

УДК 332.05 : 352/353(477)

DOI: 10.31651/2076-5843-2018-4-34-43

**ЗАХАРЧЕНКО Володимир Іванович**,  
д.е.н., професор,  
професор кафедри фінансів,  
Черкаський державний технологічний  
університет, м. Черкаси, Україна  
ORCID ID: 0000-0003-3645-2597  
zakharchenkovn@i.ua

## **ПОБУДОВА ЕФЕКТИВНОЇ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ – ВАЖЛИВЕ ЗАВДАННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

*У статті показано, що одним із важливих завдань реформи децентралізації в Україні є побудова ефективної системи територіальної організації влади, зокрема в контексті формування спроможних територіальних громад. З цією метою виокремлено та проаналізовано такі ключові заходи: оптимізація системи адміністративно-територіального устрою країни; планування мережі спроможних територіальних громад; формування спроможних (об'єднаних) територіальних громад; добровільне приєднання територіальних громад до вже створених об'єднаних територіальних громад, міст обласного значення та м. Києва; стимулювання державою процесу створення об'єднаних територіальних громад; обґрунтування мережі секторальних територіальних одиниць. Зроблено висновок, що ці заходи не повинні негативно впливати на розвиток сільських територій і створювати додаткові труднощі для громадян щодо доступності до адміністративних, медичних, освітніх та інших послуг.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, виконавча влада, реформа, децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, територіальна громада (спроможна, об'єднана), округ (старостинський, госпітальний, освітній).*

**Постановка проблеми.** Після проголошення незалежності в Україні було взято курс на створення системи державного управління за принципом децентралізації («знизу вгору»). Цей принцип передбачає, що люди на місцях мають брати на себе відповідальність за успіх громади, а відтак – і усєї країни. Чіткі орієнтири щодо організації та функціонування публічної влади на засадах децентралізації українська держава отримала після прийняття Конституції України 1996 року та ратифікації й набуття чинності (з 1998 року) Європейської хартії місцевого самоврядування.

І хоча в роки незалежності було багато зроблено в плані децентралізації влади, однак проблеми, що накопичилися у цій сфері, ще дуже далекі від свого вирішення. Тому 1 квітня 2014 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р. була схвалена Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [1]. В Концепції зазначається, що стратегічною метою реформи децентралізації в Україні є побудова ефективної системи територіальної організації влади, відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення фінансової спроможності територій (поселень, районів і регіонів), підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, одним із ключових завдань реформи децентралізації визначено побудову ефективної системи територіальної організації влади. Виконання цього завдання особливо важливе в контексті формування спроможних територіальних громад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний внесок у аналіз проблем удосконалення територіальної основи місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, зокрема в контексті формування спроможних територіальних громад, зробили такі вчені, як В. Беспалий [2], О. Власюк [3], Ю. Ганущак [4], П. Жук [5], А. Пелехатий [6], В. Симоненко [7] та інші вчені. Однак у більшості їхніх праць не виокремлюються окремі заходи, що реалізуються чи намічені до реалізації задля побудови ефективної системи територіальної організації влади.

**Мета та завдання дослідження.** Метою статті є виокремлення й аналіз окремих заходів, необхідних для вирішення проблем удосконалення територіальної основи місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в контексті формування спроможних територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Необхідність побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні, окрім публікацій учених, відмічено також на урядовому сайті «Реформа децентралізації» [8], в публікаціях громадської платформи «Реанімаційний пакет реформ» [9, с. 15-16], в рамках реалізації швейцарсько-українського проекту з підтримки децентралізації DESPRO [10] тощо.

Аналіз наявних публікацій дозволяє виокремити та проаналізувати такі заходи з удосконалення територіальної основи місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, зокрема в контексті формування спроможних територіальних громад:

*1. Оптимізація системи адміністративно-територіального устрою (АТУ) країни.* За проектом Закону про засади адміністративно-територіального устрою України 8051 від 18.09.2018 року його мають формувати адміністративно-територіальні одиниці (АдмТО) регіонального (АР Крим і області), субрегіонального (райони в АР Крим і областях), базового (територіальні громади, які утворюються на основі населених пунктів – сіл, селищ, міст) та допоміжного (райони в містах) рівнів. В рамках проведення реформи децентралізації АдмТО регіонального рівня не передбачається змінювати. Натомість субрегіональний рівень замість 490 мають представляти 120-150 районів (кожен з населенням зазвичай не менше 150 тис. жителів), а базовий рівень замість більше як 12 тис. територіальних громад – 1500-1800 таких громад, більша частина яких має сформуватися на основі об'єднання дрібних громад. Згідно Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII, до складу об'єднаної територіальної громади (ОТГ) може входити один або декілька населених пунктів, що знаходяться на відстані 30-хвилинної доступності для служб екстреної допомоги. Отже, зміни мають торкнутися низового та районного рівнів.

