

УДК 35.072

DOI

<https://doi.org/10.30970/PPS.2023.46.32>

## ДОСЯГНЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

**Людмила Горохова**

*Житомирський державний університет імені Івана Франка,  
історичний факультет, кафедра філософії та політології,  
вул. Велика Бердичівська, 40, м. Житомир, 10008, Україна*

**Галина Невинна**

*Рівненський державний гуманітарний університет,  
факультет історії, політології та міжнародних відносин,  
кафедра політичних наук  
вул. Степана Бандери, 12, м. Рівне, 33028, Україна*

У статті представлено результати дослідження досвіду та специфіки реформування вітчизняної системи місцевого самоврядування. Проаналізовано основні етапи реформи децентралізації та досягнення на кожному з них.

Зазначено, що наразі ми можемо оцінювати лише проміжні результати реформування, оскільки всесвітня пандемія Covid-19 й повномасштабне вторгнення країни-агресора в територіальну цілісність і незалежність нашої держави обумовили коригування й відтермінування запланованих заходів та процесів третього етапу. Зокрема, міграційні процеси та постійна зміна кількості вимушено переміщених та евакуйованих осіб, не лише змінюють демографічну картину в держав, а й вимагають нових підходів щодо моделювання надання адміністративних послуг, послуг соціальної сфери, сфери охорони здоров'я, освіти, тощо. Знищення інфраструктури населених пунктів, руйнування доріг та інші наслідки подій, явищ і процесів впливають на ефективність та результативність реформування влади.

Авторами визначено сутність та принципи адміністративно-територіального устрою України, простежено його еволюцію, проаналізовано особливості нормативно-правового регулювання реформування місцевого самоврядування в сучасних умовах. Зауважувано на досягненнях реформи децентралізації та огріхах її реалізації. Констатовано, що процес децентралізації влади в Україні відбувається з врахуванням закордонного досвіду, зокрема Іспанії, Італії, Польщі, Франції. Результатом першого етапу реформи місцевого самоврядування стало добровільне об'єднання більшості територіальних громад. Другий етап реформування визначав реалізацію програми розширення повноважень великих міст. Третій етап децентралізації не завершено, оскільки події сучасності змінюють терміни його реалізації.

Презентовано новий адміністративно-територіальний устрій України. Окреслено перспективи розвитку адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування й визначено можливі шляхи подальшого розвитку демократії в Україні.

*Ключові слова:* адміністративно-територіальний устрій, реформа, територіальна громада, район, область, децентралізація, реформування місцевого самоврядування.

**Вступ. Актуальність проблеми.** Однією з найактуальніших соціально-економічних проблем і проблем управління в Україні є питання становлення місцевого самоврядування. Актуалізувалася зазначена проблема в 2014 році, в той час, коли з'явилися активні запити громадянського суспільства на участь у вирішенні проблем місцевого самоврядування і контролю

обраних органів влади.

На сучасному етапі державотворення ефективна організація публічної влади залишається одним із найважливіших пріоритетів регіонального розвитку України як демократичної та правової держави, яка прагне наблизитися до передових світових стандартів публічного управління. Нині, зважаючи на низку суб'єктивних і об'єктивних обставин, можемо оцінювати лише проміжні результати реформи децентралізації, оскільки заплановані заходи та процеси третього етапу тривають й змінюються терміни їх реалізації. Серед обставин, які обумовили коригування планів, всесвітня пандемія Covid-19 й повномасштабне вторгнення країни-агресора в територіальну цілісність і незалежність нашої держави. В результаті чого міграційні процеси та постійний рух вимушено переміщених осіб змінюють демографічну ситуацію, що вимагає нових підходів щодо моделювання надання послуг у сфері охорони здоров'я, освіти та адміністративних послуг, тощо. Руйнування й знищення інфраструктури населених пунктів, доріг, а також інші наслідки сучасних подій впливають на ефективність та результативність процесів реформування влади.

**Метою статті** є спроба аналізу результативності реформи децентралізації й з'ясування реального стану та визначення подальших перспектив реформування місцевого самоврядування в Україні.

