

УДК 351.9

<https://doi.org/10.35546/kntu2078-4481.2021.1.22>

Е.Х. ТОПАЛОВА

Херсонський національний технічний університет

ORCID: 0000-0001-9430-3640

І.М. ТОХТАРОВА

Херсонський національний технічний університет

ORCID: 0000-0002-2280-9025

## СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*В статті розглядаються питання поточного стану реформи децентралізації та перспективи реформування територіальної організації влади в Україні. Необхідність реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою не викликає сумнівів. З 2014 року в Україні розпочалася реформа децентралізації, яка є однією з найуспішніших вітчизняних реформ.*

*Так, на першому кроці відбувалося стимулювання територіальних громад до об'єднання через різні форми міжмуниципального співробітництва. Наступним кроком стало ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». За нормами цього Закону декілька територіальних громад об'єднувалися і створювалася одна об'єднана територіальна громада. Завдяки запропонованим змінам у законодавство у громад суттєво збільшувалися управлінські повноваження (сфери освіти, культури, спорту, медицини тощо), а держава забезпечувала не тільки передачу повноважень, але й відповідні фінансові ресурси (медична субвенція, освітня субвенція, інші цільові трансферти).*

*На початку 2020 року розпочався другий етап реформи, в результаті якого було затверджено оновлений адміністративно-територіальний устрій України базового рівня. Проте залишилося неврегульованим питання функціонування 490 районних державних адміністрацій в усіх адміністративно-територіальних одиницях районного рівня України. Необхідність оновлення законодавства про місцеві державні адміністрації зумовило подання законопроекту №4298, метою якого є створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу.*

*Як висновок дослідження можна зазначити, що зміна територіальної організації влади назріла давно, певні рішення ухвалювалися, проте рівень таких рішень не забезпечував їх повної легітимності відповідно до Конституції України. Тому ухвалення розглянутого законопроекту дозволить продовжити другий етап реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади*

*Ключові слова: децентралізація, реформа територіальної організації влади, міжмуниципальне співробітництво, об'єднані територіальні громади, місцеві державні адміністрації, префекти.*

Э.Х.ТОПАЛОВА

Херсонский национальный технический университет

ORCID: 0000-0001-9430-3640

И.М. ТОХТАРОВА

Херсонский национальный технический университет

ORCID: 0000-0002-2280-9025

## СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

*В статье рассматриваются вопросы текущего состояния реформы децентрализации и перспективы реформирования территориальной организации власти в Украине. Необходимость реформирования местного самоуправления, территориальной организации власти и административно-территориального устройства не вызывает сомнений. С 2014 года в Украине началась реформа децентрализации, которая является одной из самых успешных отечественных реформ.*

*Так, на первом этапе происходило стимулирование территориальных общин к объединению через различные формы муниципального сотрудничества. Следующим шагом стало принятие Закона Украины «О добровольном объединении территориальных общин». По нормам этого Закона несколько территориальных общин объединялись и создавалась одна объединенная территориальная община. Благодаря предложенным изменениям в законодательство у общин существенно увеличивались управленческие полномочия (сферы образования, культуры, спорта, медицины и т.п.), а государство*

обеспечивало не только передачу полномочий, но и соответствующие финансовые ресурсы (медицинская субвенция, образовательная субвенция, другие целевые трансферты).

В начале 2020 года начался второй этап реформы, в результате которого было утверждено обновленное административно-территориальное устройство Украины базового уровня. Однако остался неурегулированным вопрос функционирования 490 районных государственных администраций во всех административно-территориальных единицах районного уровня Украины. Необходимость обновления законодательства о местных государственных администрациях обусловило появление законопроекта №4298, целью которого является создание правовых предпосылок и основ для функционирования местных государственных администраций префектурного типа.

Как вывод исследования можно отметить, что изменение территориальной организации власти назрело давно, определенные решения принимались, однако уровень таких решений не обеспечивал их полной легитимности в соответствии с Конституцией Украины. Поэтому принятие рассматриваемого законопроекта позволит продолжить второй этап реформы местного самоуправления и территориальной организации власти.

Ключевые слова: децентрализация, реформа территориальной организации власти, межмуниципальное сотрудничество, объединенные территориальные общины, местные государственные администрации, префекты.

