

**Белявцева В.В.**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри економіки підприємств,  
бізнес-адміністрування та регіонального розвитку  
Харківського національного університету міського господарства  
імені О.М. Бекетова

**Димченко О.В.**

доктор економічних наук,  
професор кафедри економіки підприємств,  
бізнес-адміністрування та регіонального розвитку  
Харківського національного університету міського господарства  
імені О.М. Бекетова

**Рудаченко О.О.**

старший викладач кафедри економіки підприємств,  
бізнес-адміністрування та регіонального розвитку  
Харківського національного університету міського господарства  
імені О.М. Бекетова

**Belyavceva Viktoriia**

O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

**Dymchenko Olena**

O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

**Rudachenko Olha**

O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv

## ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОГО ЕТАПУ РАЙОНУВАННЯ ОБЛАСНИХ ТЕРИТОРІЙ

### FEATURES OF THE REGIONAL ZONING AT THE CURRENT STAGE

У статті розглянуто актуальне завдання сучасної стратегії перебудови адміністративно-територіального устрою і реформи місцевого самоврядування – створення в областях України укрупнених районів замість роздрібненої їхньої структури, яка зі створенням ОТГ вичерпала свої можливості як механізм державного регулювання. Запропоновано розглядати сучасний етап такої перебудови гостро напруженим і стиснутим у часі, що вимагає від усіх учасників реформаційного процесу зосередити увагу на проблемах просторової організації й управління. Визначено систему головних протиріч, складники регіонального потенціалу та перелік компетенцій і напрямів роботи нових районів, що плануються до створення. Представлено особливості авторського підходу до проблеми й умови прискорення реформ, серед яких – право на експеримент, постійний науковий супровід перебудови, чіткий план організації робіт. Зроблено висновки, згідно з якими роботу із затвердження формату нових районів слід прискорити за спрощеною процедурою прийняття підзаконних актів та інституційних норм, а сам процес перебудови ввести в режим моніторингового контролю.

**Ключові слова:** державна регіональна політика, укрупнення районів, рушійні сили розвитку, протиріччя, потенціал, нові компетенції, специфіка етапу.

В статье рассмотрена актуальная задача современной стратегии перестройки административно-территориального устройства и реформы местного самоуправления – создание в областях Украины укрупненных районов вместо раздробленной их структуры, которая с созданием ОТГ исчерпала свои возможности как механизм государственного регулирования. Предложено рассматривать современный этап такой перестройки остро напряженным и сжатым во времени, что требует от всех участников реформационного процесса сосредоточить внимание на проблемах пространственной организации и управления. Определены система главных противоречий, составляющие регионального потенциала и перечень компетенций и направлений работы плани-

руемых к созданию новых районов. Представлены особенности авторского подхода к проблеме и условия ускорения реформ, среди которых – право на эксперимент, постоянное научное сопровождение перестройки, четкий план организации работ. Сделаны выводы, согласно которым работу по утверждению формата новых районов следует ускорить по упрощенной процедуре принятия подзаконных актов и институциональных норм, а сам процесс перестройки ввести в режим мониторингового контроля.

**Ключевые слова:** государственная региональная политика, укрупнение районов, движущие силы развития, противоречия, потенциал, новые компетенции, специфика этапа.

The article deals with the actual problem in the current strategy of restructuring the administrative-territorial structure and the reform of local self-government – the creation in the regions of Ukraine of enlarged areas, instead of their fragmentary structure, which with the creation of UTC has exhausted its capabilities as a mechanism of state regulation. It is proposed to consider the current stage of such a restructuring that is acutely tense and compressed in time, which requires all participants in the reform process to focus on the problems of spatial organization and management. The system of main contradictions, the components of regional potential and the list of competences and directions of work planned to create new districts are determined. The peculiarities of author's approach to the problem and the conditions for accelerating reforms, among which are the right to an experiment, constant scientific support of restructuring, a clear plan of organization of work, are presented. The study concludes that the development of approval of the format of new districts should be accelerated by a simplified procedure for the adoption of secondary legislation and institutional norms, and the process of restructuring to put into monitoring. The complex of main tasks of administrative activity of new districts is proposed, from which it follows that they assume responsibility for functions of state importance (legal, control, software, monitoring, analytical and design). There is a question of transferring part of these functions (tasks) from oblast state administrations to the level of newly created districts, which also means changes in the work of the (regional state administrative) RSA itself. It is proved that the process of formation of enlarged areas in the regions has successfully begun, but there is practically no time for its gradual deployment, since OTGs are already functioning effectively, and the distribution of competencies has not found a solution. At the same time, the current structure of the districts does not correspond to the new tasks of the development of territories and a decision was made to consolidate them. It is proposed to create a mechanism for reforming the administrative-territorial system on the principles of institutional expediency and novelty, at the will of the apparatus of state administration in support of its decisions on the part of society and its public institutions.

