

А. О. Двігун,

доктор економічних наук,

ORCID 0000-0002-0168-8682,

e-mail: dvigun.alla@gmail.com,

Національний інститут стратегічних досліджень
при Президентові України, м. Київ

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: УПРОВАДЖЕННЯ НОВОЇ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Постановка проблеми. Після п'яти років активного впровадження реформи децентралізації, її справедливо вважають однією з найуспішніших реформ в Україні. Завдяки створенню нової системи розподілу владних повноважень між центральними та місцевими органами влади в Україні сьогодні фактично формується нова система відносин між різними гілками влади та новий баланс стримувань і противаг.

Упорядкування адміністративно-територіального устрою й удосконалення системи організації влади – важливі завдання комплексної реформи децентралізації.

Реформа децентралізації створила підґрунтя для укорінення кардинальних інституційних перетворень, підвищення якості життя громадян і має велике значення для продовження секторальних реформ. Зміна системи управління територіями, децентралізація у сферах медицини, освіти, надання послуг демонструють значні темпи й головне – реальні позитивні зрушення.

Децентралізація формує зв'язки нової якості між регіонами внаслідок вбудовування в систему адміністративно-територіального устрою нових одиниць – об'єднаних територіальних громад, що по-новому визначають координацію та підпорядкованість суб'єктів адміністративного устрою. Реформа децентралізації має великий потенціал для стимулювання розвитку регіонів, а через нього – розвитку всієї країни. Разом із тим вона містить певні виклики, пов'язані як із перебігом її впровадження, так і з впливом на різноманітні сфери суспільно-політичного та соціально-економічного життя.

Серед основних джерел ризиків – ускладнення проведення макроекономічної політики, особливо щодо фіскальної координації, загострення успадкованих територіальних диспаритетів, проблеми інституційної досконалості децентралізованих одиниць, які отримують делеговані повноваження. Протидія цим ризикам має бути у центрі уваги продовження політики децентралізації в Україні. Отже новий етап реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, який відбуватиметься протягом 2019–2021 рр., повинен спиратися, перш за все, на кардинальні зміни нормативно-законодавчої бази щодо упровадження нової

системи адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та державного управління, оскільки невідкладне завершення процесу децентралізації, це є гарантія передачі реальної влади, фінансів та ресурсів на місця, гарантія завершення секторальної децентралізації, і відповідно, наближення послуг до кожного мешканця громади та забезпечення їх якості.

Вивченість проблеми. Питаннями децентралізації влади, упровадження нової системи адміністративно-територіального устрою, перебігу секторальної децентралізації присвячено роботи таких вчених, як: Т. Барановська [1], В. Борщевський, Т. Гладка [2], І. Гнидюк, Ю. Гороховська [3], Я. Жаліло [4], Н. Корінь, В. Ляшенко [6, 7], А. Павлюк [8], І. Сторонянська [9] та багато інших.

Але аналіз реальної децентралізації та стану впровадження нової системи адміністративно-територіального устрою, можливих напрямів вирішення проблем, що виникли на шляху перебігу перетворень, має велике значення для розвитку регіонів, територіальної організації влади тощо.

Метою дослідження є оцінка стану реформування адміністративно-територіального устрою, виявлення існуючих проблем та напрямів вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Реформа місцевого самоврядування в Україні має тривалу історію, і за період незалежності було декілька спроб реформувати місцеве самоврядування в Україні. І загалом можна говорити про утвердження, розвиток і модернізацію місцевого самоврядування в Україні:

З прийняттям у 1996 р. Конституції України було затверджено нинішню систему вітчизняного місцевого самоврядування. У 1997 р. Україна також ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування.

У 2014 р. була затверджена загальна концепція реформи. Тобто чітко була визначена філософія того, як вона повинна проводитися. У контексті цієї філософії були прийняті кілька ключових нормативно-правових актів. Зокрема, закони про добровільне об'єднання територіальних громад (ОТГ) та співробітництво громад. Також у рамках бюджетної децентралізації були внесені зміни до Бюджетного кодексу, удосконалено функціонування інституту старост в ОТГ; врегульовано механізм добровіль-

ного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів; законодавчо запроваджено механізм добровільного приєднання до ОТГ, визнаної спроможною, суміжної сільської або селищної територіальної громади; прийнято закон, яким запроваджується механізм добровільного приєднання до територіальних громад міст обласного значення суміжних сільських та селищних територіальних громад; унормовано систему оплати праці посадовців органів місцевого самоврядування, у тому числі в ОТГ, тощо. Таким чином, були оформлені юридичні рамки для старту і проведення першого етапу реформи.

