

Lobunets, V.I. (2019) "Assessment of the results of administrative territorial system and local government reform in Ukraine", *Management and entrepreneurship: trends of development*, 1 (07), pp. 80-92. doi: 10.26661/2522-1566/2019-1/07-09

Received:
05 March, 2019
1st Revision:
13 March, 2019
Accepted:
15 March, 2019

УДК 352.07(447)

DOI 10.26661/2522-1566/2019-1/07-09

ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЗМІНИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ

ЛОБУНЕЦЬ ВІКТОРІЯ

ІЛІВНА, кандидат економічних наук, доцент кафедри публічного управління, адміністрування та міжнародної економіки, Білоцерківський національний аграрний університет, м. Біла Церква
[ORCID ID 0000-0002-9141-0149](https://orcid.org/0000-0002-9141-0149)

Актуальність дослідження визначається нагальною потребою удосконалення моделі державного управління, проведення адміністративно-територіальної реформи на принципах децентралізації. Метою статті є дослідження сучасного стану та основних проблем проведення реформи адміністративно-територіального устрою, оцінка результативності впровадження реформи місцевого самоврядування та розробка пропозицій щодо підвищення ефективності формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ), їх сталого розвитку. Предметом

дослідження є практичні та теоретичні аспекти реалізації реформи децентралізації та об'єднаних територіальних громад. В статті використано загальнонаукові та прикладні методи: історичний, математичної статистики, системного порівняння, структурно-функціональні підходи до аналізу даних. В роботі зауважено, що вирішення проблем проведення адміністративно-територіальної реформи лежить у площині зміни стратегічної концепції державного управління з переходом до системи місцевого самоврядування. За результатами рейтингової оцінки формування об'єднаних територіальних громад зроблено висновки щодо проблем та перспектив впровадження реформи в Україні. Наукова значущість роботи полягає в доповненні поняття децентралізації як ефективної форми проведення адміністративно-територіальної реформи, реалізація якої забезпечить сталий розвиток територіальних громад. Обґрунтовано причини, які нівелювали впровадження реформи в Україні у кінці 90-х років. Доведено позитивний вплив прийнятих нормативних документів на динаміку створення об'єднаних територіальних громад в Україні. Подано рекомендації, що дозволять забезпечити ефективність реалізації адміністративно-територіальної реформи та сталого розвитку реформи місцевого самоврядування. Як висновок зауважено, що впровадження реформи децентралізації державної влади в Україні дозволить створити нову модель державного управління, зорієнтованої на формування спроможних територіальних громад, здатних самостійно вирішувати власні проблеми на основі принципів субсидіарності та фінансової самодостатності.

Ключові слова: децентралізація, адміністративно-територіальна реформа, об'єднані територіальні громади.

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ РЕФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Актуальность исследования определяется насущной необходимостью усовершенствования модели государственного управления, проведения

ЛОБУНЕЦЬ ВІКТОРІЯ ІЛЬНИЧНА, кандидат економічних наук; доцент кафедри публічного управління, адміністрування та міжнародної економіки, Білоцерківський національний аграрний університет
[ORCID ID 0000-0002-9141-0149](https://orcid.org/0000-0002-9141-0149)

административно-территориальной реформы на принципах децентрализации. Целью статьи является исследование современного состояния и основных проблем проведения реформы административно-территориального устройства, оценка результатов внедрения реформы местного самоуправления и разработка предложений по повышению эффективности формирования объединенных территориальных общин, их устойчивого развития. Предметом исследования являются практические и теоретические аспекты реализации реформы децентрализации и объединенных территориальных общин. В статье использованы общенаучные и прикладные методы: исторический, математической статистики, системного сравнения, структурно-функциональные подходы к анализу данных. В работе отмечено, что решение проблем проведения административно-территориальной реформы лежит в плоскости изменения стратегической концепции государственного управления с переходом к системе местного самоуправления. По результатам рейтинговой оценки формирования объединенных территориальных общин сделаны выводы относительно проблем и перспектив внедрения реформы в Украине. Научная значимость работы заключается в дополнении понятия децентрализации как эффективной формы проведения административно-территориальной реформы, реализация которой обеспечит устойчивое развитие территориальных общин. Обоснованно причины, которые нивелировали внедрение реформы в Украине в конце 90-х годов. Доказано положительное влияние принятых нормативных документов на динамику создания объединенных территориальных общин в Украине. Даны рекомендации, которые позволят обеспечить эффективность реализации административно-территориальной реформы и устойчивое развитие реформы местного самоуправления. Как вывод отмечено, что внедрение реформы децентрализации государственной власти в Украине позволит создать новую модель государственного управления, ориентированную на формирование территориальных общин, способных самостоятельно решать собственные проблемы на основе принципов субсидиарности и финансовой самодостаточности.

Ключевые слова: децентрализация, административно-территориальная реформа, объединенные территориальные общины.