E.H. TOPALOVA

Kherson National Technical University

ORCID: 0000-0001-9430-3640

I.M. TOCHTAROVA

Kherson National Technical University

ORCID: 0000-0002-2280-9025

## STATE AND PROSPECTS OF REFORMING THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF GOVERNMENT IN UKRAINE

*The article considers the current state of decentralization reform and prospects for reforming the territorial organization of government in Ukraine. The need to reform local self-government, territorial organization of government and administrative-territorial organization is beyond doubt. In 2014, decentralization reform began in Ukraine, which is one of the most successful domestic reforms.*

*Thus, in the first step, territorial communities were encouraged to unite through various forms of inter-municipal cooperation. The next step was the adoption of the Law of Ukraine "On Voluntary Association of Territorial Communities". According to the norms of this Law, several territorial communities were united and one united territorial community was created. Due to the proposed changes in the legislation, communities have significantly increased managerial powers (education, culture, sports, medicine, etc.), and the state has provided not only the transfer of powers, but also the appropriate financial resources (medical subvention, educational subvention, other targeted transfers).*

*At the beginning of 2020, the second stage of the reform began, as a result of which the renewed administrative-territorial structure of Ukraine at the basic level was approved. However, the functioning of 490 district state administrations in all administrative-territorial units of the district level of Ukraine remained unregulated. The need to update the legislation on local state administrations led to the submission of Bill №4298, which aims to create legal preconditions and foundations for the functioning of local state administrations of the prefectural type.*

*As a conclusion of the research it can be noted that the change in the territorial organization of power is long overdue, certain decisions were made, but the level of such decisions did not ensure their full legitimacy in accordance with the Constitution of Ukraine. Therefore, the adoption of the bill will continue the second stage of reform of local government and territorial organization of power.*

*Key words: decentralization, reform of the territorial organization of government, inter-municipal cooperation, united territorial communities, local state administrations, prefects.*

### Постановка проблеми

Необхідність реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою не викликає сумнівів. Адже світ не стоїть на місці, постійно змінюються зовнішні та внутрішні умови функціонування держави, на які вона повинна адекватно (ефективно) реагувати. З 2014 року в Україні розпочалася реформа децентралізації, яка є однією з найуспішніших вітчизняних реформ.

Ця реформа реалізовувалася на принципах субсидіарності (наближення державних послуг до людини) і забезпечення адміністративної та духовної єдності країни з одночасним збереженням культурного різноманіття на різних частинах її території. Публічність, з якою реалізовувалася ця

реформа, дала суттєвий поштовх до розвитку територіальних громад та активізації громадянського суспільства, адже на рівень місцевого самоврядування почали передавати велику кількість повноважень, що раніше були присутніми тільки на вищих рівнях державного управління.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

Дослідження окремих аспектів децентралізації та реформування територіальної організації влади в Україні є предметом наукових пошуків таких дослідників, як: В. Я. Малиновський [1] – в частині визначення концептуальних засад трансформації; С. М. Серьогін та Н.Т. Гончарук [2] – дослідження теоретичних засад та основних напрямків реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади, П.В. Ворона [3] – щодо впливу адміністративного ресурсу на процеси децентралізації влади в Україні, В.А. Негода [4] та А.П. Павлюк [5] – щодо практичної реалізації запропонованих підходів та проблем реформування територіальної організації влади в Україні, І.П. Лопушинський [6] розглядав громадську модель самоврядування як одну з головних в процесах децентралізації. Не залишалися осторонь цієї проблеми і ми [7], вивчаючи концепції сталого розвитку суспільства та громад в умовах децентралізації. Проте процеси реформування територіальної організації влади в Україні відбуваються на основі законодавчо-нормативної бази, яка постійно змінюється. А аналітичних досліджень її останніх новацій з точки зору науки державного управління дуже мало.

#### **Формулювання мети дослідження**

Метою даної статті є дослідження сучасного стану децентралізації та перспектив реформування територіальної організації влади в Україні, а також аналіз останніх новацій, що пропонуються Верховній Раді України як законопроект для регулювання цієї сфери.

#### **Викладення основного матеріалу дослідження**

Як ми зазначали вище, в 2014 році розпочався перший етап децентралізації. Його старт був даний прийняттям Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [8], який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст. Співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. Співпраця громад відбувалася тільки в межах конкретних проектів (угод про міжмуніципальне співробітництво), а їхні органи місцевого самоврядування не втрачали своєї юрисдикції на власній території та залишали повний контроль над комунальним майном, що належало громаді.