Попри позитивну динаміку та помітні результати реформування, існує низка проблемних питань, що формують ризики для системного завершення реформи адміністративно-територіального устрою.

1. Не ухвалено базового закону про адміністративно-територіальний устрій.

По суті країна досі користується системою адміністративно-територіального устрою, що склалася в часи СРСР (Указ Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 р. № 1654-Х).

У Верховній Раді України під №8051 було (2018 р.) зареєстровано проект Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України», проте досі цей закон так і не було розглянуто.

Такий стан реалізації реформи сьогодні провокує конфлікт із старою радянською системою адміністративно-територіального устрою на базовому та проміжному рівнях.

2. Незавершеність розробки перспективних планів формування територій громад регіонів та «затягування» процесу добровільного об'єднання територіальних громад.

Станом на вересень 2019 р. Урядом затверджено перспективні плани для 23 областей. Вони є неповними (охоплюють 87,6% площі країни) та не виконують своєї головної функції – запобігання створенню неспроможних ОТГ. До перспективних планів постійно «постфактум» вносяться зміни щодо тих ОТГ, які пройшли процедуру об'єднання без урахування вимог щодо їх спроможності;

Згідно перспективних планів формування територій громад 23 областей, затверджених Урядом, повинно бути створено 1356 ОТГ, в які об'єднуються 9702 територіальні громади. Станом на 01.09.2019 р. в Україні створено 951 ОТГ, з них 69 ОТГ очікують рішення ЦВК про призначення перших виборів. 806 ОТГ, в яких вибори відбулись у 2015-2018 рр., мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування засвідчує різну інтенсивність створення ОТГ в окремих регіонах. У загальному рейтингу регіонів щодо формування ОТГ, складеному на основі 6 кількісних параметрів, лідирують Житомирська (перше місце),

Чернігівська (друге), Дніпропетровська (третє), Запорізька (четверте), Хмельницька області.

Але загальна картина процесу формування ОТГ не є дуже позитивною. Площа всіх ОТГ становить 41% від загальної площі України (228,8 тис. км²). Чисельність жителів ОТГ складає 29,1% від загальної кількості населення України. Станом на вересень 2019 р. тільки 20 районів із наявних 488 повністю покрито ОТГ. Налічується 86 районів, де не створено жодної ОТГ. Середня кількість територіальних громад, що об'єдналися в одну ОТГ, зменшилась із 5,1 у 2015 р. до 4,5 у 2019 р., 37% від усіх ОТГ мають кількість жителів менше 5 тис. осіб (у 2015 р. ця частка становила 31,4%). У 30% областей малочисельні громади займають близько 50% від їх загальної кількості.

По регіонах найгірша ситуація спостерігається у Закарпатській (останнє місце в рейтингу), Кіровоградській, Вінницькій, Київській та Львівській областях:

- в Закарпатській області, станом на вересень 2019 р., кількість громад, що не об'єдналися або не приєдналися, складала 92%, кількість ОТГ, охоплених Перспективним планом, затвердженим урядом – 0%;

- у Кіровоградській, Київській, Львівській, Харківській, Вінницькій областях близько 80% територіальних громад не об'єднані;

- у Кіровоградській, Закарпатській, Одеській, Харківській областях майже 50% районів не розпочали взагалі процес добровільного об'єднання (приєднання) громад;

- у межах 20%, у Вінницькій (17,5), Київській (20,1), Кіровоградській (20,8), Львівській (23,7), Харківській (22,2) областях займає площа ОТГ від загальної площі області. Найгірший за цим критерієм показник у Закарпатській області – 5,8%.