**Key words:** state regional policy, consolidation of districts, driving forces of development, contradictions, potential, new competencies, stage specifics.

**Постановка проблеми.** Два десятиріччя тому проведено значний обсяг робіт щодо адміністративно-територіального устрою і поділу України за ієрархічною моделлю на адміністративні одиниці. Але реформа свого часу не відбулася. За пройдений період ситуація в Україні докорінно змінилася, і ми маємо кардинально нові умови життєдіяльності громад і організацій управління [1; 5; 8].

У цих нових умовах проблема укрупнення районів як складова частина двох напрямів реформування (державної влади і місцевого самоуправління) виявилася практично не дослідженою.

Актуальність теми дослідження зумовлена зменшенням державного впливу на регіони у зв'язку з практикою створення об'єднаних територіальних громад, які значною мірою взяли на себе функції місцевої влади. У таких умовах районні державні адміністрації сучасної територіальної структури влади втратили можливість виконувати значну частину своїх функцій. Інший бік проблеми розбалансу влади

проявився в додаткових фінансових витратах на адміністративні структури старої системи і водночас на підтримку розвитку ОТГ. Постало нагальне завдання скоротити витрати на управління на місцевому рівні, що й має своє розв'язання в укрупненні районів.

Водночас проблема переформатування районних структур виявилася надзвичайно складною і новою в розробленні та науковому забезпеченні: власного досвіду бракує, превентивних наукових досліджень не здійснено, часу на прийняття рішень у складних політичних умовах і за наявності агресії з боку Росії не вистає. Усе це зумовлює як концентрацію зусиль на реформаційному процесі, так і гостроту проблем наукового обґрунтування моделей і механізмів створення нових районних структур.

Пошук нової стратегії перебудови влади в сфері компетенції обласних державних адміністрацій і робить досліджувану проблему актуальною і своєчасною.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Із напрацьованого багажу в науковому сек-

торі введення змін можна посилатися на розробки таких учених, як: О. Амоша, Л. Антонюк, В. Бабаєв, В. Білоус, В. Белявцева, Ю. Ганущак, В. Геєць, М. Долішній, О. Димченко, І. Дробенко, Л. Заставецька, С.М. Кастель, В. Коломійчук, М. Портер, О. Родченко, Ю. Світлична, А. Ткачук.

Але цей, безумовно, цінний матеріал необхідно адаптувати до нових умов нашої дійсності, а також увести в систему знань елементи нового пошуку і нового інструментарію. За останні десятиліття у цій сфері наукових знань значні позитивні зрушення визначалися в зарубіжних країнах, зокрема в країнах ЄС. Але й у цьому разі, як показав досвід, просте перенесення на наші умови їхнього досвіду не дає очікуваного ефекту, а адаптація теж потребує нової методології та організаційної роботи.

Отже, доходимо висновку, що тільки власна наука в поєднанні з практикою має забезпечити процес створення нових адміністративних оргструктур і нових механізмів регіонального розвитку.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Мета статті – розкрити специфіку сучасного етапу реформ децентралізації влади як жорстко обмеженого в часі і насиченого складними протиріччями щодо формування нової структури районів області.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У реформаційних процесах закономірно виникають певні періоди, коли трансформації мають бути проведені в стислі строки, щоб пусковий момент інноваційних змін задав ефективний імпульс розвитку ситуації, об'єкту чи явищу. На нашу думку, у реформах місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою країни таким етапом є динамічна модель нашого сьогодення з його протиріччями і невизначеностями. «На перший план виходять інструменти, здатні забезпечити регіони та громади стимулами для пошуку власних ресурсів, стимулювати їх до активації внутрішніх резервів розвитку» [7, с. 4].

Одне із завдань у вирішенні питань перебування адміністративно-територіального устрою полягає в укрупненні районів обласного рівня. Зараз у структурі областей України по 19–27 районів, розгалужений і багаточисельний апарат відповідних органів управління (райдержадміністрації, районні ради та створені ними окремі структури), дублювання компетенцій і функцій з об'єднаними територіальними громадами. Сучасна система районного управління потребує значних бюджетних витрат, а разом із тим не забезпечує ефективного впливу на діяльність підприємств і установ на підпорядкованих територіях, не робить необхідний внесок

у вирішенні завдань стратегічного розвитку. Отже, «на порядок денний» вийшла проблема укрупнення територій районного рівня, підсилення їхньої спроможності та зміни завдань, функцій і методів управління.