Були визначені такі форми співробітництва, як:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому ресурсів (передача медичної субвенції з бюджету територіальної громади до районного бюджету для надання медичних послуг мешканцям громади);
- реалізації спільних проектів (акумулювання коштів та співфінансування проектів);
- спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – будинків культури, спортивних комплексів, районних та обласних комунальних підприємств тощо;
- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів (наприклад, комунального підприємства по управлінню полігоном твердих побутових відходів) тощо.

На 22 лютого 2021 року в Реєстрі договорів по співробітництву територіальних громад зареєстровано 651 такий договір [9]. Деякі з них вже припинили свою дію (оскільки уклалися на термін 2-3-5 років), проте більшість продовжує діяти і територіальні громади укладають нові договори. Найбільш популярними сферами співробітництва були: спільне утримання центрів надання адміністративних послуг, спільне утримання полігонів ТПВ, об'єктів водопостачання/водовідведення тощо.

Таким чином, на першому кроці децентралізації держава, не змінюючи систему адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади, почала стимулювати громади об'єднувати свої зусилля для вирішення спільних проблем або створення спільних «точок зростання». При цьому громадам могла передаватися і фінансова допомога (у вигляді субвенцій), і матеріальні активи (у вигляді об'єктів державної власності). Тобто, не передаючи ще повноважень, але передаючи ресурси, держава надавала можливість створювати певні об'єднання органів місцевого самоврядування.

Наступним кроком стало ухвалення 2015 року Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [10]. На відміну від попереднього Закону, за нормами цього Закону декілька територіальних громад сіл, селищ, міст об'єднувалися і створювалася одна об'єднана територіальна громада (ОТГ). Органи місцевого самоврядування громад, що об'єднувалися, після виборів до органів місцевого самоврядування ОТГ припиняли свої повноваження, а їх території, бюджети та комунальне майно переходило до нової ОТГ.

При цьому держава забезпечувала таке стимулювання до об'єднання:

- фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад шляхом надання новоствореній громаді коштів у вигляді субвенції на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади;
- прирівнювання нормативів фінансування ОТГ до нормативів фінансування міст обласного значення (наприклад, зарахування до бюджетів ОТГ частини загальнодержавних податків – 60% податку на доходи фізичних осіб та 13,44% акцизного податку із ввезеного та реалізованого на території громади пального).

Завдяки запропонованим змінам у законодавство у громад суттєво збільшувалися управлінські повноваження (сфери освіти, культури, спорту, медицини тощо). Держава ж забезпечувала не тільки передачу повноважень, але й відповідні фінансові ресурси (медична субвенція, освітня субвенція, інші цільові трансферти). Таким чином, відбувалася реформа децентралізації не тільки територіального устрою на нижній ланці управління, але й підвищувалася якість надання різного виду послуг (освітніх, медичних, соціальних, адміністративних тощо) за принципом субсидіарності (коли вони надаються на рівні, який є найближчим до отримувача таких послуг).

За період з 2015 по 2020 рр. за нормами Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» було створено 983 об'єднані територіальні громади (936 ОТГ, в яких відбулися перші вибори, і 47 ОТГ з центрами в містах обласного значення, в яких об'єднання відбувалося без проведення виборів, а просто шляхом доєднання певних територій) [11]. За цей час відбулося суттєве зростання доходів загального фонду місцевих бюджетів у перерахунку на 1 мешканця:

- власні доходи зросли з 2020,80 грн у 2016 році до 4209,30 грн у 2020 році (108%);
- податок на доходи фізичних осіб зріс з 1093,30 грн до 2583,40 грн (136%);
- місцеві податки і збори зросли з 584,90 грн до 1125,50 грн (192%).

Крім того, держава застосовувала й інші механізми стимулювання розвитку громад та передачі їм владних повноважень, фінансів, інших ресурсів.

Так, постановою КМУ «Про затвердження Положення про опорний заклад освіти» [12] було затверджене Положення про освітній округ і опорний заклад освіти, цілями створення яких є створення єдиного освітнього простору та безпечного освітнього середовища; забезпечення рівного доступу осіб, у тому числі з особливими освітніми потребами, до здобуття якісної освіти; забезпечення реалізації індивідуальної освітньої траєкторії тощо. Такий підхід став можливий з одночасною передачею місцевим бюджетам територіальних громад освітньої субвенції та субвенції «Нова українська школа». Ці субвенції теж зробили більш справедливим розподіл коштів між різними рівнями бюджетів, оскільки в своїй основі мали формульні методи розрахунку.