ASSESSMENT OF THE RESULTS OF ADMINISTRATIVE TERRITORIAL SYSTEM AND LOCAL GOVERNMENT REFORM IN UKRAINE

VIKTORIA LOBUNETS, *PhD in Economics; Associate Professor of the Department of Public Management, Administration, and International Economics, Bila Tserkva National Agrarian University, Bila Tserkva, Ukraine*
[ORCID ID 0000-0002-9141-0149](https://orcid.org/0000-0002-9141-0149)

Purpose. The topicality of the research is determined by the urgent need to improve the model of public administration, to implement the administrative and territorial reform on the principles of decentralization. The article aims are to study the current state and main problems of the administrative-territorial system reform, to assess the effectiveness of implementing the reform of local self-government and to develop suggestions on improving the efficiency of

the united territorial community's formation and their sustainable development.

Design/methodology/approach. The basic principles of the research are historical, systematic and comparative methods, institutional and structural-functional approaches have been used.

Findings. The article deals with the analysis of the theoretical basis of decentralization towards changing the administrative territorial structure and carrying out the reform of local self-government. The paper points out the solution of the problems of the administrative territorial reform concerns changing the strategic concept of public administration with an emphasis on building up a decentralized system of local self-government. Formation of administrative territorial units boundaries, their empowering and financial support are compulsory to achieve the effective result of the reform. Conclusions on the problems and prospects of the administrative territorial reform in Ukraine are made according to the results of the local communities rating. Recommendations ensuring the effectiveness of the

administrative-territorial reform implementation and the sustainable development of the united territorial communities are submitted.

Research limitations/implications. The concept of decentralization as an effective form of administrative territorial reform, the realization of which will ensure the sustainable development of territorial communities, is proposed. The causes, which level the implementation of administrative territorial reform in Ukraine in the late 90's, are substantiated. The analysis of the main legislative acts ensuring the effectiveness of the local self-government reform and the change of the administrative-territorial system is carried out. The positive influence of the adopted regulatory documents on the dynamics of united territorial communities establishment in Ukraine is proved.

Originality/value. It is concluded that the implementation of state power decentralization reform in Ukraine will allow to create a new model of public administration focused on the formation of capable territorial communities capable of solving their own problems independently on the basis of the principles of subsidiarity and financial self-sufficiency.

Keywords: *decentralization, administrative-territorial reform, united territorial communities.*

Постановка проблеми. В умовах орієнтації національної економіки на європейські стандарти розвитку гостро стала потреба в удосконаленні моделі державного управління, реформування державної влади, зміни адміністративно-територіального устрою. Для України, яка знаходиться в процесі відходу від централізованої моделі управління в складних економічних умовах, особливо важливо не помилитися з напрямом трансформації державного устрою. Нині найбільш важливим напрямом проведення реформи в Україні є децентралізація (реформа місцевого самоврядування). Децентралізацією прийнято вважати передачу повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування, що здійснюють за для зростання спроможності територіальних громад [1, с. 10]. Обраний шлях децентралізації зобов'язаний забезпечити фінансову самостійність органів місцевої влади, сприяти реалізації інтересів територіальних громад, покращити рівень та якість життя мешканців цих громад, задовольнити їх соціальні потреби та вплинути на зростання показників розвитку територіальних одиниць в цілому.

Зауважимо, що існує тісний взаємний зв'язок між адміністративно-територіальним устроєм та місцевим самоврядуванням, які пов'язані спільною територіальною основою і є компонентами територіальної організації держави. Тому неможливо відокремлювати реформу місцевого самоврядування від реформування адміністративно-

територіального устрою, які є єдиним цілим та взаємодоповнюють процес децентралізації. Саме адміністративно-територіальний устрій є одним з визначальних чинників, що впливає на динамічний та збалансований соціально-економічний розвиток країни, стимулює сталий розвиток територіальних громад [2, с. 95].

Незважаючи на значну кількість наукових публікацій та широке пропагування реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, практика її впровадження не має загальноприйнятого визнання та розуміння. Багатовекторність проблеми, потреба в акумуляції теоретичних знань, досвіду та результатів впровадження реформи місцевого самоврядування ідентифікують необхідність в більш детальному її дослідженні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Із дослідженням загальних аспектів проведення реформи місцевого самоврядування та проблемами зміни адміністративно-територіального устрою пов'язані імена таких вітчизняних та зарубіжних вчених-економістів як О. Бориславська, Б. Верховод, Ю. Ганущак, Г. Гладка, В. Куйбіда, А. Лелеченко, А. Павлюк, А. Ткачук, Ф. Белі, Р. Чапман, М. Шіган та ряд інших. Складність вирішення та багатогранність цієї проблеми потребує продовження її досліджень.