Із цього приводу наведемо думку директора Інституту стратегічних досліджень А. Єрмолаєва: «По состоянию на сейчас уже очевидно, что особенно после трагических событий, связанных с аннексией Крыма, конфликтом на Донбассе, необходимы вынужденные региональные изменения». Цією цитатою ми маємо підкреслити, що процес регіональних змін є дійсно «вимушеним» і його лише треба ввести в механізм планової реалізації. З іншого боку, укрупнення районів має ціллю зберегти вплив державного управління на самоуправлінські структури базового рівня – об'єднані територіальні громади (ОТГ), на їхню спроможність ефективно використовувати на місцях економічні, промислові та трудові ресурси. Таким чином, у цьому процесі найбільш гостре і суттєве питання полягає у тому, щоб забезпечити баланс між «державним регулюванням» розвитку територій і «самоуправлінням» на цих територіях, оскільки «перезавантаження влади є природним явищем, як реакція на виклики, що виникають на політичному і соціальному рівнях» [4, с. 12].

Особливістю даного етапу реформи адміністративно-територіального устрою (АТУ) й укріплення місцевого самоуправління є «стислість часу» на введення змін: ОТГ уже створено реально і діють на значній території всіх областей, законодавство та зміни до Конституції лише в стадії підготовки і розгляду, тобто значно відстають за часом, компетенції та функції апарату управління нових районів не розроблені, а до Верховної Ради вже сім областей направили свої проекти (законопроекти) щодо меж і характеристик районних новоутворень.

У такому разі виникло реальне ситуаційне протиріччя між практикою введення змін і науковою й правовою обґрунтованістю нових моделей та конфігурацій районів. Варіантів виходу з такої ситуації є два: або гальмування реформ у комплексі (а не якоїсь однієї із цілого їх комплексу), або в стислі строки доопрацювати наукове та правове забезпечення. Зрозуміло, що правове забезпечення також базується на наукових доктринах і положеннях, доведених до законодавства й інституційно-проектного виконання [3].

Із загальнонаукових положень пропонуємо акцентувати увагу на концепції збалансованого розвитку, що характерно для систем типу «життєвий організм». Отже, новий район – це не сумарна величина характеристик, включених

у нього територій, поселень і об'єктів виробничої сфери та інфраструктури, а система нової якості із синергетичними можливостями, нерозкритим потенціалом, новими функціями і зв'язками в ієрархічній моделі управлінського підпорядкування: більшість «старих» функцій, прав і обов'язків переходить на базовий рівень.

Створюючи нові райони в областях, слід мінімізувати витрати на сам процес створення і на діяльність створеного управлінського апарату, а також мінімізувати ризики політичної і соціальної напруги за принципом «не зашкодити позитивам в існуючій системі». Для цього передусім слід розмежовувати по-новому компетенції адміністративних одиниць (АО). Є різні підходи до цього питання, версії, трактовки щодо концентрації і перерозподілу функцій у середній ланці (у новому районі), але підкреслюється важлива роль державного підходу до координації і взаємодії на базовому рівні, «особливо нагальною стає потреба у формуванні органів загальної компетенції, які координують роботу цих територіальних органів, фактично представництво уряду на території. Ним має стати префектура...». Саме участь префекта в системі зворотного зв'язку дасть змогу президентові приймати продумані та своєчасні рішення [4, с. 12].

Не менш важливо задіяти двосторонній вплив (держави та органів місцевої влади) на підвищення в регіонах інвестиційної активності. «Інвестиційна активність – не мета, а засіб досягнення економічних результатів. Політика державного стимулювання інвестицій має змінитися на стратегію інвестиційного та інноваційного менеджменту, маркетингу і банкінгу. Сфера інвестицій потребує не тільки адміністративних, а й ринкових стимулів» [10, с. 118].

Нині залишаються не визначеними як по суті, так і на законодавчому рівні компетенції і функції на рівні новоутворених районів, що робить сам процес районування (виділення районів) достатньо ризиковим, а запропоновані схеми (моделі) нових районів можуть виявитися соціально несприйнятним або економічно неефективними.