Крім того, такий стан процесу формування об'єднаних громад, коли сформовані відмінні типи громад – ОТГ і громади, які не долучилися до процесу добровільного об'єднання територіальних громад протягом реформування, характеризується тим, що вони суттєво відрізняються за критеріями надання доступних і якісних публічних послуг та показниками ефективності місцевого розвитку. Це стосується, перш за все, змін у системі управління освітою з урахуванням освітнього напрямку секторальної децентралізації, можливостей для надання якісних і зручних адміністративних послуг, задоволення потреб мешканців в інших сферах, зокрема у сфері медицини, культури тощо. Тобто, здатність органів місцевого самоврядування виконувати власні й делеговані повноваження, як це передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування, є незадовільною.

3. Руйнування існуючої моделі адміністративно-територіального устрою районного рівня та розбалансування районних бюджетів в районах, територія яких переважно охоплена утвореними ОТГ.

Районний рівень в Україні досить часто змінювався в радянські часи, кількість районів то суттєво скорочувалась до 250, то зростала до 960, остаточно він сформувався в середині 60-х років минулого сторіччя в складі 490 районів. Райони є дуже різними, як за чисельністю (від 5 до понад 180 тис. населення) так і площею території (від 309 до 3660 км²). Утворення в межах території району однієї чи кількох ОТГ по суті позбавляє районний рівень можливостей балансувати бюджетну мережу на небоб'єднаній території району, що породжує напругу між ОТГ та районним керівництвом. Ще гірша ситуація у районах, де ОТГ створена в межах всього району чи весь район складається з 2-3 ОТГ. Там районна рада та значною мірою РДА залишились без реальних повноважень, що знову ж таки не йде на користь як реформі, так передусім жителям громад. Станом на вересень 2019 р. в Україні територія 20 районів вже повністю охоплена утвореними ОТГ. У 163 районах територія на 50-99% охоплена утвореними ОТГ, в 196 районах – на 1-49%. В районах, територія яких повністю або переважно охоплена утвореними ОТГ виникає ситуація, коли джерела, які формують районний бюджет цих районів повністю переходять до бюджетів новоутворених ОТГ. Окрім цього, спільна власність територіальних громад таких районів повністю переходить до комунальної власності ОТГ.

З утворенням ОТГ, які повністю охоплюють територію певного району, районні ради втрачають джерела для фінансування та повноваження, проте немає правових підстав для припинення їх діяльності. В процесі функціонування ОТГ стикаються з тим, що на законодавчому рівні чітко не врегульовано розмежування повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами ОТГ в районах, територія яких переважно або повністю охоплена створеними ОТГ. Тут функціонують районна державна адміністрація та районна рада із відповідними видатками на їх утримання та виконавчі органи ОТГ.

4. Відсутність механізму вирішення питання розмежування між окремими адміністративно-територіальних одиниць.

Утворення районів та сільрад в радянські часи мало досить довільний характер, тому розмежування між сільрадами, районами, а подекуди навіть між областями є алогічним і таким, що ускладнює управління територіями та створює проблеми жителям поселень, які є по суті анклавом у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Для вирішення питань уточнення розмежування між громадами потрібні процедури, яких зараз не існує.

5. Відсутність чітких критеріїв та засад, за якими буде проведено адміністративне укрупнення громад та районів.

Одним з основних завдань у впровадженні реформи децентралізації влади, визначених Урядом на

2019-2020 рр., є впровадження адміністративно-територіальної реформи та формування нового районного рівня. Так на субрегіональному рівні передбачається моделювання адміністративно-територіального устрою районного рівня відповідно до європейських критеріїв, створення адміністративних округів як основи майбутніх районів, затвердження територій районів усіх областей України. Таким чином, мають бути сформовані 102 райони замість 490 нині існуючих. За альтернативною методикою, представленою експертним середовищем, максимальна кількість районів може становити – 140 районів.