Ефективна реалізація реформи направлена на створення сучасної моделі територіальної організації влади, зростання ролі органів

місцевого самоврядування, формування спроможних територіальних громад, перерозподіл повноважень та відповідальності органів місцевої влади, зміни загальних підходів до державної регіональної політики. Водночас вирішення поставлених завдань неможливе без оцінки вже отриманих результатів впровадження реформи, зокрема результативності формування спроможних об'єднаних територіальних громад, їх сталого розвитку, що поставило проблему більш детального її дослідження.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження сучасного стану та основних проблем реалізації реформи децентралізації щодо зміни адміністративно-територіального устрою, оцінка результатів впровадження реформи місцевого самоврядування та розробка пропозицій щодо підвищення ефективності формування об'єднаних територіальних громад, їх сталого розвитку. Об'єктом дослідження є процес впровадження адміністративно-територіальної реформи та оцінка його результативності шляхом формування рейтингу створення ОТГ в розрізі областей України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розглядаючи історичні аспекти формулювання теоретичних основ децентралізації звернемося до висновків запропонованих економічною теорією початку 20 століття. Зокрема децентралізація розглядалась як сукупність таких основних тверджень:

– децентралізація надає право регіональній і місцевій владі самостійно та більш ефективно розпоряджатися бюджетними коштами, стримує їх витрати, стимулює до скорочення недоцільних витрат у суспільному секторі;

– децентралізація забезпечує більш ефективне використання всіх ресурсів у громадському секторі, а рішення про розміщення ресурсів приймаються на регіональному і муніципальному рівні, що дозволяє враховувати територіальну специфіку суспільних потреб;

– децентралізація посилює зв'язок між платниками податків та отриманими суспільними благами, який стає більш

прозорим, а податки стягуються там, де здійснюються бюджетні витрати;

– децентралізація спонукає місцеві органи влади вживати заходи для розширення податкової бази, заохочувати розвиток місцевої економіки, залучати приватний бізнес [3, с. 8].

В зарубіжних джерелах під поняттям децентралізації розуміють процес перерозподілу функцій та делегування повноважень людей чи речей від центрального управління [4]. Ряд іноземних авторів вважають, що децентралізацію можна тлумачити як адміністративну техніку делегування повноважень при прийнятті рішень, яка використовується у федеративних та унітарних державах [5, с. 265].

В наукових працях сучасних вітчизняних дослідників децентралізацію розглядають як спосіб організації публічної влади в державі, коли місцеві органи влади отримують право самостійно вирішувати власні поточні та перспективні завдання в межах закріплених законодавчо [6, с. 10]. Однією з основних проблем, яку покладено вирішити через децентралізацію, є підвищення ефективності розвитку адміністративно-територіальних одиниць на принципах демократії, а результатом оцінки ефективності стане повноцінне забезпечення прав, законних інтересів та обов'язків місцевого населення об'єднаного в територіальні громади [7, с. 2].

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

Враховуючи теоретичне обґрунтування поняття децентралізації, накладемо її на практику впровадження в Україні. Особливістю вітчизняної децентралізації є одночасне реформування системи місцевого

самоврядування та адміністративно-територіального устрою, яке вносить зміни в бюджетно-фінансову та економічну сфери суспільного життя.

Так, за поданням Кабінету Міністрів України отримала схвалення Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Документом було визначено мету, напрями, механізми та терміни переходу до ефективної системи місцевого самоврядування та територіального управління. Концепція затвердила такі основні етапи реформування [8]:

- створення об'єднаних громад як бази для зміни адміністративно-територіального устрою України;

- формування нових районів, як центрів, на які буде покладено вирішення питань в межах їх компетенції: управління комунальною власністю, вторинною медициною, школами-інтернатами та іншими соціальними та інфраструктурними об'єктами, а основні повноваження перекласти на об'єднані громади. Так в кожній області передбачено створення регіональних адміністративно-територіальних одиниць – префектур та інституту державних префектів, як контролюючого органу для територіальних громад, що забезпечать виконання законів України [9, с. 48];

- обласний напрям реформування, без зміни межі областей, але зі зміною форми управління.

Завершальний етап реформування полягає у формуванні багаторівневого територіального управління, яке буде здійснюватись органами публічного управління та неурядовими структурами усіх рівнів щодо певної території з метою дотримання прав і свобод її громадян, ефективної організації виробництва та розміщення продуктивних сил, забезпечення інтересів різних груп населення, сприяння соціально-економічному розвитку територій. водночас кожна адміністративно-територіальна одиниця буде мати свої адміністративні межі діяльності, що стимулюватиме системний підхід до

ефективного розвитку територій та оптимізує спільні управлінські дії [3, с. 48-49].

Концепція задала вектор на створення умов для гідного рівня життя населення, задоволення їх інтересів у різних сферах на території проживання, доступу до отримання якісних публічних послуг, узгодження суспільних інтересів держави і громади. Нині в Україні успішно проводиться перший початковий етап реформи місцевого самоврядування та поступово реалізуються окремі складові поставлених завдань. Вважаємо логічним продовжити формування законодавчої бази для більш дієвого результату децентралізації.