Пропонуємо свою версію щодо управлінських функцій і компетенцій створюваного району нового формату:

- нагляд і регулювання на своєму рівні основ державної регіональної політики, реформ і державних програм;
- технічний нагляд за будівництвом інженерних споруд і комплексів державного значення;
- компетенції у сфері ядерної та радіаційної безпеки;
- держконтроль і гірничопромисловий контроль;

– моніторинг навколишнього середовища та управління екологічною безпекою;

– моніторинг державної політики і контролю в правовому полі щодо відповідності рішень усіх гілок місцевої влади нормам законодавства;

– виконання державних функцій у сфері використання й збереження водоресурсів і гідросистем, завдань метеослужби, заповідників та історичних пам'яток, лісоресурсної бази;

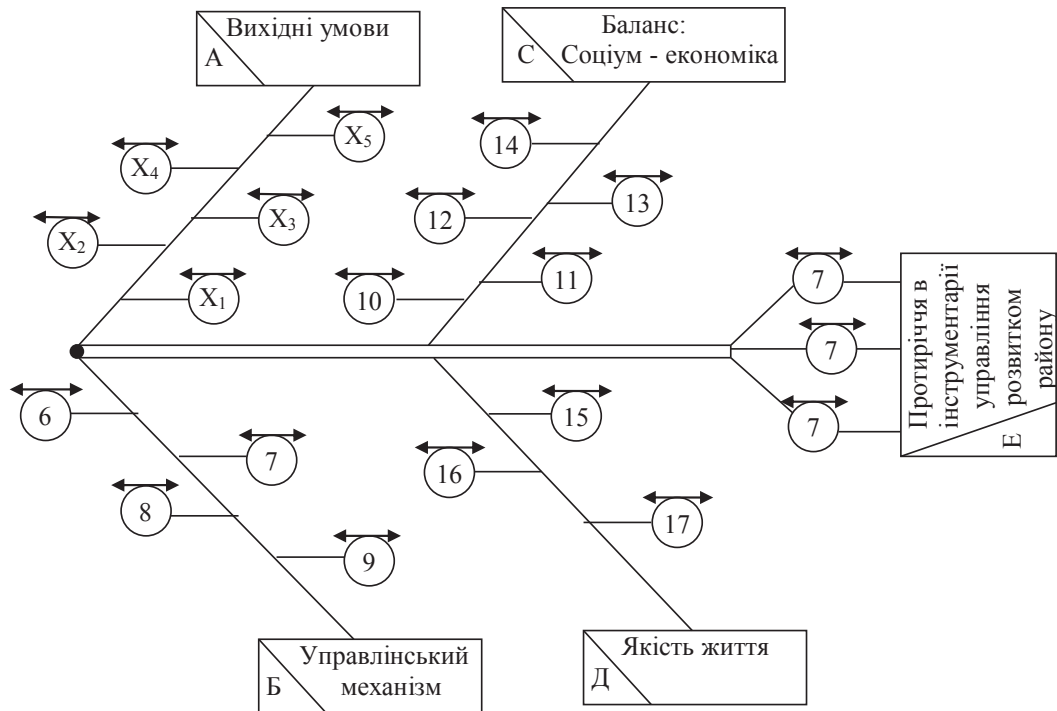
– розроблення і реалізація стратегічних планів інноваційного розвитку району.

Цей неповний перелік компетенцій і напрямів управлінської діяльності адміністративного апарату нових районів потребує ще досконалого обговорення й уточнення, але вже зараз є показовим, що пропонуються суттєві зміни у розподілі сфер впливу на регіональному рівні і що в районах нового формату утворюється складний та багатогранний комплекс (й обсяг) робіт, які своїми силами (своїм апаратом) вони неспроможні виконати. А отже, нові райони вимушені будуть створювати свої робочі структури на місцях, у центрах «старих» районів. Це можуть бути аналітичні центри, інформаційні вузли, консультаційні пункти, проектні організації та ін. [9].

Запровадження змін у державному управлінні на регіональному рівні у варіанті укрупнення районів є стратегічним управлінським завданням, і необхідно враховувати, що такі трансформації і суттєві зміни завжди відбуваються за механізмом розв'язання наявних протиріч (суперечностей, конфліктів). Цей феномен не потребує доведень, оскільки і життєва практика, і наукова методологія пізнання як еволюційних, так і революційних (біфуркаційних) процесів та ситуацій рушійну роль протиріч розвитку вже багатократно довела.