**Інформаційну базу дослідження** склали законодавчі та нормативно-правові акти України, статистичні матеріали, результати моніторингу Міністерства розвитку громад та територій України, Кабінету Міністрів України, міжнародних організацій, наукові розвідки провідних вітчизняних та закордонних дослідників, публікації в періодичних виданнях, інтернет-ресурси тощо.

**Реформа децентралізації та етапи її реалізації.** Варто відмітити влучність оцінки одного із провідних вітчизняних експертів з децентралізації, співавтора законодавчої бази реформи А. Ткачука, який зазначив, що «В Україні перший етап децентралізації був успішнішим, ніж у країнах Європи... Добровільне об'єднання в європейських країнах тривало 10–20 років і вони не виходили навіть на 10–15%, і вже потім ухвалювали рішення про адміністративне об'єднання. Тобто Україна тут показала те, що не показала жодна країна Європи – ми зробили перший етап об'єднання достатньо швидко і енергійно» [1]. Ми погоджуємося також з його висловлюванням про те, що в рамках децентралізації в Україні запроваджена ефективна модель бюджетного вирівнювання, яке, на думку багатьох європейських експертів є одним з найкращих.

Україна постала однією з найбільш децентралізованих держав Європи. Понад 15% ВВП України перерозподіляється через місцевий бюджет. Кращі за український є лише показники в країнах Північної Європи – Данії, Швеції, Норвегії і Фінляндії. Ми за показником бюджетної децентралізації уже обігнали Польщу і Німеччину [1].

**Укрупнення районів як складова реформи децентралізації.** Наступним кроком у реформуванні стало укрупнення районів як одиниць субрегіонального рівня АТУ: ліквідовано 490 старих районів, утворено 136 нових районів. Порівняння систем адміністративно-територіального устрою подано на рисунку 1.

Цей етап відбувався у пришвидшеному режимі у зв'язку з необхідністю підготовки до проведення місцевих виборів на новій територіальній основі. Новий районний поділ характеризується суттєвими розривами як за територіальними, так і за демографічними критеріями. Хоча в цілому укрупнення районів виявилось доцільним з точки зору збільшення їх ресурсного потенціалу та зростання ступеня їх самодостатності.

Громади як базові одиниці АТУ (адміністративно-територіального устрою) України утворювалися у 2015–2019 рр. шляхом добровільного об'єднання. У 2020 році



Рис. 1. Система адміністративно-територіального устрою України

в адміністративний спосіб, передбачений Постановою Верховної Ради України було визначено 1469 територіальних громад у складі нових районів, при цьому частину дрібних громад, утворених на добровільних засадах, було ліквідовано. Розроблено систему показників спроможності територіальних громад (демографія, інфраструктурний розвиток, фінансове забезпечення), моніторинг й аналіз яких дозволять визначити потенціал кожної громади та оцінити набутий нею рівень розвитку. На сьогодні зафіксовано, що кращі результати фінансово-економічного розвитку мають великі (укрупнені) ТГ, тоді як менші – не мають змоги ефективно функціонувати без дотацій.

Під час першого етапу реформи місцевого самоврядування відбулося добровільне об'єднання більшості територіальних громад. За процедурним аспектом зміни адміністративно-територіального устрою цей етап реформи був проведений за скандинавською моделлю. Решта були визначені в адміністративний спосіб, оскільки у законодавстві закріплена норма, що до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України. Динаміку добровільного формування ОТГ в 2015–2020 роках складено за офіційними даними [2] й відображено на рисунку 2.