Орієнтуючись на досвід європейських країн, який нині є визначальним у пріоритетах та напрямках соціально-економічного розвитку України, доцільним є дотримання норм міжнародного правового регулювання за для ефективного створення та функціонування новостворених адміністративно-територіальних одиниць. Європейська хартія про місцеве самоврядування, ратифікована законом України, стала одним з базових нормативних документів у формуванні основ децентралізації в Україні. Внесення положень цього документа до норм вітчизняного законодавства, дозволяє проводити реформування з урахуванням історичних та географічних особливостей регіонів, демографічного стану адміністративно-територіальних одиниць, рівня їх соціальної інфраструктури [10]. У вітчизняному законодавстві базові засади децентралізації як моделі державного управління були закладені Конституцією України [11, ст. 132]. Зокрема, було закріплено право на створення інституту місцевого самоврядування, самостійність у функціонуванні місцевих бюджетів, фінансові основи органів місцевого самоврядування.

В період становлення законодавчих основ децентралізації було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [12] та Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [13]. Зазначені законодавчі акти було введено в дію в кінці 90-х років, але вони не забезпечили умови для переходу державної влади до децентралізованої моделі державного управління. Крім того, було

виявлено ряд інших проблем пострадянського періоду, які нівелювали кроки до проведення реформи місцевого самоврядування, зокрема [8; 14, с. 9-10; 15, с. 5-7]:

- відсутність єдиної концепції щодо впорядкування адміністративно-територіальних одиниць, їх правового статусу;

- невизначеність у критеріях та відсутність чіткого механізму створення районів, недосконалість формування та процедури віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст, що знижувало можливості управління занадто подрібненими територіальними одиницями;

- недосконалість нормативно-правового забезпечення у сфері розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що сприяло зниженню рівня відповідальності, дублювання їх функцій, зростанню бюрократії та корупції;

- суттєві диспропорції у формуванні фінансово-економічного потенціалу та соціально-демографічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць одного рівня;

- низький рівень фінансового забезпечення місцевого самоврядування, що потребувало вдосконалення ресурсної бази на місцевому і регіональному рівні, перерозподілу надходження податків напрямі місцевих бюджетів; дотаційний характер фінансування сільських і селищних громад, зокрема близько 5,4 тис. місцевих бюджетів дотувалися більш як на 70%;

- низьке матеріальне забезпечення розвитку місцевого самоврядування, зношеність чи відсутність закладів комунальної інфраструктури, водно-каналізаційних мереж, фонду житла, неможливість відновлення об'єктів соціальної інфраструктури через мінімальне фінансування сільських територіальних громад;

- низький рівень соціальної культури, побуту та інформаційного забезпечення населення; відсутність поняття соціальної ініціативи, мінімальна спроможність жителів до відстоювання власних інтересів та реалізації проектів сталого розвитку власних територіальних громад;

- зниження демографічних показників сільської місцевості, масова міграція сільських жителів в більш розвинуті регіони, міста, за кордон і як наслідок, відсутність кваліфікованих спеціалістів в сфері публічного управління, незацікавленість в перспективах розвитку територіальних громад. Так, за період незалежності України чисельність сільського населення скоротилась більш як на 2,5 млн. осіб, а зниклих населених пунктів налічується близько 340 одиниць [16].

Підсумовуючи виявлені проблеми вважаємо, що для досягнення дієвого результату реформи місцевого самоврядування важливим є послідовне вирішення трьох основних завдань, зокрема, розробити методичний підхід до просторового розмежування адміністративно-територіальних одиниць, їх нормативного забезпечення; делегувати повноваження органам місцевого самоврядування; розробити та затвердити фінансовий механізм забезпечення місцевого самоврядування.

Вважається, що з моменту схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади Верховною Радою України починається новий етап впровадження реформи місцевого самоврядування. Починаючи з квітня 2014 року ряд визначальних положень Концепції було враховано та відображено в законодавчо-нормативних актах, але ряд з них залишається перспективними. Серед нормативних документів, які забезпечують реалізацію державної політики реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, які прийнято на сьогодні виділимо наступні: Закон України «Про співробітництво територіальних громад» [18], Закони України про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів [19, 20], Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [21], Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» [22] та інші.

Крім зазначених законодавчих актів, прийнято ряд інших документів, зокрема, що регулюють надання адмінпослуг у вирішенні реєстраційних та земельних питань. Очікують

прийняття закони про службу в органах місцевого самоврядування, про формування адміністративно-територіального устрою та розпорядження земельними ресурсами в межах ОТГ та інші [23].

Відмітимо, що прийняті законодавчі акти мали дієвий вплив на стимулювання реформи децентралізації та позитивну динаміку у створенні ОТГ в Україні (табл. 1).