Спробуємо оцінити намічвані та інші можливі зміни в АТУ України з позицій критеріїв NUTS (Nomenclature of Units Administrative Statistic – стандарту територіального поділу країн ЄС для статистичних цілей), окремих елементів зарубіжного досвіду та українських реалій.

NUTS включає територіальні одиниці чотирьох рівнів:

NUTS-1 – від 3 млн. до 7 млн. жителів – утворення, що може розглядатись як державне чи субнаціональне. В Україні територіальних одиниць цього рівня не виділено;

NUTS-2 – від 800 тис. до 3 млн. жителів – регіональне утворення, в європейській класифікації – це регіон. Цьому рівню в Україні відповідають АР Крим, 24 області, міста Київ і Севастополь;

NUTS-3 – від 150 тис. до 800 тис. жителів – субрегіональне утворення, проміжне між базовою територіальною одиницею та регіоном, наприклад провінція. В діючому АТУ України територіальні одиниці цього рівня не виділяються;

LAU (локальні адміністративні одиниці) – кількість жителів не фіксується, але логічно припустити, що зазвичай вона не має перевищувати 150 тис. Це колишні рівні NUTS-4 (нині LAU-1) та NUTS-5 (нині LAU-2). Територіальні одиниці рівня LAU-1 виділяються не у всіх країнах. В Україні до реформи децентралізації рівню LAU-1 відповідали райони, а рівню LAU-2 – територіальні громади міст районного значення, районів у містах, селищ і сіл.

Законопроект 8051 не передбачається формування адміністративних одиниць рівня NUTS-1. Хоча, якщо відштовхуватися від критеріїв кількості населення та, особливо, території і можливої економії управлінських витрат, то вони, за прикладом Німеччини (з виділенням земель) та Франції (регіонів), могли б створюватися, тим більше, що за це ратували видатні українські політики і вчені – М. Драгоманов, М. Грушевський, С. Подолинський, В. Чорновіл та ін. Такими адміністративними одиницями могли б бути історичні землі (Київщина, Запоріжжя, Слобожанщина, Донбас, Таврида, Причорномор'я, Поділля, Галичина, Волинь, Буковина, Закарпаття та ін.) або (що доцільніше) –

макрорегіони, які О. І. Шаблій [11] пропонує виділяти на основі соціально-економічного тяжіння територій до найбільших міст: Центральний – Києва, Північно-Східний – Харкова, Східний – Донецька, Центрально-Східний – Дніпропетровська (Дніпра), Південний – Одеси, Західний – Львова. Однак формування АдмТО рівня NUTS-1 в системі АТУ України нині недоцільне – через потенційну небезпеку федералізації та розколу країни в умовах російської військової агресії. Водночас воно доцільне в системі секторальної регіоналізації, зокрема при виділенні територіальних одиниць залізничного транспорту (залізниць), системи управління військами (військових округів), наукової сфери (наукових центрів НАН України та МОН України).

В проекті закону про новий АТУ України АдмТО рівня NUTS-2 (регіони) змінювати не передбачається. Це пояснюється тим, що всі вони, крім Донецької області та м. Севастополя, відповідають встановленим критеріям за чисельністю населення. Щоправда, в Україні вже давно «в повітрі» носиться ідея (досить аргументована М. С. Дністрянським [12, с. 181]) щодо утворення областей з центрами у Кривому Розі, Маріуполі та Умані. Однак у сучасних умовах, з огляду на фінансові проблеми держави та більшості областей, її практична реалізація не на часі. Збільшення кількості областей в Україні не узгоджується і з принципом оптимальної кратності (оптимальної кількості АдмТО нижчого рівня), що зазвичай виражається співвідношенням 1: 25.

Законодавча ініціатива щодо переходу до формування мережі АдмТО рівня NUTS-3 (районів) з кількістю населення понад 150 тис. жителів (крім важкодоступних районів) заманлива з позицій скорочення адміністративних витрат, однак вона не орієнтована на людей як споживача адміністративних, соціальних та інших послуг. Така спроба вже була на початку 1960-х років, але вона з тріском провалилася. Тоді (в грудні 1962 року) кількість районів в УРСР скоротилася з 604 до 251, однак механічне об'єднання дрібних районів поставило в скрутну ситуацію сільських мешканців, які втратили можливість користування послугами лікарень, магазинів, установ соціального захисту, що розташовувались у віддаленому райцентрі. Дворічний досвід існування укрупнених районів довів нерациональність такого поділу, тому було знайдено оптимальну модель адміністративних одиниць районного рівня – приблизно 30-45-хвилинної доступності до районного центру. Сучасний (по-суті італійський) варіант поділу АдмТО рівня NUTS-2 в середньому на 5-6 одиниць рівня NUTS-3 Україні мало підходить (через меншу щільність населення, низький рівень автомобілізації сільського населення, бездоріжжя тощо).