З наведеної діаграми бачимо, що процес добровільного об'єднання територіальних громад проходив досить динамічно. Станом на 01 лютого 2020 року 4487 місцевих об'єднано у 982 територіальні громади [2]. Варто відмітити, що у 2019 році активізувався процес приєднання громад до ОТГ та міст обласного значення. Процедуру приєднання сусідніх громад пройшли понад 100 ОТГ. Загалом до них доєдналися близько 250 сусідніх

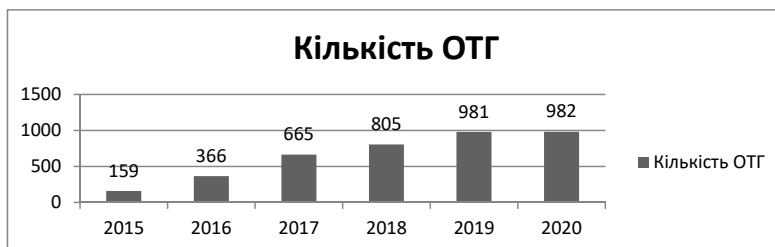


Рис. 2. Динаміка утворення ОТГ в Україні

сільських та селищних рад [3, с. 19].

Проте на цьому етапі виникли і певні проблеми, оскільки були задіяні політичні спекуляції, спротив представників районних та обласних адміністрацій, бізнес-інтереси, особисті амбіції. В низці областей на початку реформи спостерігалася протидія децентралізації з боку обласних державних адміністрацій. У результаті чого в Київській, Сумській, Одеській, Закарпатській областях фактично зупинився процес створення ОТГ. На початку 2019 р. у регіонах-лідерах створення ОТГ понад половину площі було покрито об'єднаними територіальними громадами: Запорізька й Житомирська області – понад 60% території, Дніпропетровська, Хмельницька, Чернігівська й Волинська – понад 50%. Натомість у регіонах-аутсайдерах охоплення ледь сягало десятої частини: Закарпатська область – 4%, Київська – 11%, Харківська – 14%, Вінницька – 16% [4, с. 67–68]. Кількісну характеристику утворених ОТГ в регіонах, з різною позицією щодо цього процесу складено на основі офіційних даних [2] й відображено на рисунку 3 на прикладі Житомирської та Закарпатської областей.

**Новий АТУ України.** Впродовж квітня – травня 2020 р. урядом затверджено оновлені перспективні плани всіх областей, які повністю охоплювали їх території. 17 липня 2020 року Верховною Радою України прийнято Постанову № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів», відповідно до якої ліквідовано 490 старих районів і натомість утворено 136 нових (з яких 17 районів знаходилися на тимчасово окупованих територіях: в АР Крим – усі 10 районів, в Донецькій області – 3 (Горлівський, Донецький, Кальміуський) райони, в Луганській області – 4 (Алчевський, Довжанський, Луганський, Ровеньківський) райони). Новий адміністративно-територіальний устрій України відображено на рисунку 4.

У складі визначених районів зареєстровано 1469 територіальних громад, 31 з яких – знаходилася на тимчасово окупованих територіях України в Донецькій та Луганській областях. На території АР Крим затвердження адміністративних центрів та територій територіальних громад буде виконане після деокупації.

Таким чином, розпочато реформування територіальної організації влади на субрегіональному (районному) рівні. Нові райони і територіальні громади в Україні відображено у другому доповненому виданні «Атласу адміністративно-територіального устрою України» [5], а також відображена на сторінках порталу «Децентралізація» у рубриці «Новий АТУ» [6].

Кількісну характеристику нового адміністративно-територіального устрою України у розрізі областей відображено в таблиці 1 створеній на основі опрацювання статистичних даних [5]. Проте відкритим залишається питання проведення заключного етапу



Рис. 3. Кількість утворених ОТГ в Житомирській та Закарпатській областях



Рис. 4. Новий адміністративно-територіальний устрій України

Таблиця 1

Кількісна характеристика АТУ України (станом на 2020 р.)