Таблиця 1

Формування об'єднаних територіальних громад в Україні у 2015–2018 роках [23]

Показники	Роки			
	2015	2016	2017	2018
Кількість ОТГ	159	366	665	876
Кількість громад, що об'єдналось	804	1747	3124	4010
Кількість жителів в ОТГ, млн. осіб	1,4	3,1	5,6	9,0
Площа ОТГ, тис. кв. км	36,5	84,2	164,1	210,1

Процес формування ОТГ в Україні проходить досить динамічно. Згідно статистичних даних на кінець 2016 року було зареєстровано 336 ОТГ, які об'єднали 1747 громад, на кінець 2018 року їх чисельність ОТГ зросла до 876 (з них у 69 – призначено перші вибори), а кількість громад, що об'єдналась за період 2017-2018 рр. зросла на в 2,3 рази. Нині на території об'єднаних територіальних громад проживає 9 млн осіб, що становить 25,5% від загальної кількості населення України (станом на 31.12.2018 р.). Загальна площа об'єднаних територіальних громад займає 210,1 тис. кв. км, тобто 37,6 % від загальної площі України [16, 23].

Наявні статистичні дані дозволяють провести рейтингову оцінку формування ОТГ в розрізі областей України за період 2015-2018 рр. Результативність формування ОТГ в регіонах та визначення їх місця в рейтингу вважаємо логічним провести за такими основними параметрами як: кількість ОТГ, затверджених перспективними планами; загальна кількість створених ОТГ; кількість територіальних громад, що об'єдналась; площа ОТГ; ОТГ з кількістю жителів менше 5 тис. осіб (табл. 2).

На рівні обласних державних адміністрацій було сформовано та передано на затвердження Уряду перспективні плани щодо формування ОТГ в регіонах України. Зауважимо, що Кабінетом Міністрів України було погоджено створення 1285 ОТГ, що

становило 81,9 % від запланованих у 2015-2018 роках. Тобто, частину перспективних планів було повернуто на доопрацювання. Водночас, значна частина областей мала територіальні громади, які не включили до перспективних планів. Такі громади залишилися без перспектив реформування, що надалі може спричинити суттєві перешкоди в реалізації всеукраїнської адміністративно-територіальної реформи та негативно вплинути на фінансову забезпеченість цих громад.

За офіційними даними значна частина проектів перспективних планів об'єднаних громад суттєво відрізнялася від вимог Методики формування спроможних територіальних громад, хоча і були затверджені Урядом [15, с. 38]. Логічними будуть сумніви щодо результативності та спроможності таких громад, особливо враховуючи відсутність досвіду та знань у членів громад у цій сфері. Вирішенню проблеми сприятиме інформаційне забезпечення з питань місцевого самоврядування та досвіду формування спроможних територіальних громад, проведення навчальних семінарів та тренінгів громадськими та міжнародними організаціями.

Таблиця 2

Рейтингова оцінка результативності формування ОТГ в регіонах України (станом на 31.12. 2018 р.) [16, 23].

Регіон (область)	Кількість ОТГ, затверджених перспективними планами		Загальна кількість створених ОТГ	Кількість територіальних громад, що об'єдналася		Площа ОТГ		ОТГ з кількістю жителів менше 5 тис. осіб		Місце в рейтингу
	кількість	%		кількість	%	кв. км.	%	кількість	%	
1. Вінницька	58	39,5	42	125	17,7	4554	17,2	19	45,2	20
2. Волинська	74	92,0	51	222	53,9	11373	56,5	17	33,3	5
3. Дніпропетровська	92	100,0	63	193	55,5	18085	56,7	25	39,7	8
4. Донецька	45	100,0	16	100	37,2	6108	34,6	3	18,8	11
5. Житомирська	64	97,9	56	410	65,0	19022	63,8	20	35,7	2
6. Закарпатська	0	0,0	6	20	5,9	616	4,8	0	0,0	24
7. Запорізька	72	100,0	52	188	62,9	17369	63,9	25	48,1	4
8. Івано-Франківська	60	97,6	30	137	26,6	3241	23,3	4	13,3	14
9. Київська	29	54,3	17	108	16,4	3985	14,2	3	17,6	22
10. Кіровоградська	53	99,8	21	62	14,9	4424	18,0	10	47,6	23
11. Луганська	28	100,0	22	91	48,9	7949	43,0	12	54,5	10
12. Львівська	85	89,2	40	164	23,1	4765	21,8	11	27,5	19
13. Миколаївська	40	83,3	41	142	45,4	12176	49,5	19	46,3	12
14. Одеська	34	30,2	31	135	27,6	10018	30,1	5	16,1	18
15. Полтавська	54	45,5	46	169	33,6	8809	30,6	23	50,0	21
16. Рівненська	66	100,0	34	113	31,0	5847	29,2	11	32,4	13
17. Сумська	53	99,6	34	167	39,9	9710	40,7	12	35,3	9
18. Тернопільська	59	98,0	49	282	45,9	6258	45,3	22	44,9	6
19. Харківська	58	100,0	17	79	17,2	5771	18,4	0	0,0	16
20. Херсонська	49	90,0	31	105	35,2	8897	31,3	13	41,9	15
21. Хмельницька	62	100,0	45	348	57,5	11737	56,8	12	26,7	1
22. Черкаська	56	64,3	55	204	36,7	8076	38,6	29	52,7	17
23. Чернівецька	42	94,5	33	118	43,5	3517	43,4	7	21,2	7
24. Чернігівська	52	98,2	44	328	57,6	17793	55,8	16	36,4	3
Всього	1285	81,9	876	4010	36,6	210100	37,6	318	36,3	x

Так, на базі Білоцерківського національного аграрного університету протягом 2018 року проводилися науково-практичні семінари щодо популяризації реформи децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування. Об'єктом вивчення та обговорення став європейський досвід та українські реалії реформи. Активну участь в проведенні семінарів взяли представники Київського Центру розвитку місцевого самоврядування та швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, а слухачами стали члени територіальних громад Білоцерківського району, Київської області.

