, О.С.Ігнатенко та ін.; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. – К.: НАДУ,2010. – 400 с.
33. Івлєєва Л. І. Деконцентрація і децентралізація публічної влади: розуміння категорії. – Режим доступу: <http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/8435/2/Ievleva.pdf>.
34. Калашнікова О., Крупник А. Проблеми проведення реформування місцевого самоврядування та розвитку місцевої демократії в умовах нової системи державного управління / [Електронний ресурс]. – Режим

- доступу: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Analiz-problem-reformuvannya-na-mistsevomu-rivni-ta-zabezpechennya-demokratiyi-uchasti-.pdf>.
35. Калиновський Б. В. Конституційні засади децентралізації влади в Україні [Електронний ресурс] // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2015. — Режим доступу: [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2015\\_2/visnyk\\_2\\_2015\\_st\\_22.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2015_2/visnyk_2_2015_st_22.pdf).
36. Касяненко Є.В. Теоретико-правова характеристика трансформації статусу місцевих державних адміністрацій в умовах децентралізації влади / Порівняльне аналітичне право. 2017. – №6.
37. Кобилецька О. Ф. Удосконалення системи формування міжбюджетних відносин як однієї з засад зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів України. – Режим доступу: [www.nbu.gov.ua/ejournals/PSPE/2009\\_4/Kobiletska\\_409.htm](http://www.nbu.gov.ua/ejournals/PSPE/2009_4/Kobiletska_409.htm).
38. Коваленко А. Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі // Право України. – 1997 . – № 2.
39. Коваленко Г.В. Впровадження децентралізації публічної влади на основі досвіду європейських країн / Г. В. Коваленко, Д. Ю. Топольскова // Наук. вісн. Ужгород. нац. Ун-ту : Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство голов. ред. М.М. Палінчак. – Ужгород: Гельветика, 2017. – Вип. 13. Ч.1. – С. 120-123. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/13\\_1\\_2017ua/27.pdf](http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/archive/13_1_2017ua/27.pdf).
40. Козюра І. В. Місцеве самоврядування в Україні (становлення та еволюція) : навч. посіб. / І. В. Козюра, О. Ю. Лебединська. – Ужгород: Патент, 2003. – 224 с.
41. Коліушко І. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівні як один із напрямків адміністративної реформи / І.Коліушко, В. Тимощук // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.municipal.gov.ua/fond/default.asp?cid=1139>.

42. Коліушко І. Реформа публічної адміністрації на місцевому та регіональному рівні як один із напрямків адміністративної реформи. – Режим доступу: <http://www.municipal.gov.ua/fond/default.asp?cid=1139>.
43. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид.наук: спец. 12.00.01 "Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень" / Р.А. Колишко. — К., 2003.
44. Колодій О. М. Досвід децентралізації у Франції /// Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління. – 2018. – Т. 29(68), № 1. – С. 195-199. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa\\_2018\\_29\\_1\\_37](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sntvupa_2018_29_1_37).
45. Конституція України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
46. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження КМУ №333-р від 01.04.2014 р. / [Електронний ресурс]. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: <http://minregion.gov.ua>.
47. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Концепція від 01.04.2014 No 333-р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
48. Корнеєва О.В. Основні проблеми проведення реформи децентралізації в Україні у 2014-2018 роках. Порівняльно-аналітичне право. 2018. No 3.
49. Корчак Є. Адміністративна реформа в Польщі : спроба оцінки. // Економічний часопис No 1. – 2001.
50. Котенко Н.В., Решетняк Я.В. Фіскальна децентралізація: досвід вразливості сільських територіальних громад в Україні. IV Міжнародна науково-практична конференція «Фінансові аспекти розвитку держави,

- регіонів та суб'єктів господарювання: сучасний стан та перспективи» м. Одеса. Травень. 2017.
51. Кравців В., Жук С. Концепція адміністративно-територіальної реформи в Україні // Економіст. – 2011. – № 5.
52. Крат М., Софій О. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі: Аналітична записка. – Режим доступу: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesudetsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf>.
53. Крегул Ю., Батрименко В. Реформування місцевого самоврядування в Україні // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2016. – Режим доступу: [http://zt.knteu.kiev.ua/files/2016/1\(84\)/3.pdf](http://zt.knteu.kiev.ua/files/2016/1(84)/3.pdf).
54. Куйбіда В. С. Генеза територіальної організації України : конституційно-правові аспекти / В. С. Куйбіда, І. Я. Заяць. – Харків : Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля», 2010. – 480 с.
55. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : зб. / В.С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – К. : ТОВ «Полігр. Центр «Крамар», 2010. – 258 с. – [http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2012/10/Tolkovanov\\_Dobre\\_final.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wpcontent/uploads/2012/10/Tolkovanov_Dobre_final.pdf).
56. Курмаєв П. Ю. Дослідження зарубіжного досвіду управління соціально-економічним розвитком на регіональному рівні // Екон. простір. – 2009. – № 25.
57. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / [А. П. Лелеченко, О. І. Васильєва, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук] – К. : – 2017.
58. 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. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