Ми вважаємо, що для України більш прийнятним є польський варіант, в якому АдмТО рівня NUTS-2 (воєводства) відразу поділяються на одиниці рівня LAU-1 (повіти), причому з оптимальною кратністю – 1 : 25. Заслугове на увагу й польський досвід щодо необхідної кількості населення (понад 100 тис. жителів) для міст на правах повітів (крім колишніх центрів воєводств). В Україні це міста обласного значення, що мають статус на рівні районів. Ценз кількості жителів у них має бути не 7,5 тис., як у Ржищеві на Київщині, а 60-70 і більше тис. жителів.

Водночас територіальні одиниці рівня NUTS-3 (округи) в Україні логічно виділяти в рамках секторальної регіоналізації, наприклад в Житомирській області – Житомирський, Бердичівський, Коростенський та Новоград-Волинський округи. Їх виділення може мати сенс для формування госпітальних округів. Напевно, на окружний (міжрайонний) рівень можна перевести (хоча це й потребує спеціального вивчення) окремі структурні підрозділи державних виконавчих органів, зокрема управління та відділи освіти, охорони здоров'я, культури та деякі інші. Водночас відділи праці, соціального захисту населення, надання адміністративних послуг та деякі інші мають залишатися на районному рівні (LAU-1), щоб їхні послуги були максимально наближені до людей. На жаль, законопроект 8051 АдмТО цього рівня в Україні не передбачаються і це означає, що ми наступимо на ті ж «граблі», що і в 1960-х роках. Ліквідація нинішньої районної ланки управління матиме вкрай негативні наслідки. Закриття тільки районних лікарень може викликати таке суспільне збурення, яке навіть важко собі уявити.

Дуже неоднозначними є й реформаторські кроки щодо оптимізації розмірів АдмТО рівня LAU-2. До початку реформи децентралізації в Україні більше як 6 тис. територіальних громад (а це понад 50 % від їх загальної кількості) мала чисельність жителів до 3 тис. осіб, із них 4809 громад (понад 40 %) – менш як 1 тис. осіб і 1129 громад (до 10 %) – менш як 500 осіб. Зрозуміло, що у більшості з них не були утворені виконавчі органи відповідних сільських рад, були відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Отже, органи місцевого самоврядування більшості територіальних громад не спроможні були здійснювати навіть законодавчо надані їм повноваження [1].

Крім того, частка видатків на управління в загальному обсязі видатків місцевих бюджетів у невеликих за чисельністю жителів територіальних громадах є значно більшою. У громадах з кількістю жителів 1-3 тис. осіб вона становить 36,3 %, а з кількістю жителів 15 тис. осіб і більше – тільки 16,5 % [13, с. 50]. Також дуже витратним у невеликих громадах є утримання об'єктів соціальної сфери (шкіл, закладів охорони здоров'я, культури тощо). Видатки на освіту досягають середньостатистичного рівня видатків місцевих бюджетів лише в радах із чисельністю населення понад 5 тис. жителів. І загалом економічна активність та прийнятна ефективність витрачання коштів з місцевого бюджету зазвичай спостерігається у територіальних громадах саме з такою з кількістю жителів [4, с. 21-22].

Все це вказує на те, що існує об'єктивна необхідність у об'єднанні територіальних громад. Але ті горизонти об'єднання, які визначені в законопроекті 8051 та Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII, ставлять більше запитань, ніж відповідей, бо таких великих за розмірами АдмТО рівня LAU-2 (об'єднаних територіальних громад), які планується створити в Україні, в жодній із країн близьких до України за площею і чисельністю населення (Німеччині, Франції, Італії, Іспанії та Польщі) немає. Навіть у Польщі, де такі одиниці найбільші за розмірами, на один повіт, що за розмірами подібний до українського дореформеного району, припадає в середньому 6-7 гмін. В Україні ж на такий район після реформи має припадати в середньому по 2-3 ОТГ.