Іншим стимулом стала передача земель державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад. Вперше такий підхід було реалізовано розпорядженням КМУ «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» [13], яке зобов'язувало Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру забезпечити:

- формування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в межах, визначених перспективним планом формування територій громад, шляхом проведення інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності з подальшою передачею зазначених земельних ділянок у комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад згідно із статтею 117 Земельного кодексу України;
- передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, включених до переліку земельних ділянок державної власності, права на які виставлені на земельні торги, в комунальну власність об'єднаних територіальних громад після оприлюднення результатів земельних торгів та укладення договорів оренди таких земельних ділянок.

На вересень 2020 року 646 ОТГ отримали у комунальну власність від держави 1450,8 тис. га земель сільськогосподарського призначення (фактично передали 97,6% земель від запланованого). Це суттєво збільшило надходження до місцевих бюджетів фінансових коштів від податку на землю, орендної плати за землю та операцій із земельними ресурсами (капіталом). А вже 15 жовтня 2020 року було підписано Указ Президента України «Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» [14], яким, серед іншого передбачалося:

- активізувати діяльність із передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність;
- стимулювати оформлення територіальними громадами права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, передані з державної власності;
- забезпечити супроводження законопроектів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин, встановлення прозорого процесу проведення електронних земельних аукціонів тощо.

І вже 16 листопада 2020 року було ухвалено Постанову КМУ «Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» [15], яка запускає механізм повноцінної передачі з державної у комунальну власність земель сільськогосподарського призначення всім без виключення територіальним громадам.

Отже, перший етап децентралізації (2014-2020 рр.) показав, що реформа децентралізації у сферах фінансів, земельних відносин, освіти, медицини, культури і спорту, надання адміністративних послуг тощо показала свою дієвість і ефективність, однак питання реформування територіальної організації влади та зміни адміністративно-територіального устрою в Україні стояло і стоїть на часі.

Тому на початку 2020 року розпочався другий етап реформи, в результаті якого 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив оновлений адміністративно-територіальний устрій України базового рівня. Всього було видано 24 розпорядження КМУ «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад ... області», якими утворено 1469 спроможних територіальних громад у 24 областях України [16]. Також в Україні функціонує територіальна громада столиці України - міста Києва, яка має особливий конституційно-правовий статус. В 1438 територіальних громадах (з 1469) постановою Центральної виборчої комісії було призначено перші вибори на 25 жовтня 2020 року [17]. В 31 територіальній громаді вибори не призначалися у зв'язку з тим, що ці громади знаходяться на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях або в них управління здійснюється військово-цивільними адміністраціями.

Цьому передувало визначення та затвердження перспективних планів формування територій громад областей, що розроблялися спільними зусиллями обласних державних адміністрацій, Мінрегіону, органів місцевого самоврядування, профільних асоціацій, народних депутатів та експертів. Так, для Херсонської області перспективний план був затверджений 29 квітня 2020 року [18]. Основною задачею розробки Перспективних планів формування територіальних громад є створення умов для функціонування спроможних територіальних громад, в яких органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи (структурні підрозділи) або комунальні підприємства зможуть надавати населенню якісні послуги. Це сприятиме підсилению спроможності громад, відновленню їх інфраструктури, створенню більш комфортних умов проживання мешканців на території цих громад.

На основі зазначеного, 17 липня 2020 року Верховна Рада України, реалізуювши власні виключні конституційні повноваження, прийняла Постанову ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» [19], чим реорганізувала адміністративно-територіальний устрій субрегіонального рівня та утворила 136 укрупнених районів, які стануть основою для організації і діяльності органів державної влади на місцях. Відповідно до стандарту Європейського Союзу більшість районів було сформовано як територіальні одиниці рівня NUTS 3 (більше 150 тис. мешканців), проте 36 районів мають населення менше цього значення.

Межі нових районів встановлюються по зовнішній межі територій сільських, селищних, міських територіальних громад, які входять до складу відповідного району, чим забезпечується повсюдність і неперервність місцевого самоврядування на всій території України. Цією ж постановою вибори депутатів районних рад у районах, ліквідованих відповідно до пункту 3 цієї Постанови, не проводяться, а повноваження депутатів районних рад у районах, ліквідованих відповідно до пункту 3 цієї Постанови, припиняються в день набуття повноважень депутатів районних рад, обраних на перших виборах до районних рад у районах, утворених відповідно до пункту 1 цієї Постанови. До 119 районних рад оголошено перші вибори.