Область	Кількість районів	Кількість об'єднаних територіальних громад (ОТГ)			
		міські	селищні	сільські	усього
1	2	3	4	5	6
Вінницька	6	18	22	23	63
Волинська	4	11	18	25	54
Дніпропетровська	7	20	25	41	86
Донецька	8	43	14	9	66*
Житомирська	4	12	22	32	66
Закарпатська	6	11	18	35	64
Запорізька	5	14	17	36	67
Івано-Франківська	6	15	23	24	62
Київська	7	24	23	22	69
Кіровоградська	4	12	16	21	49
Луганська	8	20	12	5	37**
Львівська	7	39	17	17	73
Миколаївська	4	9	14	29	52
Одеська	7	19	25	47	91
Полтавська	4	16	20	24	60
Рівненська	4	11	13	40	64
Сумська	5	15	15	21	51
Тернопільська	3	18	16	21	55
Харківська	7	17	26	13	56

## Продовження таблиці 1

1	2	3	4	5	6
Херсонська	5	9	17	23	49
Хмельницька	3	13	22	25	60
Черкаська	4	16	10	40	66
Чернівецька	3	11	7	34	52
Чернігівська	5	16	24	17	57
АР Крим	10	–	–	–	–***
Усього	136	409	436	624	1469

\* – у т.ч. 20 ОТГ на тимчасово окупованій території України

\*\* – у т.ч. 11 ОТГ на тимчасово окупованій території України

\*\*\* – затвердження адміністративних центрів та територій територіальних громад буде виконане після деокупації

реформи АТУ – зміни регіонального рівня. Існує два протилежних підходи – укрупнення та розукрупнення регіонів. Не завершеною залишається дискусія щодо дефініції на означення АТО регіонального рівня: земля, край, округа, паланка, воєводство, область, регіон тощо.

Громади отримали повноваження та ресурси, які раніше надавалися тільки містам обласного значення: зарахування до місцевого бюджету 60% податку на доходи фізичних осіб, 100% з єдиного податку, податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). Одночасно ОТГ отримали й право на державні трансферти для виконання повноважень: дотації, освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо [7, с. 26]. Варто зазначити, що поява значної кількості низькоспроможних ОТГ є результатом дій суб'єктивного чинника, впливу агробізнесу, великих забудовників тощо. Для низки громад єдиним шляхом підвищення їх спроможності та самодостатності є їх об'єднання (укрупнення) між собою.

Меморандум про взаєморозуміння щодо підтримки впровадження секторальної децентралізації між низкою українських міністерств та Проектом експертної підтримки управління та економічного розвитку, що фінансується Міністерством міжнародних справ торгівлі і розвитку Канади та впроваджується компанією EDGE (Agriteam Canada Consulting Ltd) був підписаний у листопаді 2016 року. Його метою було формування спільного бачення реформи децентралізації міністерствами, розробка нормативно-правових актів, формування планів із запровадження реформи у секторальних напрямках та покращення координації співпраці регіональної влади з центральними органами виконавчої влади. Слід відмітити, що міжнародна донорська допомога (експертна підтримка, грантова підтримка на реалізацію проєктів) виступила важливим чинником просування секторальної децентралізації.

Складовою частиною комплексної децентралізаційної реформи є секторальні реформи, які, водночас, є складовими окремих галузевих реформ, що ускладнює їх проведення. Для всіх сфер спільною проблемою є те, що на сьогодні управління територіальними громадами ще не стало якісно новим унаслідок неврегульованості перерозподілу повноважень між громадами й адміністративно-територіальними одиницями регіонального та субрегіонального рівнів. Секторальні реформи відображають реальний стан передачі повноважень ОТГ у тій чи іншій сфері й перебувають на різних етапах впровадження

залежно від пріоритетності, визначної державою, тому і мають різні перспективи.

І як результат – 2017 рік урядом України був оголошений роком упровадження секторальної децентралізації. Було створено незалежну неурядову структуру при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства – Проектний офіс секторальної децентралізації. Метою роботи якого визначені організація та підтримка процесу формування секторальної політики з децентралізації у відповідних міністерствах та відомствах й координація їх дій. У результаті роботи офісу було визначено 12 основних секторів реформування, які відображено на рисунку 5.

Варто відмітити, що нині ступені впровадження реформ за окремими напрямками секторальної децентралізації суттєво різняться. Ми погоджуємося й підтримуємо думку експертів щодо того, що серед основних факторів такої ситуації вагому роль відіграє прийняття політичних рішень щодо реалізації окремих галузевих реформ залежно від їхньої суспільної важливості [8, с. 115].