Деякі регіони України вже розробили відповідні законопроекти про створення, ліквідацію та зміни меж районів. Станом на вересень 2019 р. внесено до Верховної Ради України законопроекти щодо формування нового районного рівня у Полтавській, Чернігівській, Миколаївській, Сумській, Кіровоградській, Херсонській, Івано-Франківській областях. Зазначеними законопроектами передбачається укрупнення та відповідно зменшення кількості (в 3-6 разів) районів областей, замість існуючих. Але за відсутністю чітких критеріїв і засад, за якими необхідно проводити адміністративне укрупнення громад та районів, вищезазначені законопроекти розроблено без економічного, соціального, демографічного обґрунтування моделей запропонованих укрупнених районів, відсутній аналіз територіальної доступності віддалених населених пунктів до центрів укрупнених районів та розташування територіальних представництв центральних органів виконавчої влади. Суперечливим вбачається й положення законопроектів щодо виконання повноважень депутатами районних рад районів, що увійшли у склад укрупнених районів, до чергових місцевих виборів у складі районних рад центрів укрупнених районів, адже воно протирічить положенням Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

З метою підвищення ефективності процесу моделювання адміністративно-територіального устрою в кожній з областей утворені робочі групи, за допомогою яких відбувається обговорення питань щодо кількості та форматів майбутніх укрупнених районів, підходів щодо організації управління в укрупнених районах. Обговорення охоплює всі райони областей, що дозволяє узагальнити пропозиції представників рад ОТГ, районних державних адміністрацій, районних рад, інститутів громадянського суспільства.

При формуванні моделей нового районного поділу областей України повинні бути використані напрацювання не тільки робочих груп з підготовки пропозицій щодо проекту законодавчого акту про удосконалення адміністративно-територіального устрою, а й напрацювання експертного та наукового середовища.

Такі підходи є більш сприятливими для впровадження адміністративно-територіальної реформи, адже формування нового районного рівня має вра-

ховувати не тільки комплекс соціально-економічних показників, а й певні регіональні та місцеві особливості.

При формуванні законодавчо встановлених критеріїв, яким мають відповідати адміністративно-територіальні одиниці субрегіонального (районного рівня) необхідно врахувати обґрунтування обласних робочих груп щодо більшої чисельності нових укрупнених районів ніж це запропоновано Міністерством розвитку громад та територій, та їх бачення щодо запропонованої моделі адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад), яка передбачає перегляд вже утворених ОТГ з можливістю їх подальшого доукрупнення.

Крім того, при формуванні моделей нових укрупнених районів необхідно для ОТГ, які утворені територіальними громадами з суміжних районів враховувати не межі певних районів, а межі ОТГ, які утворені шляхом приєднання територіальних громад з інших районів. Щодо кількості населення укрупнених районів, то майже всі концепції реформування адміністративно-територіального устрою на субрегіональному (районному) рівні зводяться до показника чисельності населення – не менше ніж 150 тис. жителів. На територіях із щільністю населення менше середньої щільності населення відповідної області район може мати меншу кількість жителів, якщо площа такого району перевищує середню площу району по області. Також до законодавчо встановлених критеріїв і засад, за якими буде проведено адміністративне укрупнення громад та районів, треба віднести такі:

- територія нових районів має бути компактною, географічно цілісною та нерозривною (мають бути відсутні територіальні анклав та ексклави);
- визначення адміністративних центрів нових районів має визначатися з урахуванням історичних особливостей, географічного розташування, наявності інфраструктури для розміщення місцевого органу виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування району;
- дотримання критерію 60-ти кілометрової доступності до адміністративного центру;
- формування нових укрупнених районів має відбуватися без зміни меж областей;
- формування нових укрупнених районів має кореспондуватися з утворенням адміністративних округів з перенесенням до центрів майбутніх укрупнених районів територіальних представництв ЦОВВ;
- синхронізація впровадження реформи адміністративно-територіального устрою з впровадженням освітньої, медичної та інших секторальних реформ.

5. Відсутність конституційних засад для реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування.

31 серпня 2015 р. Верховною Радою України попередньо схвалено законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», яким врегульовується посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування, створення громад як первинної ланки адміністративно-територіального устрою, створення інституту префекта, зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування. Законопроект доопрацьований до другого читання, але до цього часу не розглянутий Верховною Радою України.