Особливість кожного конкретного об'єкта еволюційного розвитку (революційний шлях ми відкидаємо для укрупнення районів, оскільки він породжує некерованість і непередбачені наслідки) тільки в тому, які різновиди протиріч сконцентровані у внутрішньому потенціалі системи, їх сила дії і характер впливу.

Для нашої концептуальної моделі укрупненого району така система протиріч визначена на рис. 1. Поняття «протиріччя» пов'язане з еволюційним процесом, його сутність полягає у тому, що протиріччя є причиною руху і змін, запускає й підживлює механізм протиборства та конфлікту різних сторін. За визначенням, протиріччя породжуються наявністю в об'єкті «альтернативних сторін, властивостей, тенденцій, що знаходяться між собою в суперечливих відношеннях, але існують в єдності» [6].



A	①	– розбаланс	↔	рівновага
	②	– державні	↔	полюси зростання
	③	– пасивність населення	↔	активність
	④	– еміграція	↔	міграція
	⑤	– соціальна напруга	↔	соціальна стабільність

Б	⑥	– державне управління	↔	самоуправління
	⑦	– жорстка структура і механізми	↔	м'яка структура і гнучкі механізми
	⑧	– урбанізація	↔	субурбанізація
	⑨	– спеціалізація	↔	багатопрофільність

C	⑩	– соціум	↔	економіка
	⑪	– фінансова спроможність	↔	фінансова незабезпеченість
	⑫	– виробничий потенціал	↔	споживчий ринок
	⑬	– основне виробництво	↔	інфраструктура
	⑭	– експорт	↔	імпорт

Д	⑮	– демографічний спад	↔	демографічне зростання
	⑯	– матеріальна незабезпеченість	↔	висока якість життя
	⑰	– матеріальний	↔	духовний розвиток

E	⑱	– ситуаційні проблеми	↔	стратегічні завдання
	⑲	– закономірність	↔	випадковість
	⑳	– відоме	↔	невідоме

Рис. 1. Система протиріч у формуванні нових районів як структур АТУ

Характерними особливостями протиріч можна визначити: специфіку сторін, умови їх існування і боротьби, характер взаємодій сторін. Саме взаємодії змінюють об'єкт, а тому в таких об'єктах, як регіональне утворення, де стан і перспективу формує людський чинник, увесь комплекс протиріч створюється людьми,

розв'язується людьми за допомогою управлінських методів та інструментів, підпорядкований інтересам людей, а точніше – балансу інтересів в ієрархії влади та громад.

На моделі виділено п'ять угруповань протиріч, що мають місце у «вихідних умовах», балансі «соціальних норм і економічних мож-

ливостей», в якості життя населення в регіонах. Протиріччя привертають увагу дослідників і в самих механізмах та інструментах організації і розвитку системи управління. Складність завдання визначення й урахування протиріч у створенні нових адміністративно-територіальних форм полягає у тому, що всі протиріччя діють разом.

Маємо десь 20 протиріч як конгломерат (а не систему), що нам зрозумілі за своєю сутністю, але невідомі щодо механізмів їх розв'язання (зняття) й урахування сили впливу на об'єкт, ситуацію чи процес. При цьому, так чи інакше, а реальна соціально-економічна система (територія, район) існує і якимось усі ці протиріччя в ній свою силу впливу здійснюють. Тобто в житті все це спрацьовує, а в науковому розгляді рішення не знайдено. Єдиної логіки не існує, теоретичного рішення балансу «двадцяти» разом діючих протиріч в одній соціально-економічній системі (районі) не запропоновано, а на практиці, в управлінському розумінні, постійно віднаходиться комплекс заходів, що зберігають цільове призначення району і його органів управління та забезпечують функціонування всіх об'єктів на певній території. У реальних умовах саме така практика розв'язання протиріч просуває райони по траєкторії розвитку. Таке твердження слід прийняти як аксіому, оскільки в іншому разі система б зазнала колапсу й втратила своє існування. Як аксіому слід прийняти й те, що розвиток району як адміністративно-територіальної одиниці відбувається далеко від оптимальності.

Тому наукове завдання вирішення такої проблеми (впливу множини протиріч на розвиток району) полягає у тому, щоб:

- із високою вірогідністю спрогнозувати (визначити) «невидиму», але близьку до оптимальності траєкторію розвитку;
- визначити адекватну часу і ресурсам систему збалансованих заходів наближення до спрогнозованої лінії оптимального розвитку;
- поглиблено розглянути кожний окремих чинник впливу на розвиток (локалізоване протиріччя) і всю їх систему у цілому.