Детальний аналіз секторальних реформ та їх результативність, а також основні складові подальшого розвитку реформування буде представлено у окремій науковій розвідці.

Висновки й перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи, можемо зазначити, що сучасний етап децентралізації та розширення повноважень місцевої влади розпочався ще в 2014 році разом із поверненням України до конституційних засад парламентсько-президентської республіки. Прагнучи долучитися до новітніх європейських управлінських трендів, пов'язаних зі зростанням ролі місцевого самоврядування, українська влада визначила реформу децентралізації як стратегічну, котра сприятиме розвитку локальної демократії. Проте не зважаючи на конституційне закріплення (ст. 7 Конституції України) в незалежній Україні місцеве самоврядування через вплив радянського минулого так і не набуло інституційної самостійності.

Відтак, фактично, наша держава перебуває в своєрідному перехідному стані від централізовано-контрольованої форми державного управління до децентралізованої моделі публічної влади. Результатом успішної децентралізації має стати закріплення в системі публічної влади самодостатнього місцевого самоврядування спроможного ефективно вирішувати місцеві проблеми й забезпечувати населення широким спектром якісних публічних послуг. На основі аналізу особливостей визначено, що в Україні впроваджуються в різній мірі всі типи та форми децентралізації; українська модель є змішаною, а механізми

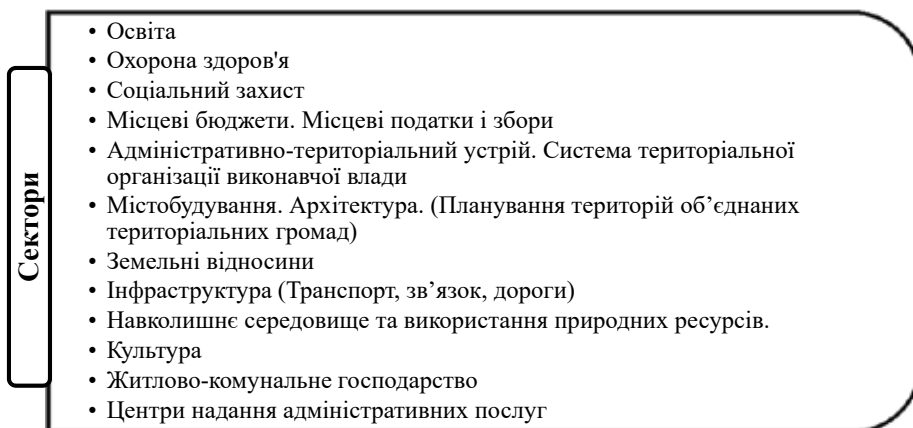


Рис. 5. Структура секторальної децентралізації

впровадження застосовуються у поєднанні.

Серед подальших досліджень варто окреслити вивчення перспектив секторальних реформ, зокрема таких як: повна передача закладів загальної середньої освіти у власність й управління ОТГ у сфері освіти; завершення формування мережі опорних шкіл в ОТГ як центрів освітніх округів; оптимізація шкільної мережі залежно від потреб громади, при максимальному збереженні робочих місць для педагогічних кадрів; створення нового освітнього простору, тощо; у сфері охорони здоров'я – продовження формування вторинної (високоспеціалізованої) ланки та екстреної медичної допомоги населенню в госпітальних округах; запровадження чіткого механізму спільного фінансування медичних закладів вторинної ланки, їх утримання за рахунок тих ОТГ, мешканців яких обслуговують ці заклади; подальший розвиток сільської медицини; збільшення фінансування закладів охорони здоров'я в умовах пандемії та інші. Охоплення послугами сільської місцевості та розвиток місцевої туристичної галузі передбачені подальшим реформуванням культурної сфери. Створення ефективної системи надання базових послуг соціального захисту з дотриманням принципу їх максимальної доступності, а також розширення мережі Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) в ОТГ, та інші.