6. Неврегульованість механізму розподілу майна спільної власності територіальних громад району між декількома ОТГ, які повністю охоплюють його територію, оскільки деякі об'єкти спільної власності обслуговують територіальні громади всього району;

7. Неврегульованість механізмів контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню адміністративних та соціальних послуг, перш за все, контролю за рішеннями щодо земельних питань, управлінням комунальною власністю, виконанням місцевих бюджетів, використанням фінансових ресурсів.

Висновки. Новий етап реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, який відбуватиметься протягом 2019–2021 рр., спиратиметься на стрімкі кардинальні зміни нормативно-правового поля щодо пов'язаних трансформацій адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та державного управління. Він включатиме внесення змін до Конституції щодо посилення спроможності органів самоврядування районного та обласного рівня та кристалізацію повноважень виконавчих органів державної влади на субрегіональному та регіональному рівнях. Відповідно, під час об'єднання громад на новому етапі реформи децентралізації необхідно не лише забезпечити підвищення інституційної та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування виконувати власні та делеговані державою повноваження на належному рівні, а й регламентувати розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та державної влади. Для успішного досягнення цілей реформи децентралізації необхідно зберегти баланс між завданням завершити об'єднання громад до весни 2020 р., з одного боку, та метою формування громад, спроможних до розвитку та надання якісних й доступних послуг.

Виходячи із зазначеного вище, для успішного формування ефективної системи адміністративно-територіального устрою видається доцільним реалізувати деякі практичні рекомендації на рівні держави.

1. У невідкладному режимі здійснити нормативно-правове забезпечення для збалансованого проведення реформи децентралізації та подолання неузгодженостей, які наразі призводять до деформацій у цій сфері:

– відновити роботу над законопроектом про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, яким має бути сформована конституційна основа для створення та подальшого функціонування нової системи територіальної організації влади та системи адміністративно-територіального устрою України;

– ухвалити Закон України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (наразі поданий Урядом), що визначає засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць тощо;

– законодавчо упорядкувати систему територіальних органів ЦОВВ відповідно до прийнятих змін адміністративно-територіального устрою на субрегіональному рівні шляхом синхронізації утворених нових районів (одиниць субрегіонального рівня) та адміністративних округів;

– затвердити новий адміністративно-територіальний устрій України, прийнявши 24 окремих законодавчих акти по кожній області, затвердивши нові адміністративно-територіальні одиниці – громади і райони. Таким чином, буде отримано нову просторову основу, де можна проводити вибори і закінчувати перший етап реформи;

– внести зміни в Закон про регулювання містобудівної діяльності, якими дати можливість органам місцевого самоврядування планувати свою територію, як в межах поселення, так і за ними.

2. Прискорити перерозподіл й унормування повноважень органів управління адміністративно-територіальних одиниць у процесі адміністративно-територіальної реформи:

– завершити підготовку перспективних планів спроможних громад усіх областей зі 100%-го покриття територій у чіткій відповідності до критеріїв Методики формування спроможних територіальних громад, що покликана забезпечити спроможність до розвитку й забезпечення мешканців якісними та доступними публічними послугами; слід враховувати особливості впровадження освітньої, медичної та інших секторальних реформ та критерій щодо чисельності населення ОТГ;

– визначити майбутні моделі районного поділу та відповідної управлінської структури для мінімізації рівня конфліктності по лінії «район – громада»;

– визначити майбутні моделі функціонування обласного рівня управління, перспективи функціонування обласних державних адміністрацій;

– унормувати питання розподілу і виконання повноважень між районними радами, районними державними адміністраціями та сільськими, селищними, міськими радами ОТГ в районах, територія яких переважно охоплена створеними ОТГ, а також правових підстав та механізму припинення повноважень районних рад в тих районах, територія яких повністю охоплена ОТГ;

– створити правові механізми розподілу майна спільної власності територіальних громад району між декількома ОТГ, утвореними в межах одного району.