Київська область займає одне з останніх місць в рейтингу формування ОТГ, зокрема, їй належить 22 місце серед 24 обласних центрів України. На кінець 2018 року в Київській області було створено лише 17 ОТГ, а перспективним планом затверджено об'єднання лише 54,3% територіальних громад. Лідируючі позиції в проведенні адміністративно-територіальної реформи належать Дніпропетровській області, в якій на даний час було сформовано 63 ОТГ, Житомирській – 56, Черкаській – 55, Запорізькій – 52, Волинській – 51, Тернопільській – 49. Категорично не сприймається реформа громадами Закарпатської області, в якій було сформовано за аналогічний період 6 ОТГ, але без затвердження їх у перспективних планах.

Важливим показником, включеним до рейтингової оцінки формування ОТГ є їхня площа. Звертаємо увагу на нерівномірність розподілу областей обсягом площі ОТГ. Так, в Житомирській області площа ОТГ займає 63,8 % від загальнообласної площі, в Запорізькій – 63,9 %, в Дніпропетровській і Хмельницькій областях відповідно 56,7 і 56,8 %. Тоді як у Київській області площа ОТГ займає всього 14,2 %, а найменше в Закарпатській – 4,8 % від обласної території.

Питання територіального обмеження та розмір ОТГ є одним з дискусійних. Так, великі за розмірами ОТГ мають ряд переваг, серед яких значні надходження до місцевих бюджетів, високий рівень платоспроможності, можливість економії витрат на управління та інфраструктуру. Проте, в ОТГ з великою площею виникають проблеми віддаленості

частини сіл від центру ОТГ, що скорочує можливості для якісного та вчасного надання соціально-адміністративних послуг.

Отже, підсумуємо результати децентралізації кількісними показниками формування ОТГ за останні 4 роки. Процес є достатньо динамічним, про що свідчить зростання кількості ОТГ з 159 в 2015 році до 876 на кінець 2018 року. Територіально ОТГ займають більш як третину території України, де проживає чверть її населення. Чисельність територіальних громад, що об'єдналися на кінець 2018 року становила 4010 і складала 36,6 % від загальної їх кількості. Відповідно середня кількість територіальних громад в складі однієї ОТГ становила 4,6 з чисельністю населення в середньому 10288 осіб. Нині лише 36,3 % (318) ОТГ мають чисельність населення менш як 5 тисяч осіб. Зважаючи на узаконення можливості створення спроможних територіальних громад з центром у місті обласного значення на початку 2018 року, вважаємо, що тенденція до збільшення середньої чисельності населення в одній ОТГ буде зростати [16, 23].

Враховуючи проведену оцінку процесів децентралізації та виявлені проблеми й успіхи реформи місцевого самоврядування, вважаємо за необхідне консолідувати зусилля на наступних діях:

- забезпечити зміни до Конституції України та доопрацювати нормативно-правову базу регулювання питань щодо реформи місцевого самоврядування;

- завершити новий розподіл та нормування повноважень органів управління на рівні районів; забезпечити регламентацію контролю за рішеннями місцевих органів;

- розробити нормативну базу та запровадити механізм проведення земельної реформи, яка має вирішальне значення для розвитку новоутворених сільських територіальних громад;

- розширити часові межі та забезпечити максимальну реалізацію потенційних переваг реформи децентралізації через нову Стратегію розвитку регіонів та ОТГ;

- систематизувати поширення інформації про практику і позитивні сторони створення ОТГ, фінансові переваги децентралізації,

можливості їх реалізації в різних регіонах України;

– активізувати залучення державних та приватних (в тому числі міжнародних) інституцій для методичної й аналітичної підтримки створення ОТГ, їх інформаційного забезпечення;

– розширити межі міжмуніципальної роботи щодо спільного вирішення гострих соціальних проблем;

– забезпечити участь приватного бізнесу в процесі стратегічного розвитку новостворених громад шляхом пошуку спільних бізнес-інтересів в реалізації соціально-інфраструктурних проектів за участю ОТГ та підприємців.

Висновки. За результатами дослідження сучасного стану та оцінки проведення реформи адміністративно-територіального устрою вважаємо логічним зробити ряд висновків.

В Україні активно проходить процес децентралізації направлений на формування сучасної моделі територіальної організації влади з передачею більшості повноважень, відповідальності та ресурсів на рівень територіальних громад, що вносить суттєві зміни в політичний, соціально-економічний, адміністративний устрій держави.