Логічно виникає питання: яка мета всього цього? Ми вважаємо, що головна мета – зняти прес з державного і місцевих бюджетів на утримання районних, міських, селищних і сільських рад та відповідних держадміністрацій, щоб створити додаткові бюджетні можливості для української клептократії та олігархії. Для цього з часом ОТГ будуть переведені нинішні функції райдержадміністрацій, самі громади будуть переведені на самокупність (з незначними субвенціями) і далі їхніми ж руками буде зроблено «зачистку» мереж освітніх, медичних, культурних та інших закладів, бо громади (в переважній більшості) не зможуть їх утримувати. Не виключено, що в ідеї створення великих за розмірами ОТГ простежуються й геополітичні та гео економічні інтереси. Формування таких ОТГ може стати прологом до «зачистки» сільської поселенської мережі на приховану вимогу світового уряду (транснаціональних корпорацій). Адже не секрет, що в разі запровадження вільного ринку землі, вони стануть головними господарями на сільських територіях України. А великі села для вирощування пшениці, соняшнику, сої, рапсу та інших прибуткових але непрацездатних культур, як відомо, не потрібні. Ми ж виходимо з того, що держава має всіляко сприяти зміцненню та розбудові сільської поселенської мережі, розвитку інфраструктури та різних видів економічної діяльності в сільській місцевості. Це дуже важливо в контексті збереження національної ідентичності українців (адже в містах, особливо на Сході країни, вона сильно деформована, зрусифікована), навколишнього природного середовища (тим більше, що асиміляційний потенціал більшості урбанізованих територій уже вичерпано) та бази для органічного землеробства і скотарства (бо використання ГМО, антибіотиків, отрутохімікатів та мінеральних добрив не додає здоров'я українцям). І це, звичайно, не можна не враховувати при плануванні мережі спроможних територіальних громад.

Загалом при формуванні такої мережі в Україні краще дотримуватися польської моделі: в кожному районі утворити по 5-10 ОТГ (у Польщі – гмін), а в самих ОТГ сформувати допоміжні територіальні одиниці – у Польщі солтиства, а в Україні – центральні

(в яких розміщується центр ОТГ) та старостинські (що зазвичай об'єднують декілька сіл) округи. При цьому мережу таких округів слід оптимізувати таким чином, щоб вони, як і ОТГ, були спроможними, тобто мали достатню економічну базу і в них доцільно було б утримувати середню школу, амбулаторію, будинок культури, будинок побуту, спортивний комплекс, пошту тощо.

*2. Планування мережі спроможних територіальних громад.* Методикою формування спроможних територіальних громад, затверджені Постановою Кабміну № 214 від 08.04.2015 року, визначено, що такі громади повинні мати можливість самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечувати своєму населенню (за наявності кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвиненої інфраструктури) належний рівень надання соціальних послуг [14]. Методикою також передбачено спеціальний алгоритм та критерії виділення громад, а саме: зони доступності потенційних центрів громад визначаються на відстані не більш як 20 км дорогами з твердим покриттям або до 25 км, якщо чисельність населення такої громади в зоні віддаленості від потенційного адміністративного центру більш як 20 км становить не більш як 10 % загальної чисельності населення громади. Такі зони доступності визначаються з урахуванням часу прибуття екстрених служб – для надання швидкої медичної допомоги, пожежогасіння тощо; цей час не має перевищувати 30 хвилин. Визначені в Методиці характеристики ОТГ свідчать не тільки про їх великі розміри (порівняно із зарубіжними країнами), а й про серйозні обмеження щодо можливостей отримання послуг, зокрема екстреної медичної допомоги. За свідченням медиків, затримка їх приїзду на 3 хвилини знижує можливість врятувати людину на 5 %.

Методикою також передбачається, що виділення сіл і селищ як центрів спроможних (об'єднаних) територіальних громад можливе за умови, якщо на їх території є відповідні кадрові і фінансові ресурси, розвинута інфраструктура, зокрема загальноосвітній навчальний заклад I-III ступеня, та проживає не менш як 250 дітей шкільного та 100 дітей дошкільного віку. Таку кількість дітей вказаного віку, виходячи із статевої структур населення України, можуть мати населені пункти з чисельністю жителів 1500 чи більше осіб.

Не менш важливо обґрунтувати й критерії виділення спроможних центральних і старостинських округів, бо від цього сильно залежать витрати на утримання освітніх, медичних та інших закладів. На нашу думку, це мають бути такі критерії: 1) територіальна спільність, доступність від населеного пункту до центру громади, що не перевищує 15 хвилин; 2) міцна економічна база (наявність чи реальна можливість створення на території громади переробного підприємства, агрофірми тощо); 3) достатня кількість жителів для ефективного функціонування амбулаторії сімейної медицини (в сільській місцевості – не менше 1200 осіб), будинку культури, спортивного комплексу тощо; 4) проживання на території громади не менше як 100 учнів, що дозволяє створювати класи з нормативом МОН України від 5 учнів для хоча б однієї середньої школи; 5) наявність спільних інтересів місцевого значення, соціальна взаємодія жителів та психологічна самоідентифікація кожного члена з громадою (на національному, мовному, географічному, історичному чи іншому ґрунті); 6) добровільність об'єднання населених пунктів із врахуванням державних інтересів та можливостей застосування різних варіантів об'єднання.