Література

1. **Барановська Т.М.** Децентралізація влади як основний напрям вдосконалення державної політики розвитку територіальної громади. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-2/doc/3/09.pdf>.
2. **Гладка Т.І.** Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2015/10.pdf.
3. **Гнидюк І.В., Гороховська Ю.І.** Децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. *Молодий вчений*. 2015. № 5(20). Ч. 1. С. 108–111.
4. **Жаліло Я.А.** та ін. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доповідь. Київ: НІСД. 2019. 192 с.
5. **Кравченко М.** Механізм децентралізації соціальних послуг в Україні. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk14/fail/kravchenko.pdf.
6. **Ляшенко В.І., Солдак М.О.** Модернізації промисловості регіонів в контексті територіальної та функціональної децентралізації. *Вісник економічної науки України*. 2018. № 2. С. 120–129.
7. **Іванов С.В., Ляшенко В.І., Іваннікова М.М.** Децентралізація сільських громад: європейський досвід та перспективи для України. *Економічний вісник Донбасу*. 2016. № 2 (44). С. 51–55.
8. **Павлюк А.П.** Інституційно-правове забезпечення реформи територіальної організації влади в Україні. *Стратегічна панорама*. 2016. №2. С. 113-120.
9. **Сторонянська І.З.** та ін. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні / НАН України, ДУ «ІРД». Львів, 2016. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»). С. 52-60.
10. **Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища** : Закон України від 09.02.2017 р. № 1848-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>.
11. **Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів** : Закон України від 14.03.2017 р. № 1923-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>.
12. **Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення**. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814.
13. **Моніторинг** процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.
14. **Децентралізація: новий етап**. Основні завдання на період до 2020 року. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/331/presentation_decentralization.pdf.
15. **Гройсман** анонсував скорочення кількості районів в Україні до 100. URL: <https://www.depo.ua/ukr/politics/v-ukrayini-planuyut-skorotiti-kilkist-rayoniv-do-100-20181205880970>.
16. **Проект Закону про зміну меж районів Івано-Франківської області**. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/>

webproc4_1?pf3511=65268. 17. **Експерти** за «круглим столом» обговорили актуальні питання процесу децентралізації. URL: http://zor.gov.ua/content/eksperty-za-kruglym-stolom-obgovoryly-aktualni-pytannya-procesu-decentralizaciyi?fbclid=IwAR2LFhuaXCLBvCyyUc84SJWDcyrOIZaodaEeOZNGQUCTLI_z0HYmg6UIeOI. 18. **Аналітичний** звіт за результатами реалізації проекту «Модель реформування адміністративно-територіального устрою та організації управління на районному рівні Дніпропетровської та Запорізької областей». URL: <https://uplan.org.ua/analytics/analitychnyi-zvit-ho-nezaleznyi-tsent-pravovykh-doslidzen-ta-initsiatyv/>. 19. **Про попереднє** схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.