Це наукове завдання можна віднести до «вищої категорії складності» і в нашому дослідженні воно представлено лише деякими фрагментами, один з яких – структура потенціалу АТУ (району) (рис. 2).



Рис. 2. Структура потенціалу АТУ (району)

На рис. 2 представлено 15 складників потенціалу. На перше місце ми ставимо трудовий потенціал, бо це одночасно і людські ресурси, і рушійна сила змін, і споживчий сектор району. Отже, людина з її потребами, інтересами і можливостями є першоосновою районування території. «Людина є носієм людського потенціалу, вирішальною компонентою національного багатства, найважливішим стратегічним ресурсом кожної держави» [6, с. 44]. Усі інші складники потенціалу – у розпорядженні людини (НТП, надра, промисловість, інші галузі виробництва, інфраструктура і сфера послуг). Теоретично всі складники рівні між собою як об'єкт дослідження, але кожен із них має свою специфіку і відіграє свою роль у функціонуванні району як одиниці АТУ й як чинники впливу на його розвиток. Поєднуються ці дві моделі («протиріччя» (рис. 1) і «потенціал» (рис. 2)) у такому логічному ланцюжку (рис. 3).

Новим у нашому підході до перебудови управління на регіональному рівні є:

1. Система протиріч в її розширеному і згрупованому виді.

2. Система показників оцінки району як нової структури, що складається з двох блоків: а) показники, якими можна характеризувати обидва боки кожного протиріччя; б) показники, що визначають окремі характеристики кожного складника потенціалу (таких складників 15).



Рис. 3.

### 3. Формування і вибір показників для:

- реструктуризації старих районів у нові адміністративно-територіальні одиниці;
- формування потенціалу кожного нового району на принципах забезпечення рівних стартових умов;
- визначення найбільш гострих проблем для кожного району;
- визначення ресурсної бази для розвитку району й умов її ефективного використання.

4. У центрі уваги реформи (перебудови) в нашому підході визначаються дві рівноправні позиції:

- право і можливості впливу держави на соціально-економічний розвиток усіх структур адміністративно-просторової організації країни згідно з Державною стратегією регіонального розвитку;
- право і можливість людини, громади й у цілому громадського суспільства самостійно, з урахуванням своїх інтересів вирішувати завдання господарчої діяльності і розвитку своїх територій у рамках своїх компетенцій і згідно із законодавством щодо місцевого самоуправління [2; 5].

Сьогодні ситуація в трансформаційному процесі децентралізації влади і розвитку місцевого самоуправління є достатньо напруженою в частині включення всіх сил у цю роботу (державних інституцій, наукового сектору, безпосередньо громад) і водночас показує наявність значного кола невирішених питань, чим створюються перешкоди і бар'єрні негаразди для вже розгорнутого процесу історичних змін [8]. Етап трансформації АТУ можна характеризувати у цьому секторі перебудови як етап гостродинамічної нерівноваги, на якому загострилася боротьба «сил активу й умов пасиву».

Визначаючи один із боків протиріччя поняттям «умова пасиву», а не «сила пасиву», ми дійсно вважаємо, що в розгорнутому процесі змін «сили пасиву» вже мало впливові, а успіх у завершенні етапу формують тільки «умови» забезпечення змін. Таких умов значна кількість, але ми виділяємо з них п'ять головних, поліпшення яких забезпечить очікувані результати.

Перша умова – визначення по максимуму чітко кінцевих орієнтирів етапу. Розуміючи, що вдосконалення є процесом нескінченим у часі, слід закріпити (у показниках, оцінках, програмах) реперні точки завершення етапу: оргдокументи, введені інституційні норми, виконані рішення (розпорядження), введена законодавча база.

Друга умова – законодавчо закріпити права на експеримент і умови його проведення, на розроблення еталонних моделей, допуск ситу-

аційних варіантних (а не шаблонних) форматів, пілотних проектів, вихід за межі діючих законів (на певний період і в окремих випадках уведення змін). Має також бути впроваджений «спрощений» механізм прийняття нормативних актів.

Третя умова – цільове виділення коштів на процес трансформацій і перебудови.

Четверта умова – чіткий план організації робіт: строки, виконавці, результати. Запровадження моніторингу і санкцій за невиконання або порушення; стимулів – за досягнення цілей. Разом усе це – адміністрування процесу районування.