Відповідно до Методики державні адміністрації розробили, а обласні ради у 23 областях затвердили Перспективні плани формування територій спроможних (об'єднаних) територіальних громад. Станом на другу половину 2018 р. не було затверджено Перспективний план формування ОТГ тільки у Закарпатській області. Голова Закарпатської облдержадміністрації пояснює невдалі спроби його затвердження облрадою політичними мотивами місцевого рівня, хоча ми не виключаємо, що депутати облради вже зараз бачать негативні наслідки від формування великих за розмірами ОТГ та розвалу районної ланки управління.

*3. Формування спроможних територіальних громад.* В Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено, що Перспективні плани формування спроможних територіальних громад не зобов'язують територіальні громади до

об'єднання, вони лише визначають його можливі рамки. А йти шляхом об'єднання чи вичікувати – справа самих громад. Станом на 10 жовтня 2018 р. 3839 громад об'єдналися у 838 ОТГ, що (без тимчасово окупованих територій) становить 35,1 % від загальної кількості рад базового рівня (станом на 01.01.2015 р.). Найбільше ОТГ (60) створено у Дніпропетровській області, більше 40 – у Житомирській, Запорізькій, Тернопільській, Волинській, Полтавській та Хмельницькій областях. ОТГ вже охоплюють 202,1 тис. км<sup>2</sup> або 36,2 % від загальної площі України та об'єднує 7,1 млн. жителів або 20 % від загальної кількості населення України. Більше третини жителів проживають в ОТГ у Житомирській, Чернігівській, Хмельницькій, Тернопільській, Чернівецькій та Волинській областях [15].

Проте ми глибоко сумніваємось у тому, що реформа децентралізації йде у правильному напрямку, коли район чи його половину «перелицьовують» на ОТГ. Так, у Житомирській області 6 ОТГ вже сформовано на базі районів і цей процес ще не завершено. В Овруцьку ОТГ, наприклад, входить м. Овруч і 68 сіл. У інших районах створено або заплановано створити по 2-4 ОТГ. Але навряд чи такі великі за розмірами територіальні громади зможуть нормально функціонувати.

Варто зауважити й те, що фактичне об'єднання територіальних громад йде не за затвердженими планами. Так, згідно Перспективного плану формування територій громад Житомирської області [16], у Чуднівському районі намічено створити чотири ОТГ – з центрами у м. Чуднові, селищах Іванопіль і Великі Коровині та у селі Краснопіль. Наразі в районі вже сформовано дві ОТГ – Чуднівську міську та Вільшанську сільську (якої, до речі, немає в Перспективному плані). Утворення Вільшанської ОТГ – це своєрідний «бунт на кораблі», який показав, що сільради, в яких ще жевріє економічне життя (Вільшанська, Бейзимівська, Карповецька, Галіївська та Трощанська), не бажають об'єднуватися з економічно слабкими територіальними громадами («голодранцями», як їх назвали жителі с. Галіївка на запитання автора, чому їхня сільрада не бажає увійти до Іванопільської ОТГ, яка має бути створена за планом). І дійсно, економічна база Іванопільської, а також, Великокоровинецької ОТГ, після ліквідації в їх центрах цукрових заводів була сильно підірвана. Очевидно, що без державної підтримки набуття ними спроможності є надто проблематичним, особливо в Іванопільській ОТГ, де повним ходом йде процес «зачистки» сільської поселенської мережі.

*4. Добровільне приєднання територіальних громад до вже створених ОТГ та міст обласного значення і м. Києва.* Уже створені ОТГ, що пройшли процедуру об'єднання та створили відповідні органи управління, отримують значно ширші повноваження та більші ресурси. Якщо ці ресурси використовуються ефективно, то можна у стислі строки вирішити найбільш нагальні проблеми місцевого розвитку (будівництва доріг, створення, розширення та реконструкції комунальних підприємств і об'єктів соціальної сфери тощо). Якщо сусідні територіальні громади бачать навіть перші результати і вигоди від об'єднання, то у них природно виникає бажання приєднання до успішної, чи такої, що подає надії, ОТГ. Донедавна, щоб приєднатися до вже створеної ОТГ, необхідно було знову пройти усю процедуру об'єднання і об'єднаним, і необ'єднаним територіальним громадам. Але це затягувало час, не викликало особливого бажання у об'єднаних громад проходити усю процедуру об'єднання, визначені законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Але після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 09.02.2017 № 1851-VIII процедуру приєднання було значно спрощено. Цими законодавчим актом передбачається, що голову ОТГ після приєднання до неї іншої територіальної громади не переобирають, вибори депутатів проводяться не в усій об'єднаній громаді, а лише у приєднаній громаді. При цьому приєднана громада автоматично стає старостинським округом в ОТГ, а її голова отримує повноваження старости і стає членом виконкому об'єднаної громади. Це дозволяє уже в новому форматі ОТГ враховувати інтереси і приєднаної громади.