References

1. Baranovska T.M. Detsentralizatsiia vlady yak osnovnyi napriam vdoskonalennia derzhavnoi polityky rozvytku terytorialnoi hromady [Decentralization of power as the main direction of improvement of the state policy of development of the territorial community]. (n.d.). *kbuapa.kharkov.ua*. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2015-2/doc/3/09.pdf> [in Ukrainian].
2. Hladka T.I. Detsentralizatsiia vlady v Ukraini yak zasib posylennia demokratii ta pidvyshchennia yii stabiilnosti [Decentralization of power in Ukraine as a means of strengthening democracy and increasing its stability]. (n.d.). *dy.nayka.com.ua*. Retrieved from http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2015/10.pdf [in Ukrainian].
3. Hnydiuk I.V., Horokhovska Yu.I. (2015). Detsentralizatsiia v Ukraini: suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku [Decentralization in Ukraine: Current Situation and Development Prospects]. *Molodyi vchenyi – Young scientist*, 5 (20), Part 1, pp. 108-111 [in Ukrainian].
4. Zalilo Y.A. and oth. (2019). Power decentralization: mid-term agenda: analyte. report. Kyiv, NISD. 192 p.
5. Kravchenko M. Mekhanizm detsentralizatsii sotsialnykh posluh v Ukraini [The mechanism of decentralization of social services in Ukraine]. (n.d.). *Ivivacademy.com*. Retrieved from http://www.ivivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk14/fail/kravchenko.pdf [in Ukrainian].
6. Lyashenko V.I., Soldak M.O. (2018). Modernizatsii promyslovosti rehioniv v konteksti terytorialnoi ta funktsionalnoi detsentralizatsii [Regional industry modernization in the context of territorial and functional decentralization]. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy – Bulletin of Economic Science of Ukraine*, 2, pp. 120–129 [in Ukrainian].
7. Ivanov S.V., Liashenko V.I., Ivannikova M.M. (2016). Detsentralizatsiia silskykh hromad: yevropeyskyi dosvid ta perspektyvy dlia Ukrainy [Decentralization of rural communities: European experience and perspectives for Ukraine]. *Ekonomichniy visnyk Donbasu – Economic Herald of the Donbas*, 2 (44), pp. 51–55 [in Ukrainian].
8. Pavluk A.P. (2016). Institutional and legal support for the reform of the territorial organization of power in Ukraine. *Strategic panorama*, 2, pp. 113-120 [in Ukrainian].
9. Storonyanska I.Z. and oth. (2016). Territorial Development and Regional Policy in Ukraine. State Institution «IRD» NAS of Ukraine. Lviv, (Regional Development Problems Series), pp. 52-60 [in Ukrainian].
10. On Amendments to Some Laws of Ukraine Regarding the Status of Village, Village Settlement: Law of Ukraine dated 09.02.2017 № 1848-VIII. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19> [in Ukrainian].
11. On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine Concerning Features of Voluntary Association of Territorial Communities Located in the Territories of Adjacent Areas: Law of Ukraine of March 14, 2017 No. 1923-VIII. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1923-19> [in Ukrainian].
12. Draft Law on Amendments to the Law of Ukraine “On Voluntary Unification of Territorial Communities” on the Voluntary Association of Territorial Communities of Villages, Towns and Regions in Territorial Communities of Cities of Regional Importance. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814 [in Ukrainian].
13. Monitor the process of decentralization of power and reform of local self-government as 2019. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring> [in Ukrainian].
14. Decentralization: a new phase. Main tasks for the period up to 2020. Retrieved from https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/331/presentation_decentralization.pdf [in Ukrainian].
15. Groysman announced reduction of the number of districts in Ukraine to 100. Retrieved from <https://www.depo.ua/eng/politics/v-ukrayini-planuyut-skorotitilkilist-rayoniv-do-100-20181205880970> [in Ukrainian].
16. Draft Law on Changing the Borders of Ivano-Frankivsk Oblast. Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65268 [in Ukrainian].
17. Roundtable Experts Discussed Current Issues Decentralization Process. Retrieved from <http://zor.gov.ua/content/eksperty-za-kruglym-stolom-obgovoryly-aktualni-pytannya-procesu-decentralizaciyi?fbclid=IwAR2LFhuaXCLBvCyyUc84SJWDcyrOIZaodaEeO-ZIGGzZGGzZGGzZGG> [in Ukrainian].
18. Analytical report on the results of the project "Model of reforming the administrative and territorial structure and management organization at the district level of Dnipropetrovsk and Zaporizhzhya regions". Retrieved from <https://uplan.org.ua/analytics/analitychnyi-zvit-ho-nezaleznyi-tsent-pravovykh-doslidzen-ta-initsiatyv/> [in Ukrainian].
19. On the preliminary approval of the draft law amending the Constitution of Ukraine on the decentralization of power: Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine of August 31, 2015 No. 656-VIII. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656-19> [in Ukrainian].

Двігун А. О. Децентралізація: упровадження нової системи адміністративно-територіального устрою

Реформа децентралізації, яка наразі відбувається в Україні, створила підґрунтя для укорінення кардинальних інституційних перетворень, підвищення якості життя громадян і має велике значення для продовження секторальних реформ. Зміна системи управління територіями, децентралізація у сферах медицини, освіти, надання послуг демонструють значні темпи й головне – реальні позитивні зрушення. У статті проаналізовано стан упровадження нової системи адміністративно-територіального устрою в Україні. Незмінною залишається п'ятірка регіонів-лідерів у реалізації завдань децентралізації, а саме: Житомирська, Чернігівська, Дніпропетровська, Запорізька, Хмельницька області. Але загальна картина процесу формування ОТГ має негативні ознаки: площа всіх ОТГ становить 41% від загальної площі України. Чисельність жителів ОТГ складає 29,1% від загальної кількості населення України. Станом на вересень 2019 р. тільки 20 районів із наявних 488 повністю покрито ОТГ. Налічується 86 районів, де не створено жодної ОТГ, 37% від усіх ОТГ мають кількість жителів менше 5 тис. осіб. У 30% областей малочисельні громади займають близько 50% від їх загальної кількості.