П'ята умова – постійний науковий супровід процесу (аналітика, розробки, оцінки, прогнози, інжинірингове забезпечення і деталізація розробки, проектне виконання, організація процесу управління проектами). Високий ступінь різноманітності, надзвичайна складність проблем суспільного розвитку, що безпосередньо пов'язані з існуючою можливістю розвитку людства, потребують постійного пошуку новітніх підходів до їх вирішення [8, с. 124].

Для скорочення перехідного етапу необхідні політичні вольові рішення і жорсткий контроль [2]. Зрозуміло, що помилки і «шкідливі відходи» є закономірними та неминучими, але із цим слід змиритися заради того, щоб потенціал перебудови створив ефективну «дорожню карту розвитку», виконання якої й стане другим етапом удосконалення роботи нової моделі адміністративно-територіального устрою України.

**Висновки з даного дослідження.** Децентралізація влади і розвиток місцевого самоврядування – двоєдиний трансформаційний процес, в якому започатковані й уже реалізуються суттєві організаційно-управлінські зміни в діючій системі адміністративно-територіального устрою України на місцевому і регіональному рівнях. Створені ОТГ уже перебирають на себе ресурси і компетенції райдержадміністрацій та районних рад. Це дало поштовх для перебудови РДА, перерозподілу компетенцій між районними структурами влади, зміни зв'язків у системі управління. На порядок денний вийшло завдання укрупнення районів в областях України.

Процес формування укрупнених районів в областях успішно розпочався, але часу на поступове його розгортання практично немає, оскільки ОТГ уже ефективно функціонують, а розподіл компетенцій не найшов вирішення. При цьому сьогоднішня структура районів не відповідає новим завданням розвитку території і прийнято рішення щодо їх укрупнення.

У нашому дослідженні запропоновано комплекс головних завдань управлінської діяльності нових районів, з якого слідує, що вони беруть на себе відповідальність за функції державного значення (правову, контрольну, програмну, моніторингову, аналітично-проектну). Постає питання передачі частини цих функцій (завдань) з обласних держадміністрацій на рівень новостворених районів, що означає і зміни в роботі самих ОДА.

Під час планування формату нових районів доцільно скористатися напрацьованими науковими розробками і певними орієнтирами із зарубіжного досвіду, але вітчизняні реалії сьогодення потребують власних наукових досліджень. У науковому розгляді формування нових районів має базуватися на характеристиках потенціалу об'єднаних територій та системи протиріч, що є рушійними силами розвитку. Проблема визначення, групування та відбору протиріч в аспекті створення територіальних органів управління в науковому середовищі практично недосліджена. У нашому дослідженні запропонована система протиріч, в якій акцент зроблено на протиріччі між соціальними нормами і потребами, між практикою активації полюсів розвитку і необхідністю вирівнювання депресивних територій, наближення їх до розвинутих, між урбанізацією і субурбанізацією. У проблематиці розгляду і використання протиріч у районуванні обласних територій поставлено завдання їх взаємозв'язку з економічним потенціалом територій (адміністративних одиниць), які можна досліджувати тільки на наявних даних існуючих сьогодні районів, де

хоча в обмежених рамках, але є низка аданих статистики.

Складність і актуальність завдання наукового забезпечення процесу укрупнення районів, уточнення їхніх нових компетенцій, міри впливу і відповідальності за розвиток території зумовлені цілою множиною чинників (конкуренція, специфіка територій, зв'язки, підпорядкованість, система протиріч та ін.), але зараз на перше місце виходить дещо нова ситуаційна проблема – специфіка реформаційного етапу. Цей етап максимально короткий за строком, оскільки ОТГ уже створені і працюють. У законодавчому полі безліч невіршених питань і прискорити роботу ВР можливості не має. Отже, залишається єдиний шлях – створити механізм реформування адміністративно-територіального устрою на принципах інституційної доцільності і новизни, з волі апарату державного управління за підтримки його рішень із боку суспільства і його громадських інституцій.

У забезпеченні успіху навіть окремої локальної частини реформ (створення нових районів з їх апаратом управління й оновленими сферами діяльності), за нашими пропозиціями, доцільно використовувати можливість доповнення правових норм підзаконними актами, оперативними державними рішеннями щодо дозволу на експериментальні моделі нових районів, постійне і широке залучення науки до вирішення цих проблем та прийняття чіткого «плану організації робіт» із моніторинговою компонентою забезпечення їх виконання. Саме цього вимагає специфіка етапу проведення реформ у цій сфері та революційний настрій суспільства на прогресивні зміни.