Прийнято ряд законодавчих актів, які забезпечують регламентацію процесу впровадження реформи місцевого самоврядування та стимулюють зміни адміністративно-територіального устрою України, хоча деякі аспекти реформи залишаються неузгодженими й потребують термінового вирішення.

Оцінка результатів децентралізації за кількісними показниками формування ОТГ у 2015-2018 роках свідчить про динамічність процесу в більшості регіонів України. Реформа місцевого самоврядування привела до зміни територіального устрою та створення ОТГ більш як на третині території України із залученням близько четвертої частини населення. Така результативність в просуванні реформи децентралізації дозволяє покращити забезпечення інтересів місцевих жителів шляхом надання їм якісних соціальних, адміністративних та комунальних послуг; наділити невеликі громади можливостями для

об'єднання фінансових, майнових та інтелектуальних ресурсів; збільшити арсенал податкових надходжень; суттєво розширити фінансову спроможність ОТГ, стимулюючи економічний розвиток та залучення інвестицій; створити можливості для реалізації стратегій місцевого розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації). Міжнародний центр перспективних досліджень. URL: http://icps.com.ua/sut-reformy-detsentralizatsiyi--spromozhnist-rehioniv-samostiyno-za-rakhunok-vlasnykh-resursiv-vyrishuvaty-pytannya-mistsevoho-znachennya/reformi_ukr_b_full.pdf (дата звернення: 08.12.2018).
2. Верховод Б. А. Адміністративно-територіальна реформа як основа підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. 2013. № 16 (205). с. 95–99.
3. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.
4. Definition of decentralization. The Free Dictionary. URL: <https://www.thefreedictionary.com/decentralization> (Accessed 13. 03. 2019).
5. Bealey F., Chapman, M., R. Sheehan Elements in political science. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.
6. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія», 2012. 128 с.
7. Гладка Т. І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=937> (дата звернення: 15.12.2018).

8. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. №333-вр. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>. (дата звернення: 26.12.2018).
9. Ганущак Ю. Префекти: уроки Франції для України. К.: ІКЦ «Легальний статус», 2015. с. 5-42.
10. Європейська хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 52/97 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 26.12.2018).
11. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. (дата звернення: 26.12.2018).
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-вр зі змінами і доповненнями / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. (дата звернення: 26.12.2018).
13. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 26.12.2018).
14. Реформи в Україні: експертиза прийнятих державних рішень Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД). 2015. URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/reformi_ukr_b_full.pdf (дата звернення: 28.12.2018).
15. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування / за ред. А. П. Павлюк. Київ: НІСД, 2016. 61 с.
16. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення: 26.01.2019).
17. Ганущак Ю. Експерт з децентралізації: Ця реформа приречена на успіх! URL: [http://persha.kr.ua/news/life/79731-ekspert-z-](http://persha.kr.ua/news/life/79731-ekspert-z-detsentralizatsiyi-tsyia-reforma-pryrechena-na-uspih/)
- [detsentralizatsiyi-tsyia-reforma-pryrechena-na-uspih/](http://persha.kr.ua/news/life/79731-ekspert-z-detsentralizatsiyi-tsyia-reforma-pryrechena-na-uspih/) (дата звернення: 30.01.2019).
18. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-15 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 03.02.2019).
19. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформування міжбюджетних відносин від 28.12.2014 р. № 79-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (дата звернення: 03.02.2019).
20. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи від 28.12.2014 р. № 71-19 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71> (дата звернення: 05.02.2019).
21. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 05.02.2019).
22. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2017 р. № 662 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/662-2017-p> (дата звернення: 12.02.2019).
23. Децентралізація влади: офіційний сайт. URL: <http://www.decentralization.gov.ua/region/item/id/5> (дата звернення: 12.02.2019).

REFERENCES:

1. The essence of the reform of local government (decentralization). International Center for Policy Studies. [Online], URL: http://icps.com.ua/sut-reformy-detsentralizatsiyi-spromozhnist-rehioniv-samostiyno-za-rakhunok-vlasnykh-resursiv-vyrishuvat-pytannya-mistsevoho-znachennya/reformi_ukr_b_full.pdf, (Accessed 08.12.2018).
2. Verhovod, B. A. (2013) "Administrative and territorial reform as the basis for increasing the efficiency of local government activities", *Visnyk Shidnoukrai'ns'kogo nacional'nogo universytetu*

imeni Volodymyra Dalja [Bulletin of the Volodymyr Dahl East-Ukrainian National University], No 16 (205), pp. 95–99.

3. Lelechenko, A. P., Vasylijeva, O. I., Kujbida, V. S. and Tkachuk, A. F. (2017) *Misceve samovrjaduvannja v umovah decentralizacii' povnovazhen': navch. Posib [Local self-government in the conditions of decentralization of authority: teaching. Manual]. Kyi'v, Ukraine.*

4. The Free Dictionary “Definition of decentralization”. URL: <https://www.thefreedictionary.com/decentralization> (Accessed: 13. 03. 2019).