59. Магновський І. Й. Конституційно-правове регулювання територіального устрою України: історія, сучасність, перспективи: автореф. дис. докт. юрид. наук. Х., 2015. – 40 с.
60. Маєв А. Децентралізація влади у Франції: досвід для України. // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – Вип.3(51) – 2012. – С. 85 – 88.
61. Малиновський В. Уроки польської адміністративно-територіальної реформи для України // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи: матеріали науково-практ. конф. Тези доп. (17–18 травня 2007 р.) / Відпов. ред. В. Малиновський. – Луцьк: Волинська обласна друкарня, 2007.
62. Мамонова В. Місьцеве самоврядування // Енциклопедія державного управління у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України; наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. — Т. 5: Територіальне управління / наук.-ред. колегія: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) [та ін.]; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. — Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2011.
63. Матвієнко А. С. Політико - правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс]: автореферат дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук. / А. С. Матвієнко. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/node/554>.
64. Матвеева О. Ю. Децентралізація державного управління як чинник досягнення фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні // Публічне адміністрування: теорія та практика :електрон. зб. наук. пр. – 2014. – Вип. 1 (11). – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2014\\_1\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2014_1_21)
65. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на січень 2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим

доступу:

<https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>.

66. Нижник Н.Р. та ін. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. – К. : Вид. УАДУ, 2002. – 163 с.
67. Носань Н. Нормативно-правове забезпечення публічного управління в умовах децентралізації влади в Україні // Галиц. екон. вісн. – 2019. – № 4.
68. П'ять проблем децентралізації [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2017/11/16/7162180>.
69. Пітцик М.К. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі в Україні // Міжнародний досвід та практичні пропозиції. – К., 2008.
70. Петренко Л.М. Децентралізація управління в теорії менеджменту // Теорія та методика управління освітою. – Режим доступу: [www.nbu.gov.ua/e-journals/ttmuo/2010\\_3/10petmmt.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/ttmuo/2010_3/10petmmt.pdf)
71. Петренко О.С. Проблеми децентралізації в умовах реформування публічного управління України // Публічне адміністрування: теорія та практика [електрон. збірник наук. праць]. — №1 (3). — 2010. — Режим доступу: <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2010'01/10pospuu.pdf>.
72. Петришина М.О., Колодяжний О.О. Зарубіжний досвід реформування місцевого самоврядування: на прикладі Франції та Польщі // Молодий вчений. – 2016. – № 1, ч. 2.
73. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» від 30.08.17 р. № 662 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 72. – Ст. 2206. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/662-2017-%D0%BF>.
74. Приполова Л. Європейський досвід запровадження номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS) та перспективи для

- України // Віче. – 2013. – №12. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche\\_2013\\_12\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2013_12_10).
75. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14.03.17 р. № 1923-VIII. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1923-vii>.
76. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Закон України (проект) від 01.07.2015 №2217а. [Електронний ресурс] — Режим доступу: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).
77. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів. Закон України від 08.09.2016 № 1509-VIII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1509-19>.
78. Про внесення змін до Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців" та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань. Закон України від 1.1.20 № 835-VIII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/835-19>.
79. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України від 20.12.19 №157-VIII. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/157-19>.
80. Про засади державної регіональної політики. Закон України від 5.02.15 р. № 156-VIII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
81. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Закон України від 24.12.19 № 385-2014-п

- [Електронний ресурс] – Режим доступу :  
<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/385-2014-п>.
82. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 28.05.1999 № 2657- XII. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
83. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 02.04.2020 № 280/97-ВР. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
84. Про напрями вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування / С.М. Бугай, Я.Ф. Жовнірчик // Продуктивні сили України. — 2009. — № 1. — Бібліогр.: 3 назв. — укр.
85. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>.
86. Про співробітництво територіальних громад. Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1508-18>
87. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 № 900-р.. — Режим доступу: [zakon4.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-р](https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-р).
88. Про Проект постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року” [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/Proekt-Derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-period-do-2027-roku.pdf>
89. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Закон України від 01.04.2014 № 333-2014-р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/333-2014-р>.

90. Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 01.07.15. № 2217а – 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).
91. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища) 1848-VIII від 09.02.2017. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59269](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59269).
92. Проект Закону про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" (щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей) від 30.09.2019 № 2189. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66965](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66965).
93. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України 2804 від 24.01.2020 [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67986](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986).
94. Проект Закону України «Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їхніх меж». — Режим доступу: <http://sg.vn.ua/wp-content/uploads/2017/05/proekt.pdf>.
95. Реформа системи державного управління та місцевого України: стан, виклики, перспективи здійснення: наук. доп. / авт. кол.; за заг. ред. В. С. Куйбіди. – Київ: НАДУ, 2018. – 180 с.
96. Роман В. Ф. Особливості децентралізації та деконцентрації влади: теоретичний аспект // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. – 2014. – Вип. 38.
97. Романюк С. А. Децентралізація: теорія та практика застосування : монографія – Київ : 2018. – 216 с.
98. Сіренко К. Ю. Проблемні аспекти стратегічного й оперативного характеру об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] // Економіка і суспільство. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: [http://economyandsociety.in.ua/journal/19\\_ukr/33.pdf](http://economyandsociety.in.ua/journal/19_ukr/33.pdf).

99. Савенок В. В. Модернізація системи публічної влади в адміністративному районі України // Автореф. дисерт. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. за спец. 25.00.04: місцеве самоврядування. – Київ: Національна академія державного управління при Президентові України, 2018.
100. Сergyoga S. G. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства // Право України. – 2014. – № 4.
101. Скупченко Д. О. Нормативно-правове забезпечення розвитку територіальних громад в Україні // Теорія та практика державного управління. – 2017. – №2 (57).
102. Соколов В., Хижняк Д. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: взаємодія і розмежування повноважень. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. 2009. Вип. 44.
103. Територіальна громада: заневість, дієвість: монографія / Ю. О. Куц, В. М. Січенко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян; за завг. ред. Ю. О. Куца. Харків: Віровець АП.; Апостроф, 2011 – 340 с.
104. Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація : практичний посібник. – Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. ТОВ «Софія». – 2012. – 120 с.
105. Трояновський В.В. Європейська хартія місцевого самоврядування як фундамент розвитку місцевої демократії в державах Європи. — Режим доступу: [www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc\\_pdf/royanovsky.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/doc_pdf/royanovsky.pdf).
106. Угода про фінансування Програми підтримки секторальної 261 політики – Підтримка регіональної політики України (Контракт на реформу сектора) від 27.11.2014 р. // Офіційний вісник України. – 2016 р. – № 102. – Ст. 3574 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984\\_019](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_019).

107. Указ Президента України №713/2019 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції». — Режим доступу: <https://www.president.gov.ua/documents/7132019-29789>.
108. Управління суспільним розвитком: словник-довідник / За заг. ред. А.М. Михненка, В.Д. Бакуменка. Укладачі: В.Д. Бакуменко, С.О. Борисевич, О.А. Бутрін, В.М. Князєв, С.О. Кравченко, Т.М. Курінна, В.І. Луговий, А.П. Медвідь, А.А. Михненко, А.М. Михненко, І.М. Попова, Ю.П. Сурмін. - К. : Вид-во НАДУ. – 2006. – 210 с.
109. Федоренко В. Л. Система конституційного права України : теоретико-методологічні аспекти: моногр. – К., 2009.
110. Чернов С.І. Модернізація системи державного управління регіональним розвитком в Україні: теорія, методологія та механізми реалізації: монографія. – Донецьк : Юго-Восток, 2012. – 374 с.
111. Чернописький П.Б. Децентралізація влади в Україні: конституційно-правовий аспект. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 “Конституційне право; муніципальне право”. – Харківський національний університет внутрішніх справ; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. – Х., 2018.
112. Шарий В.І. Реалізація державної політики органами місцевого самоврядування в умовах трансформації українського суспільства: Автореф. дис. ...докт. наук з держ. упр. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2013. – 36 с.
113. Шпортюк Н. Основні закономірності формування територіальної основи місцевого самоврядування в сучасному світі. – Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2011. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01\(5\)/11snlsss.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11snlsss.pdf).

114. Шульга І.Л. Інституційні зміни в діяльності місцевих державних адміністрацій в контексті проведення адміністративної реформи в Україні / Державне управління: удосконалення та розвиток. 2012. № 4.
115. Янюк Н. В. Реформування місцевих державних адміністрацій у контексті децентралізації влади в Україні // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: Юридичні науки : збірник наукових праць. – 2015. – № 827.
116. Ярмиш О.Н., Серьогін В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підруч. Х.: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.
117. Ярошенко І.В. Проблемні питання реалізації реформи децентралізації влади в Україні [Текст] // Проблеми економіки. – 2015. – № 4
118. Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym // Jednolity tekst ustawy publikowany w Dz.U. 1996, Nr 91. – Poz. 578.
119. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. O terenowych organach rządowej administracji 200 ogólnej // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1990. – Nr 21. – Poz. 123.
120. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie terytorialnym // Dziennik Ustaw 198 Rzeczypospolitej Polskiej. – 1990. – Nr 16. – Poz. 95.
121. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin // Dziennik Ustaw 199 Rzeczypospolitej Polskiej. – 1990. – Nr 16. – Poz. 96.