Можливості щодо приєднання нових громад ще більше розширилися після прийняття закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей

добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14.03.2017 № 1923-VIII, за яким можна приєднувати й територіальні громади сусідніх районів, а Центральна виборча комісія зобов'язана призначати вибори в них. Але якщо чимало громад якогось району «розберуть» сусіди, то можливо його доведеться ліквідувати. В результаті те, що може бути вигідним для жителів однієї чи декількох громад, може бути невигідним для решти жителів району в разі його ліквідації.

Донедавна сільські і селищні ради не могли входити до територіальних громад міст обласного підпорядкування, бо це автоматично порушувало діючий АТУ та межі виборчих округів. Але після прийняття 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» від 03.04.2018 № 2379-VIII й ці обмеження було знято. Напевно закон дозволяє і приєднання до Києва найближчих поселень, наприклад Коцюбинського з його Біличанським лісом. Законом передбачено, що після приєднання приміських поселень до міст повноваження міської ради та міського голови поширюються на територію перших, а голова сільської чи селищної ради як старостинського округу буде до наступних виборів виконувати функції старости і входити до виконавчого комітету міської ради. Від самоврядного симбіозу міст і прилеглих до нього населених пунктів в принципі вираш можуть мати і перші, і другі. Перші тому, що одержать дефіцитні території для нового будівництва, облаштування цвинтарів, сміттєзвалищ, дачних ділянок тощо. Другі тому, що отримають більше можливостей для використання об'єктів інфраструктури міст, поширення інновацій та міського способу життя. Водночас зростають ризики прийняття новоствореною міською ОТГ протизаконних рішень щодо функціонального призначення та продажу земельних ділянок, вивезення та складування твердих побутових відходів тощо.

5. *Стимулювання державою процесу створення ОТГ.* Державні органи, зокрема Кабінет Міністрів України, задля прискореної реалізації реформи децентралізації надають не тільки організаційну, а й фінансову підтримку територіальним громадам, що об'єдналися. Для формування необхідної інфраструктури (згідно постанови Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 200 «Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад») у 2017 році ОТГ була надана субвенція в розмірі 1,5 млрд. грн., а план на 2018 рік складає 1,9 млрд. грн. За рахунок субвенцій 366 ОТГ реалізували у 2017 році 2 046 проектів.

6. *Обґрунтування мережі секторальних територіальних одиниць.* У зв'язку з медичною та освітньою реформами особливо актуалізувалися проблеми виділення госпітальних та освітніх округів. Згідно положення Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 932 «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів», вони мають створюватися на основі декількох районів, але при цьому не обов'язково мають дублювати їх межі. В кожному госпітальному окрузі має бути створена багатопрофільна лікарня інтенсивного лікування першого рівня в окрузі з населенням не менше 120 тис. осіб та другого рівня – в окрузі з населенням не менше 200 тис. осіб. Часова доступністю до базових медичних послуг не має перевищувати 1 год., а спеціалізованих – 2 год. На нашу думку, створення госпітальних округів може бути конструктивним в контексті збільшення кількості центрів з надання спеціалізованої медичної допомоги (наприклад, з дроблення каменів нирки у Житомирській області не тільки в обласному центрі і Бердичеві, а ще й у Коростені та Новоград-Волинському), і деструктивним в контексті ліквідації районних лікарень (у Польщі ж нікому не спала думка ліквідувати повітові лікарні).

Щодо шкільних округів, то вони формуватимуться, згідно постанов Кабінету Міністрів України від 27.08.2010 № 777 та від 20.01.2016 № 79, в розрізі ОТГ і районів як об'єднання їх навчальних закладів. В кожному окрузі має бути опорна школа з кількістю учнів не менше 200 осіб. Решта шкіл мають стати її філіями (переважно початковими школами), що неминуче призведе до ще більшої деградації сільської місцевості. Тому до оптимізації мережі шкіл у сільській місцевості слід підходити надзвичайно виважено.

**Висновки та перспективи подальших розвідок.** Реформа децентралізації в Україні об'єктивно вимагає удосконалення територіальної основи місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Щонайбільше це необхідно задля вирішення ключового завдання реформи, що передбачає формування спроможних територіальних громад. Конкретні заходи, які мають бути реалізовані при цьому (із врахуванням зарубіжного досвіду та українських реалій) такі: оптимізація системи АТУ країни (зі збереженням мережі нинішніх районів та утворенням у них по 5-10 ОТГ з розподілом їх на центральний та старостинські округи); планування мережі спроможних територіальних громад; формування таких громад на добровільних засадах; добровільне приєднання до них інших громад; стимулювання державою процесу створення ОТГ; обґрунтування мережі секторальних територіальних одиниць, зокрема госпітальних та шкільних округів. Ці заходи не повинні негативно впливати на розвиток сільських територій і створювати додаткові труднощі для громадян щодо доступності до адміністративних, медичних, освітніх та інших послуг.