Для забезпечення ефективного завершення реформи необхідно здійснити: удосконалення законодавчої бази, внесення конституційних змін в частині адміністративно-територіального устрою держави; проведення перепису населення для отримання актуальної демографічної статистики; попереднє проведення громадських консультацій, експертних обговорень, в т. ч. із залученням міжнародних експертів. Варто зауважити, що в сучасних умовах складно не лише окреслити завдання, а й визначити їх пріоритетність і терміни виконання. Оскільки постійно з'являються все нові і нові виклики, які гальмують реалізацію реформи децентралізації публічної влади. Проте не варто зупинятися, адже результати досягнень засвідчують, що ми рухаємось в правильному напрямку.

### **Список використаної літератури**

1. Ткачук А. В Україні перший етап децентралізації був успішнішим, ніж у країнах Європи. URL: <http://open.solidarnist.ua/?p=2308>
2. Громади URL: <https://decentralization.gov.ua/gromada>
3. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / О. В. Шевченко, В. В. Романова, Я. А. Жаліло та ін.; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2020. 153 с.
4. Бевз Т. Специфіка здійснення реформи децентралізації в регіонах України : здобутки і прорахунки / Т. Бевз // Народна творчість та етнологія. 2019. № 3. С. 65–75.
5. Атлас адміністративно-територіального устрою України. Новий районний поділ та територіальні громади : 2020. Видання друге / П. Остапенко, Р. Перхалюк, О. Бончковський, С. Остапенко. Київ, 2020. 56 с.
6. Атлас адміністративно-територіального устрою України – вже на порталі «Децентралізація». URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13404>
7. Дребот Н. П. Реформа децентралізації в Україні: поточний стан та перспективи розвитку / Н. П. Дребот, І. Б. Семенов // Науковий вісник НЛТУ України. 2019. Т. 29. № 4. С. 24–27.
8. Павлюк А. П. Секторальна децентралізація в Україні : результати реформи та пріоритети розвитку / А. П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. 2017. № 3 (44). С. 113–124.



## ACHIEVEMENTS AND PERSPECTIVES DECENTRALIZATION REFORMS IN UKRAINE

**Liudmyla Horokhova**

*Zhytomyr Ivan Franko State University,  
Faculty of History, Department of Philosophy and Political Science  
Velika Berdychivska str., 40, 10008, Zhytomyr, Ukraine*

**Halyna Nevinna**

*Rivne State Humanities University,  
Faculty of history, political science and international relations,  
Department of Political Sciences  
Stepana Bandera str., 12, 33028, Rivne, Ukraine*

The article presents the results of a study of the experience and specifics of reforming the domestic system of local self-government. The main stages of the decentralization reform and achievements in each of them are analyzed.

It is noted that at the moment we can only evaluate the intermediate results of the reform, since the worldwide Covid-19 pandemic and the full-scale invasion of the aggressor country into the territorial integrity and independence of our state caused the adjustment and postponement of the planned measures and processes of the third stage. In particular, migration processes and the constant change in the number of forcibly displaced and evacuated persons not only change the demographic picture in the states, but also require new approaches to modeling the provision of administrative services, social services, health care, education, etc. The destruction of the infrastructure of settlements, the destruction of roads and other consequences of events, phenomena and processes affect the effectiveness and efficiency of government reform.

The authors defined the essence and principles of the administrative-territorial system of Ukraine, traced its evolution, analyzed the peculiarities of the regulatory and legal regulation of local self-government reform in modern conditions. The achievements of the decentralization reform and the shortcomings of its implementation are noted. It was established that the process of power decentralization in Ukraine takes into account foreign experience, in particular Spain, Italy, Poland, and France. The result of the first stage of local self-government reform was the voluntary unification of most territorial communities. The second stage of the reform determined the implementation of the program of expanding the powers of large cities. The third stage of decentralization has not been completed, as modern events change the terms of its implementation.

The new administrative and territorial system of Ukraine was presented. The prospects for the development of the administrative-territorial system and local self-government are outlined, and the possible ways of further development of democracy in Ukraine are determined.

*Key words:* administrative-territorial system, reform, territorial community, district, region, decentralization, local self-government reform.