Проте залишилося неврегульованим питання функціонування 490 районних державних адміністрацій в усіх «старих» районах України, приведення їх територіальної юрисдикції у відповідність з чинним районуванням України (було 490 – стало 119), а також наділення їх належною юридичною правоздатністю, яка відповідала б актуальному стану їх ролі і місця в ієрархії органів виконавчої влади держави, а також поточним викликам та нетиповим проблемам, які виникають під час реалізації державних політик управління різними сферами державного управління в оновлених районах [20].

Окрім того, 2016 року були внесені зміни до Конституції України (щодо правосуддя) [21], якими органи прокуратури в Україні були позбавлені функцій (повноважень) щодо здійснення загального нагляду за дотриманням законності в правовій системі України. Тоді і дотепер утворився «правовий вакуум», коли відсутній належний правомочний суб'єкт - представник державної влади, який би в силу закону був уповноважений від імені та в інтересах держави, на виконання частини 2 статті 144 Конституції України, звертатись до суду у разі виявлення невідповідності актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування нормам Конституції України та законам України. Виходом із ситуації був законопроект щодо внесення змін про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України [22] (в частині запровадження інститутів префектів на районному та обласному рівнях). Проте цей законопроект після певних дискусій та консультацій з експертним середовищем та громадськими організаціями, що об'єднували представників територіальних громад, був

відкликаний суб'єктом подання (Кабінетом Міністрів України) на доопрацювання і більше на розгляд Верховної Ради України не подавався. Цей законопроект мав на меті саме врегулювання проблем відсутності контролю за законністю рішень органів місцевого самоврядування (насамперед, об'єднаних територіальних громад), проте не врегулював проблем, що виникали тоді, коли вся територія району була «поділена» між об'єднаними територіальними громадами. Такими проблемами були – відсутність об'єктів для управління місцевими державними адміністраціями (районними), зменшення кількості державноуправлінських функцій внаслідок передачі повноважень з районного рівня на рівень ОТГ (освіта, культура, медицина), зростання дисбалансу між кількістю функцій і штатним розписом МДА.

З огляду на наведене, звертаючи увагу на недосконалість правового регулювання взаємовідносин місцевих державних адміністрацій та відповідних органів місцевого самоврядування у сфері виконання державними адміністраціями окремих повноважень місцевого самоврядування, а також системні прогалини в сфері забезпечення законності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування й очевидні дисбаланси системи стримування і протигаг у відносинах між державою та місцевим самоврядуванням, необхідність оновлення законодавства про місцеві державні адміністрації, ухваленого ще у 1999 році до Верховної Ради України було подано законопроект №4298 «Про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» [20]. Цей законопроект після проходження обговорення був ухвалений у першому читанні 04 березня 2021 року.

Розглянемо деякі новели та новації цього законопроекту.

Метою прийняття законопроекту є створення правових передумов та основ для функціонування місцевих державних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) та приведення законодавства про місцеві державні адміністрації у відповідність із сучасними викликами, які постають перед посадовими особами обласних та районних державних адміністрацій під час виконання конституційних повноважень у межах відповідних районів та областей, а також реалізація конституційних положень щодо функціонування системи забезпечення законності під час здійснення органами та посадовими особами місцевого самоврядування своєї діяльності з метою збалансування системи стримування і протигаг у частині дотримання Конституції України та законів України усіма суб'єктами публічної влади в державі.

На нашу думку, це ліквідує «правовий вакуум», про який ми згадували раніше, в частині визначення органів державної влади, які можуть здійснювати загальний контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

Повноваження і завдання місцевих державних адміністрацій чітко розподіляються у межах трьох ключових напрямів, і ця норма більш чітко визначає державноуправлінські функції місцевих державних адміністрацій, несе, на думку експертного середовища, низку позитивних моментів, а саме:

- координація територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади;
- забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- виконання окремих повноважень органів місцевого самоврядування (до внесення відповідних змін в Конституцію України).

Голови місцевих державних адміністрацій з 1 січня 2022 року стають державними службовцями, на яких поширюються всі заборони, обмеження, а також права і обов'язки, передбачені Законом України «Про державну службу» (до сьогодні голови місцевих державних адміністрацій, їх перші заступники та заступники не є державними службовцями і не підпадають під дію цього закону, що певним чином «руйнує» управлінську вертикаль – не державні службовці керують державними службовцями).