Подальші дослідження у визначеному напрямку мають бути спрямовані на узгодження заходів з удосконалення територіальної основи місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, зокрема в контексті формування спроможних територіальних громад, із заходами, що проводяться чи мають проводитися в рамках медичної та освітньої реформ, насамперед із формування госпітальних та шкільних округів.

#### Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/>
2. Беспалий В. В. Моделювання адміністративно-територіальних одиниць як етап підготовки децентралізації місцевого самоврядування / В. В. Беспалий // Економіка і організація управління. – 2016. – № 4. – С. 295–303.
3. Власюк О. С. Стан і проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України / О. С. Власюк // Регіональна економіка. – 2015. – № 3. – С. 16–23.
4. Ганущак Ю. І. Реформа територіальної організації влади / Ю. І. Ганущак. – К. : ТОВ «Софія-А», 2013. – 160 с.
5. Жук П. В. Методичні підходи до моделювання територіальних громад базового рівня у процесі адміністративно-територіальної реформи в Україні / П. В. Жук // Регіональна економіка. – 2015. – № 2. – С. 5–13.
6. Pelekhatyy A. O. Specific features of formation of self-sufficient combined communities in Ukraine / A. O. Pelekhatyy // Регіональна економіка. – 2016. – № 4. – С. 15–21.
7. Симоненко В. К. Реформи: адміністративно-територіальна, адміністративна і децентралізації – триєдині / В. К. Симоненко // Регіональна економіка. – 2017. – № 2. – С. 5–9.
8. Реформа децентралізації [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi>
9. Дорожня карта реформ (вересень 2016 – грудень 2017 рр.) / за ред. В. В. Міського. – К., 2016. – 72 с.
10. DESPRO: швейцарсько-український проект підтримки децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://despro.org.ua/social-projects/pidtrymka-reform-z-detsentralizatsiyi-v-ukrayini/pro-reformi/>
11. Шаблій О.І. Основи соціально-економічного районування // Соціально-економічна географія України / за ред. О. І. Шаблія. – Львів : Світ, 1994. – С. 444-453.
12. Дністрянський М. С. Політична географія України : навч. посіб. / М. С. Дністрянський. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2014. – 348 с.
13. Коломієць І. Ф. Теоретико-практичні аспекти формування об'єднаних територіальних громад в Україні / І. Ф. Коломієць, А. О. Пелехатий // Економіка України. – 2017. – № 4. – С. 46–55.
14. Методика формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2015 р. № 333. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4220/Методика%20формування%20спроможних%20територіальних%20громад.pdf>
15. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 жовтня 2018 [Електронний ресурс] / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – К., 2018. – Режим доступу : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/318/10.10.2018.pdf>
16. Перспективний план формування територій громад Житомирської області: затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2015 р. № 901 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 лютого 2017 р. № 58-р) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oda.zt.gov.ua/perspektivnij-plan-formuvannya-teritorij-gromad-zhitomirskoi-oblasti/>



**References:**

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014). *On Approval of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine*: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2014 No. 333-r. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80/> (in Ukr.).
2. Bespalyi, V. V. (2016). Modeling of administrative-territorial units as a stage of preparation of decentralization of local self-government. *Ekonomika i orhanizatsiia upravlinnia (Economy and organization of management)*, 4, 295–303 (in Ukr.).
3. Vlasiuk, O. S. (2015). Status and problems of reforming the administrative-territorial organization of Ukraine. *Rehionalna ekonomika (Regional economy)*, 3, 16–23 (in Ukr.).
4. Hanushchak, Yu. I. (2013). *Reform of the territorial organization of power*. Kyiv: TOV «Sofia-A» (in Ukr.).
5. Zhuk, P. V. (2015). Methodological approaches to modeling territorial communities of the basic level in the process of administrative-territorial reform in Ukraine. *Rehionalna ekonomika (Regional economy)*, 2, 5–13 (in Ukr.).
6. Pelekhatyy, A. O. (2016). Specific features of formation of self-sufficient combined communities in Ukraine. *Rehionalna ekonomika (Regional economy)*, 4, 15–21.
7. Symonenko, V. K. (2017). Reforms: administrative-territorial, administrative and decentralization – triune. *Rehionalna ekonomika (Regional economy)*, 2, 5–9 (in Ukr.).
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018). *Decentralization reform*: Government portal. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-decentralizaciyi> (in Ukr.).
9. Miskiyi, V. V. (Ed.) (2016). *Road map of reforms (September 2016 - December 2017)*. Kyiv (in Ukr.).
10. DESPRO: Swiss-Ukrainian Decentralization Project (2018). Retrieved from <http://despro.org.ua/social-projects/pidtrymka-reform-z-detsentralizatsiyi-v-ukrayini/pro-reformi/> (in Ukr.).
11. Shablii, O. I. (1994). *Osnovy sotsialno-ekonomichnoho raionuvannia*. In O. I. Shablii (Ed.). *Sotsialno-ekonomichna heohrafiia Ukrainy*. Lviv: Svit, 444-453 (in Ukr.).
12. Dnistrianskyi, M. S. (2014). *Politychna heohrafiia Ukrainy*: Teach. manual. Lviv: Lviv Ivan Franko National University (in Ukr.).
13. Kolomiets, I. F. & Pelekhatyi A. O. (2017). Theoretical and practical aspects of the formation of united territorial communities in Ukraine. *Ekonomika Ukrainy (Economy of Ukraine)*, 4, 46–55 (in Ukr.).
14. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015). *Methodology for the formation of capable territorial communities*: Approved by the decision of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 1, 2015 No. 333. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4220/Metodyka%20formuvannia%20spromozhnykh%20terytorialnykh%20hromad.pdf> (in Ukr.).
15. Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine (2018). *Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government as of October 10, 2018*. Kyiv. Retrieved from <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/318/10.10.2018.pdf> (in Ukr.).
16. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015). *Perspective plan for the formation of communities of Zhytomyr region*: approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine from August 12, 2015, No. 901 (as amended by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 1, 2017, No. 58-p). Retrieved from <http://oda.zt.gov.ua/perspektivnij-plan-formuvannya-teritorij-gromad-zhitomirskoi-oblasti/> (in Ukr.).