#### Список використаних джерел:

1. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації). Міжнародний центр політичних досліджень. Київ : Аналітична записка. МЦПД, 2016. С. 1–16.
2. Плитахин П.А. Местное самоуправление в условиях перехода России к многоукладной рыночной экономике. Москва : Проспект, 2018. 318 с.
3. Ткачук А. Государственная региональная политика в Украине: от декларации до регионального развития. *IN UA*. 2018. № 41. 8 с.
4. Ганущак Ю. Конституювання децентралізації: поховати або порадити. *Зн*. 2018. № 1.
5. Громада. Эффективное управление. Инвестиции. *III Польско-украинский форум местного самоуправления* / сост. Т. Бельская, 2018.
6. Власюк О.С., Яценко Л.Д. Людський розвиток в Україні: чинники та проблеми. *Стратегічні пріоритети*. 2016. № 1 (38). С. 43–54.
7. Економіка регіонів у 2015 р.: нові реалії і можливості в умовах започаткованих реформ. Аналітична доповідь / за ред. Д.І. Олійника. Київ, 2015. 73 с.
8. Місцевий розвиток: кращі практики та інструменти розумного зростання : колективна монографія / за заг. ред. В.Б. Родченка. Харків : Мадрид, 2017. 212 с.
9. Заставецька Л. Системи розселення і геопросторові проблеми вдосконалення адміністративно-територіального устрою України. Тернопіль : Видавничий центр ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2011. 332 с.
10. Семиноженко В.П., Данилишин Б.М. Новий регіоналізм. Київ : Наукова думка, 2005. 160 с.



**References:**

1. Sut reformy orhaniv mistsevoho samovriaduvannya (detsentralizatsii). Mizhnarodnyi tsentr politychnykh doslidzhen [The essence of the reform of local self-government (decentralization). International Center for Policy Studies]. Kyiv : Analitychna zapyska. MTsPD, 2016. (in Ukrainian)
2. Plitahin P.A. (2018). Mestnoe samoupravlenie v usloviyah perehoda Rossii k mnogoukladnoy ryinochnoy ekonomike [Local government in the conditions of Russia's transition to a mixed market economy]. Moskva : Prospekt. (in Russian)
3. Tkachuk A. (2018). Gosudarstvennaya regionalnaya politika v Ukraine: ot deklaratsii do regionalnogo razvitiya [State regional policy in Ukraine: from declaration to regional development]. *IN UA*, 41, 8. (in Russian)
4. Hanushchak Yu. (2018). Konstytuivannya detsentralizatsii: pokhovaty abo poradyty [Constituting decentralization: to bury or advise]. *Zn*, 1. (in Ukrainian)
5. Gromada. Effektivnoe upravlenie. Investitsii. III Polsko-ukrainskiy forum mestnogo samoupravleniya [The community. Effective management. Investments. III Polish-Ukrainian Local Government Forum] / sost. T. Belskaya, 2018. (in Russian)
6. Vlasiuk O.S., Yatsenko L.D. (2016). Liudskiy rozvytok v Ukraini: chynnyky ta problemy [Liudskiy rozvytok v Ukraini: chynnyky ta problemy]. *Stratehichni priorytety*, 1(38), 43–54. (in Ukrainian)
7. Ekonomika rehioniv u 2015 r.: novi realii i mozhlyvosti v umovakh zapochatkovanykh reform. Analitychna dopovid [Ekonomika rehioniv u 2015 r.: novi realii i mozhlyvosti v umovakh zapochatkovanykh reform. Analitychna dopovid] / za red. D.I. Oliinyka. Kyiv, 2015. (in Ukrainian)
8. Mistsevyi rozvytok: krashchi praktyky ta instrumenty rozumnoho zrostannia : kolektyvna monohrafiia [Mistsevyi rozvytok: krashchi praktyky ta instrumenty rozumnoho zrostannia : kolektyvna monohrafiia] / za zah. red. V.B. Rodchenka. Kharkiv : Madryd, 2017. (in Ukrainian)
9. Zastavetska L. (2011). Systemy rozselennia i heoprosorovi problemy vdoskonalennia administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy [Systemy rozselennia i heoprosorovi problemy vdoskonalennia administratyvno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy]. Ternopil : Vydavnychy tsestr TNPU im. V. Hnatiuka. (in Ukrainian)
10. Semynozhenko V.P., Danylyshyn B.M. (2005). Novyi rehionalizm [Novyi rehionalizm]. Kyiv : Naukova dumka. (in Ukrainian)