Запроваджується принцип ротації, який передбачає, що повноваження голів РДА припиняються після закінчення трирічного строку їх діяльності в межах одного району, з можливістю подальшого переведення (ротації) в іншу адміністративно-територіальну одиницю України. Крім того, формується кадровий резерв голів місцевих державних адміністрацій. Це дасть змогу зменшити корупційні ризики, унеможливить «спайку» влади та бізнесу, яка виникає внаслідок багаторічної співпраці, а також дозволить поширювати досвід кращих управлінців районної ланки на інші адміністративно-територіальні одиниці.

Однією з головних новацій є створення багаторівневої системи із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, яка передбачає, що:

- акти сільських, селищних, міських рад територіальних громад, а також сільських, селищних, міських голів є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та законам України районними державними адміністраціями (орган із забезпечення законності районного рівня);
- акти районних рад є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та законам України обласними державними адміністраціями (орган із забезпечення законності регіонального рівня);
- акти обласних рад є предметом аналізу щодо їх відповідності Конституції України та законам України центральним органом виконавчої влади, який забезпечує законність актів органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб (орган із забезпечення законності центрального рівня).

Це створить умови для забезпечення законності рішень органів місцевого самоврядування органами державного управління вищого рівня, ніж вони самі, і зменшить можливість упередженої оцінки.

Позитивним моментом, на наш погляд, є також те, що предметом аналізу на відповідність Конституції України та законам України є не всі акти місцевого самоврядування, а виключно ті, які є:

- нормативно-правовими актами органів місцевого самоврядування, структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій у частині виконання ними окремих делегованих повноважень місцевого самоврядування;

- індивідуальними актами, які приймаються органами місцевого самоврядування з питань відчуження майна територіальної громади або майна спільної власності територіальних громад району чи області, якщо таке відчуження здійснюється без застосування публічних конкурсних процедур, визначених законами України;

- актами, які містять ознаки прийняття рішень органами місцевого самоврядування поза межами їхньої компетенції;

- актами, які стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, та містять ознаки будь-якої дискримінації окремої особи та/або групи осіб.

Це суттєво знизить кількість актів, що підлягають нагляду (контролю), і, відповідно, зменшать кількість висококваліфікованого персоналу, необхідного для виконання цієї діяльності. Це, своєю чергою, зменшить загальноуправлінські видатки на утримання апарату місцевих державних адміністрацій.

За наявності відповідних підстав, орган із забезпечення законності може звернутись до органу та/або посадової особи місцевого самоврядування з вимогою про усунення порушення Конституції та законів України, а за відсутності належної реакції органу або посадової особи місцевого самоврядування, звернутись до суду про визнання відповідного акту незаконним та його скасування повністю або у частині.

#### Висновки

Як висновок можна зазначити, що реформа децентралізації – одна з найуспішніших в Україні, доказала свою дієвість та ефективність протягом 5 років її запровадження. На шляху реформування виникали і виникають певні проблеми та неузгодженості, деякі з них вирішуються швидко (наприклад, підтримка об'єднаних територіальних громад через субвенцію на розвиток їх інфраструктури, яка розраховується та розподіляється на основі прозорого формульного підходу) або дуже повільно (наприклад, реформування системи охорони здоров'я) чи залишаються невирішеними до сих пір (здійснення контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування).

Зміна територіальної організації влади назріла давно, певні рішення ухвалювалися, проте рівень таких рішень не забезпечував їх повної легітимності відповідно до Конституції України. Тому ухвалення розглянутого законопроекту дозволить продовжити другий етап реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, чим уніфікує і приведе повноваження місцевих державних адміністрацій у відповідність до Конституції України, а також сформує систему органів державної влади із забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Це, своєю чергою, забезпечить реалізацію панування принципів верховенства права та повсюдності місцевого самоврядування на території всієї України.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо в необхідності дослідження новачій цього законопроекту щодо їх впливу не тільки на зміну територіальної організації влади України, але й на дотичні сфери (правосуддя, діяльність центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів тощо).

#### Список використаної літератури

1. Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації [Текст] : монографія / В. Я. Малиновський ; М-во освіти і науки України, Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки. - Луцьк : Гадяк Жанна Володимирівна, 2010. - 450 с.

2. Сergyin S. M., Honcharuk N. T. Теоретичні засади та основні напрямки реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні //Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – №. 2.