Серед основних проблем завершення першого етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та ризиків, пов'язаних з ними, – загострення успадкованих територіальних диспаратитетів, проблеми інституційної досконалості децентралізованих одиниць, які отримують делеговані повноваження.

У статті обґрунтовано рекомендації щодо упровадження нової системи адміністративно-територіального устрою в Україні на державному та регіональному рівні.

Ключові слова: децентралізація, реформа, адміністративно-територіальний устрій, об'єднана територіальна громада, укрупнення районів та громад.

Двігун А. А. Децентрализация: внедрение новой системы административно-территориального устройства

Реформа децентрализации, которая сейчас происходит в Украине, создала почву для укоренения кардинальных институциональных преобразований, повышения качества жизни граждан и имеет большое значение для продолжения секторальных реформ. Изменение системы управления территориями, децентрализация в сферах медицины, образования, предоставления услуг демонстрируют значительные темпы и главное – реальные положительные сдвиги. В статье проанализировано состояние внедрения новой системы административно-территориального устройства в Украине. Неизменной остается пятерка регионов-лидеров в реализации задач децентрализации, а именно: Житомирская, Черниговская, Днепропетровская, Запорожская, Хмельницкая области. Но общая картина процесса формирования ОТГ имеет негативные при-

знаки: площадь всех ОТГ составляет 41% от общей площади Украины. Численность жителей ОТГ составляет 29,1% от общего количества населения Украины. По состоянию на сентябрь 2019 г. только 20 районов из имеющихся 488 полностью покрыты ОТГ. Насчитывается 86 районов, где не создано ни одной ОТГ, 37% от всех ОТГ имеют количество жителей менее 5 тыс. человек. В 30% областей малочисленные общины занимают около 50% от их общего количества.

Среди основных проблем завершения первого этапа реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти и рисков, связанных с ними, – обострение унаследованных территориальных диспаратитетов, проблемы институционального совершенства децентрализованных единиц, получающих делегированные полномочия.

В статье обоснованы рекомендации по внедрению новой системы административно-территориального устройства в Украине на государственном и региональном уровне.

Ключевые слова: децентрализация, реформа, административно-территориальное устройство, объединенная территориальная община, укрупнение районов и общин.

Dvigun A. A. Decentralization: implementation of a new system of administrative and territorial structure

The decentralization reform that is currently taking place in Ukraine has set the stage for radical institutional changes, for improving the quality of life of citizens and for the continuation of sectoral reforms. Changes in the territorial management system, decentralization in the fields of medicine, education, service delivery are showing considerable pace and, most importantly, real positive developments. The article analyzes the state of implementation of the new system of administrative and territorial system in Ukraine. The five leading regions in implementing the tasks of decentralization remain unchanged, namely: Zhytomyr, Chernihiv, Dnipropetrovsk, Zaporozhye, Khmelnytsky regions. But the overall picture of the process of forming an UTC has negative signs: the area of all UTC is 41% of the total area of Ukraine. The population of UTC is 29.1% of the total population of Ukraine. As of September 2019, only 20 districts out of the 488 available are fully covered by UTC. There are 86 districts where no UTC has been created, 37% of all UTCs have a population of less than 5,000. Man. In 30% of the oblasts, small communities account for about 50% of their total.

Among the main problems in completing the first stage of reforming local government and territorial organization of government and the risks associated with them are the exacerbation of inherited territorial disparities, the problems of institutional excellence of decentralized units receiving delegated powers.

The article substantiates the recommendations for the introduction of a new system of administrative and territorial structure in Ukraine at the state and regional level.

Keywords: decentralization, reform, administrative-territorial organization, united territorial community, enlargement of districts and communities.

Стаття надійшла до редакції 09.09.2019
Прийнято до друку 10.09.2019