**ZAKHARCHENKO Volodymyr Ivanovich,**

Doctor of Economic Sciences, Professor,

Professor of Department of Finance,

Cherkasy State Technological University, Cherkasy, Ukraine

[zakharchenkovn@i.ua](mailto:zakharchenkovn@i.ua)

**CONSTRUCTION OF THE EFFICIENT SYSTEM OF THE TERRITORIAL ORGANIZATION  
OF THE POWER IN UKRAINE IS AN IMPORTANT CAPABILITY  
OF REFORM OF DECENTRALIZATION**

**Abstract.**

**Introduction.** After the proclamation of independence in Ukraine, a course was launched to create a system of state governance on the principle of decentralization ("from the bottom up"). Although in the years of independence, much has been done in terms of decentralization of power, but the problems that have accumulated in this area are still far from being resolved. One of the important problems is the construction of an effective system of territorial organization of power. Its solution is particularly important in the context of the formation of capable territorial communities.

**Purpose.** The purpose of the article is to isolate and analyze certain measures necessary to improve the territorial basis of local self-government and executive authorities in the context of the formation of capable territorial communities.

**Methods.** Method of theoretical analyses is used.

**Results.** On the basis of publications and materials related to the decentralization reform in Ukraine, the key measures aimed at improving the territorial basis of local self-government and executive

*authorities in the context of the formation of capable territorial communities are identified and analyzed, namely: 1) optimization of the system of the administrative-territorial organization of the country; 2) planning of a network of capable territorial communities; 3) the formation of capable territorial communities; 4) voluntary adherence of territorial communities to already established united territorial communities (UTG), cities of oblast significance and the city of Kyiv; 5) stimulation by the state of the process of creation of UTG; 6) justification of the network of sectoral territorial units.*

**Originality.** *Based on the study of foreign experience and Ukrainian realities, the Italian version of the division of administrative-territorial units of the NUTS-2 level (on average by 5-6 units of level NUTS-3) was not supported by the lower population density, low level of motorization of rural population, off-road, etc. It is proved that for Poland the Polish variant is more acceptable in which units of the level NUTS-2 are immediately divided into units of the level LAU-1 (not less than five). It is critically an attempt to collapse the regional level of management, passing the main functions of district state administrations of UTG, because this will lead to "optimization" (due to impossibility of retention) of networks of educational, hospital and other institutions and, accordingly, will lead to further degradation of rural areas. The criteria of allocation in the UTG of the capable central and pastoral districts are proposed. The value of state aid for the formation of a capable UTG is revealed. The relevance of the allocation of sectoral territorial units in connection with medical and educational reforms (hospitals and educational districts) is shown.*

**Conclusion.** *The reform of decentralization in Ukraine objectively requires the improvement of the territorial basis of local self-government and executive authorities. This is most needed for the formation of capable territorial communities. The concrete measures that must be implemented in this regard should not adversely affect the development of rural areas and create additional difficulties for citizens in terms of access to administrative, medical, educational and other services.*

**Keywords:** *local self-government, executive power, reform, decentralization, administrative-territorial structure, territorial community (able, united), district (pastoral, hospital, educational).*

*Одержано редакцією: 02.10.2018  
Прийнято до публікації: 19.10.2018*