3. Ворона П. В., Бобрицький Л. В. Вплив адміністративного ресурсу на процеси децентралізації влади в Україні. Публічне адміністрування: теорія та практика. - 2017. - Вип. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2017\\_2\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_2_17)

4. Негода В.А. Пропозиції щодо удосконалення правових механізмів з реалізації реформи територіальної організації влади та місцевого самоврядування на засадах децентралізації. Публічне управління та регіональний розвиток, №8, 2020, С. 369-395. URL: <https://pard.mk.ua/index.php/journal/article/view/182>. DOI <https://doi.org/10.34132/pard2020.08.02>

5. Павлюк А.П. Формування об'єднаних територіальних громад: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення: аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. К., 2017. 23 с. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-07/terutor\\_gromad-8bead.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-07/terutor_gromad-8bead.pdf)
6. Лопушинський І.П. Громадівська модель самоврядування в Україні: колективна монографія/Кол. авт.; за заг. ред. проф. Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушинського, Р.М.Плюща. Херсон: Книжкове вид-во ФОП Вишемирський В.С., 2019. – 708 с.
7. Kryshchanovych, M., Dzanyu, R., Topalova, E., Tokhtarova, I., & Pirozhenko, N. (2020). Challengers to Conceptual Understanding of Sustainable Development Regarding Decentralization of Power and Responsibility in the Conditions of the Postmodern Society. *Postmodern Openings*, 11(3), 257-268. <https://doi.org/10.18662/po/11.3/212> <https://lumenpublishing.com/journals/index.php/po/article/view/3105>
8. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
9. Реєстр договорів по співробітництву територіальних громад: офіційний сайт Міністерства розвитку громад і територій. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/rejestr/rejestr/>
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
11. Моніторинг децентралізації за вересень 2020 р: сайт [decentralization.gov.ua](http://decentralization.gov.ua). URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/Моніторинг\\_10.09.2020.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/Моніторинг_10.09.2020.pdf)
12. Про затвердження Положення про опорний заклад освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 № 532. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-%D0%BF#Text>
13. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 № 60-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2018-%D1%80#Text>
14. Про деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин: Указ Президента України від 15.10.2020 № 449/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/449/2020>
15. Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2020 № 1113. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1113-2020-%D0%BF#Text>
16. Опубліковано розпорядження про адміністративні центри та території територіальних громад областей: сайт Асоціації міст України. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/opublikovano-23-rozporjadzhennya-pro-administratyvni-centry-ta-terytoriyi-terytorialnyh>
17. Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року: постанова Центральної виборчої комісії від 08.08.2020 № 160. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0160359-20#Text>
18. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Херсонської області: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.04.2020 № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2020-%D1%80#Text>
19. Про утворення та ліквідацію районів: постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>
20. Про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: пояснювальна записка до проекту Закону від 30.10.2020 №4298: офіційний сайт Верховної Ради України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70293](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293)
21. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1401-19>
22. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України» (2017): проект Закону України: офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку та розвитку територій. URL: [https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/Proekt\\_ZU\\_Pro\\_derg\\_kontrol.pdf](https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/Proekt_ZU_Pro_derg_kontrol.pdf)

### References

1. Malynovsky V. YA. Terytorialna orhanizatsiya vlady Ukrayiny: kontseptualni zasady transformatsiyi [Tekst] : monohrafiya / V. YA. Malynovsky ; M-vo osvity i nauky Ukrayiny, Volyn. nats. un-t im. Lesi Ukrayinky. - Lutsk : Hadyak Zhanna Volodymyrivna, 2010. - 450 p.
2. Serohin S. M., Honcharuk N. T. Teoretychni zasady ta osnovni napryamky reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya u detsentralizatsiyi vlady v Ukrayini //Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya i mistsevoho samovryaduvannya. – 2015. – №. 2.