5. Bealey, F., Chapman, R. and Sheehan, M. (1999) *Elements in political science*, Edinburgh University Press, Edinburgh, Scotland.

6. Boryslavs'ka, O., Zaveruha, I. and Zaharchenko E. and other (2012). *Decentralizacija publichnoi' vldy: dosvid jevropejs'kyh krajin ta perspektyvy Ukrai'ny* [Decentralization of public power: the experience of European countries and the prospects of Ukraine]. Shvejcars'ko-ukrai'ns'kyj proekt «Pidtrymka decentralizacii' v Ukrai'ni – DESPRO» [Swiss-Ukrainian project «Support for Decentralization in Ukraine – DESPRO»]. TOV «Sofia», Kyiv, Ukraine.

7. Gladka, T. I. (2015). *Decentralizacija vldy v Ukrai'ni jak zasib posylennja demokratii' ta pidvyshhennja i'i' stabil'nosti.* [Decentralization of power in Ukraine as a means of strengthening democracy and increasing its stability]. *Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvytok* [Public administration: improvement and development]. No 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=937>, (Accessed 15.12.2018).

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (1 April 2014), «Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine №333-p. «On Approval Of Concept Of Reforming Local Self-Government And Territorial Organization Of Power In Ukraine». URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>. (Accessed: 26.12.2018). (In Ukrainian).

9. Ganushhak Ju. (2015). “Prefects: French lessons for Ukraine”, K.: IKC «Legal'nyj status», pp. 5-42.

10. The Law of Ukraine, (15 July, 1997). № 52/97. «European Charter on Local Self-Government, ratified by the Law of Ukraine» [Verhovna Rada Ukrai'ny]. URL:

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036, (Accessed 26.12.2018). (In Ukrainian).

11. The Law of Ukraine The Constitution of Ukraine (28 June, 1996). № 254k/96. [Verhovna Rada Ukrai'ny]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr.>, (Accessed 26.12.2018). (In Ukrainian).

12. The Law of Ukraine, (21 May, 1997). № 280/97. «On Local Self-Government in Ukraine: with amendments and supplements». [Verhovna Rada Ukrai'ny]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-vr.>, (Accessed 26.12.2018). (In Ukrainian).

13. The Law of Ukraine, (9 April, 1999). № 586- XIV «About local state administrations». [Verhovna Rada Ukrai'ny]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>, (Accessed 26.12.2018). (In Ukrainian).

14. *Reformy v Ukrai'ni: ekspertyza pryjnjatyh derzhavnyh rishen' Mizhnarodnyj centr perspektyvnyh doslidzhen' (MCPD) [Reforms in Ukraine: An Examination of Accepted State Decisions International Center for Policy Studies]. 2015. [Online], URL: http://icps.com.ua/assets/uploads/images/images/eu/reformi_ukr_b_full.pdf, (Accessed 28.12.2018).*

15. Pavliuk, A.P. (2016) *Terytorial'na gromada jak bazova lanka administratyvno-terytorial'nogo ustroju Ukrai'ny: problemy ta perspektyvy reformuvannja* [Territorial community as the basic link of the administrative-territorial system of Ukraine: problems and perspectives of reformation] in. Pavljuk A. P. (ed.) Kyi'v: NISD, (Ukraine).

16. Official State Statistics Service of Ukraine (2018) [Online], URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (Accessed 26.01.2019).

17. Ganushhak, Ju. (18.06.2016). “An expert on decentralization: This reform is doomed to success”. *Persha elektronna gazeta.* [Online], URL: <http://persha.kr.ua/news/life/79731-ekspert-z-detsentralizatsiyi-tsya-reforma-pryrechena-na-uspih/> (Accessed 30.01.2019).

18. The Law of Ukraine, (17 June, 2014) № 1508-15 «On Cooperation of Territorial Communities». [Verhovna Rada Ukrai'ny]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>, (Accessed 03.02.2019). (In Ukrainian).

19. The Law of Ukraine, (28 December, 2014). No. 79-VIII «On Amendments to the Budget Code

of Ukraine on the Reform of the Intergovernmental Fiscal Relations». [Verhovna Rada Ukrai'ny]. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>, (Accessed 03.02.2019). (In Ukrainian).

20. The Law of Ukraine (28 December, 2014). № 71-19 «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on Tax Reform». [Verhovna Rada Ukrai'ny]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/71>, (Accessed 05.02.2019). (In Ukrainian).

21. The Law of Ukraine (05 February, 2015). № 157-VIII «On Voluntary Association of Territorial Communities». [Verhovna Rada Ukrai'ny]. URL:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>, (Accessed 05.02.2019). (In Ukrainian).

22. Cabinet of Ministers of Ukraine (30 August, 2017). № 662 «Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 662 «On Amendments to the Methodology for the Formation of Capable Territorial Communities». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/662-2017-p>, (Accessed 12.02.2019). (In Ukrainian).

23. Decentralization of power: an official website. [Online], URL: <http://www.decentralization.gov.ua/region/item/id/5>, (Accessed 12.02.2019).