3. Vorona P. V., Bobrytsky L. V. Vplyv administratyvnoho resursu na protsesy detsentralizatsiyi vlady v Ukraini. Publichne administruvannya: teoriya ta praktyka. - 2017. - Vyp. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2017\\_2\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_2_17)
4. Nehoda V.A. Propozytsiyi shchodo udoskonalennya pravovykh mekhanizmiv z realizatsiyi reformy terytorialnoyi orhanizatsiyi vlady ta mistsevoho samovryaduvannya na zasadakh detsentralizatsiyi. Publichne upravlinnya ta rehionalnyy rozvytok, №8, 2020, pp. 369-395. URL: <https://pard.mk.ua/index.php/journal/article/view/182>. DOI <https://doi.org/10.34132/pard2020.08.02>
5. Pavlyuk A.P. Formuvannya obyednanykh terytorialnykh hromad: stan, problemni pytannya ta shlyakhy yikh vyrishennya: analitychna zapyska. Natsionalnyy instytut stratehichnykh doslidzhen. K., 2017. 23 s. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-07/terutor\\_gromad-86ead.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-07/terutor_gromad-86ead.pdf)
6. Lopushynskyy I.P. Hromadivska model samovryaduvannya v Ukraini: kolektyvna monohrafiya/Kol. avt.; za zah. red. prof. YU.M. Bardachova, I.P. Lopushynskoho, R.M.Plyushcha. Kherson: Knyzhkove vyd-vo FOP Vyshemyrskyy V.S., 2019. – 708 p.
7. Kryshatanovych, M., Dzanyy, R., Topalova, E., Tokhtarova, I., & Pirozhenko, N. (2020). Challengers to Conceptual Understanding of Sustainable Development Regarding Decentralization of Power and Responsibility in the Conditions of the Postmodern Society. *Postmodern Openings*, 11(3), 257-268. <https://doi.org/10.18662/po/11.3/212> <https://lumenpublishing.com/journals/index.php/po/article/view/3105>
8. Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
9. Reyster dohovoriv po spivrobotnytstvu terytorialnykh hromad: ofinyy sayt Ministerstva rozvytku hromad i terytoriy. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyster/reyster/>
10. Pro dobrovilne ob'yednannya terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
11. Monitorynh detsentralizatsiyi za veresen 2020 r: sayt decentralization.gov.ua. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/Monitorynh\\_10.09.2020.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/Monitorynh_10.09.2020.pdf)
12. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro oporny zaklad osvity: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 19.06.2019 № 532. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-%D0%BF#Text>
13. Pytannya peredachi zemelnykh dilyanok silskohospodarskoho pryznachennya derzhavnoyi vlasnosti u komunalnu vlasnist ob'yednanykh terytorialnykh hromad: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31.01.2018 № 60-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2018-%D1%80#Text>
14. Pro deyaki zakhody shchodo pryskorennya reform u sferi zemelnykh vidnosyn: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 15.10.2020 № 449/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/449/2020>
15. Deyaki zakhody shchodo pryskorennya reform u sferi zemelnykh vidnosyn: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16.11.2020 № 1113. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1113-2020-%D0%BF#Text>
16. Opublikovano rozporядzhennya pro administratyvni tsentry ta terytoriyi terytorialnykh hromad oblastey: sayt Asotsiatsiyi mist Ukrainy. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/opublikovano-23-rozporядzhennya-pro-administratyvni-centry-ta-terytoriyi-terytorialnykh>
17. Pro pershi vybory deputativ silskykh, selyshchnykh, miskykh rad terytorialnykh hromad i vidpovidnykh silskykh, selyshchnykh, miskykh holiv 25 zhovtnya 2020 roku: postanova Tsentralnoyi vyborchoyi komisiyi vid 08.08.2020 № 160. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0160359-20#Text>
18. Pro zatverdzhennya perspektyvnoho planu formuvannya terytoriy hromad Khersonskoyi oblasti: rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29.04.2020 № 474-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2020-%D1%80#Text>
19. Pro utvorennya ta likvidatsiyu rayoniv: postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy vid 17.07.2020 № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>
20. Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrainy "Pro mistsevi derzhavni administratsiyi" ta deyakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo reformuvannya terytorialnoyi orhanizatsiyi vykonavchoyi vlady v Ukraini: poyasnyvalna zapyska do proektu Zakonu vid 30.10.2020 №4298: ofitsiyyny sayt Verkhovnoyi Rady Ukrainy. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70293](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293)
21. Pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrainy (shchodo pravosudnya): Zakon Ukrainy vid 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1401-19>
22. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zdiysnennya derzhavnoho kontrolyu za vidpovidnistyu rishen orhaniv mistsevoho samovryaduvannya Konstytutsiyi ta zakonam Ukrainy» (2017): proekt Zakonu Ukrainy: ofitsiyyny sayt Ministerstva rehionalnoho rozvytku ta rozvytku terytoriy. URL: [https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/Proekt\\_ZU\\_Pro\\_derg\\_kontrol.pdf](https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/Proekt_ZU_Pro_derg_kontrol.pdf)