

**ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ  
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
Кафедра публічного управління та адміністрування**

**ЛИННИК КАРИНА ВАДИМІВНА**

**КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ  
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ  
ЗДІЙСНЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

**АВТОРЕФЕРАТ**

магістерської роботи на здобуття наукового ступеня  
магістра публічного управління

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Проблеми реформування останніх років свідчать, що на даному етапі перед Україною стоїть невідкладне стратегічне завдання сучасної реформи органів місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Тому очевидно, що потреба у знаннях з децентралізації влади, управління територіями і різних аспектів місцевого самоврядування є надзвичайно актуальною.

Процес реформування місцевого самоврядування та територіальної організації в Україні прогресує, і цей процес не зупинити. Україна йде вперед, розвивається і сильнішає. Об'єднані територіальні громади сьогодні вступають у новий етап свого життя. Це обумовлюється тим, що вони отримали повноваження, власні ресурси. Територіальні громади стали відповідальними перед своїми мешканцями за формування комфортного і безпечного середовища проживання. У зв'язку з цим склалася непроста ситуація для створення належних фінансових, матеріальних й організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Ще одна проблема – неврегульованість повною мірою питання щодо розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування об'єднаних громад та органами місцевого самоврядування районного рівня, а також між органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади. Ця проблема потребує вирішення у найкоротший термін, оскільки нечіткість розподілу обов'язків між органами публічної влади призводить до неефективного управління територіальними громадами та надання неякісних послуг населенню, як результат – незадоволення суспільних потреб громадськості та низький рівень розвитку країни, в цілому.

Вищенаведене розкриває актуальність обраної теми та визначає його цільову спрямованість.

Питання територіальної організації влади та місцевого самоврядування перебувають у центрі уваги сучасних учених, якими вже напрацьовано досить солідний пласт досліджень, що становить велику цінність для нашої країни. Це такі науковці як: В.В. Заблоцький, І.Б. Козюра, В.О. Пархоменко, А.М. Ткачук, Ю.Ф. Дехтяренко, В.В. Кравченко, О.Ю. Лебединська, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, П.Д. Біленчук, В.М. Кампо, А.А. Коваленко, М.М. Корнієнко, В.В. Кравченко, М.П. Орзіх, І.І. Дробот, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, О.І. Сушинський, С.П. Саханенко, В.Б. Авер'янов, В.С. Куйбіда, В.В. Мамонова та ін. Водночас, незважаючи на широку дослідницьку розробленість, питання територіальної організації влади і місцевого самоврядування досі потребують ґрунтовних досліджень враховуючи швидкоплинність суспільних відносин та нестабільність вітчизняної нормативно-правової бази.

**Метою дослідження** є характеристика концепції розвитку та формулювання шляхів удосконалення територіальної організації влади в Україні в умовах здійснення децентралізації.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:

- визначити теоретичні аспекти територіальної організації влади в Україні;
- окреслити моделювання адміністративно-територіальних одиниць;
- систематизувати повноваження органів влади на територіальному рівні;
- розглянути об'єднані територіальні громади як дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування, визначити їх зовнішні та внутрішні ресурси;
- охарактеризувати стратегічне планування у контексті зміни підходів до регіонального розвитку;
- обґрунтувати децентралізацію, як передумову для трансформації територіальної організації влади в Україні.

**Об'єктом дослідження** є державна політика у сфері територіальної організації влади України.

**Предметом дослідження** є розвиток територіальної організації влади в Україні.

Відповідно до поставлених завдань у роботі використано такі **методи дослідження**: діалектики, що дало змогу розкрити сутність децентралізації та динаміку процесів, які відбуваються у місцевому самоврядуванні, особливості становлення та розвитку об'єднаних територіальних громад; системного аналізу, за допомогою якого розглядалися досліджувані явища, вивчення окремих елементів в цілісній системі місцевого самоврядування та взаємозв'язки цих елементів для забезпечення функціонування цілісної системи органів місцевого самоврядування; функціональний аналіз, дав змогу з'ясувати глибинні закономірності функціонування комплексу повноважень елементів системи місцевого самоврядування; з метою обґрунтування понятійно-категоріального апарату територіальної організації влади застосовано метод логіки; за допомогою порівняльного аналізу виявлено переваги та недоліки з питань організації системи органів місцевого самоврядування; на основі логічного і діалектичного методів зроблено висновки проведеного дослідження.

**Наукова новизна дослідження.** Магістерська робота є самостійною науковою працею в галузі державного управління, в якому автором отримано науково-обґрунтовані результати, що розкривають теоретико-практичні засади розвитку та формулювання шляхів удосконалення територіальної організації влади в Україні в умовах здійснення децентралізації. Основні положення магістерської роботи, що визначають її наукову новизну, полягають у комплексному дослідженні стану розвитку місцевого самоврядування та формулюванні шляхів удосконалення територіальної організації влади в Україні в умовах здійснення децентралізації.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що на основі аналізу нормативно-правової бази і здобутків вітчизняної політико-

управлінської думки, в магістерській роботі визначено проблеми, які стоять на заваді реформі децентралізації в Україні та запропоновано комплекс методів, шляхів та засобів для забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку об'єднаних територіальних громад.

**Структура роботи.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи складає 98 сторінок, основного тексту – 83 сторінки. Список використаних джерел налічує 99 найменувань. Робота містить 7 рисунків та 4 додатки.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність обраної теми і стан розробленості питання; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; відзначено наукову новизну та практичну цінність одержаних результатів магістерської роботи; зазначено структуру та обсяги роботи.

У **першому розділі** *«Теоретичні аспекти територіальної організації влади в Україні»* визначено теоретичні аспекти територіальної організації влади в Україні.

У **підрозділі 1.1.** *«Територіальна організація влади та місцеве самоврядування в категоріальному апараті науки державного управління»* визначено, що територіальна організація влади забезпечує розвиток і функціонування держави на місцевому рівні, шляхом поєднання систем і форм організації влади, які базуються на нормативно-правовій і законодавчій основі. З'ясовано, що територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Зроблено висновок, що територіальна організація влади та місцеве самоврядування покликані збудувати ефективну спроможну владу, яку місцеві жителі самі обирають і на діяльність якої можуть впливати.

*У підрозділі 1.2. «Нормативне забезпечення вітчизняної територіальної організації влади в умовах здійснення децентралізації»* висвітлено основу нормативного забезпечення вітчизняної територіальної організації влади, яка закріплена численними правовими актами та розроблена у відповідності до основного концептуального документу – Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Констатовано, що нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад, сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем.

*Підрозділ 1.3. «Конституційно-правові засади функціонування місцевого самоврядування та місцевої державної влади»* присвячений аналізу конституційно-правових засад функціонування місцевого самоврядування та місцевої державної влади. Обґрунтовано, що Конституція України заклала підвалини для створення системи місцевого самоврядування у наближенні до Європейської хартії місцевого самоврядування і не суперечить їй. Узагальнено, що проведення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що розпочалася у 2014 р. на основі створення об'єднаних територіальних громад на добровільній основі, є доброю ілюстрацією того, що конституційні норми, які частково критикувалися експертами, не стали на заваді реформи.

**У другому розділі «Окремі компоненти територіальної організації влади»** охарактеризовано окремі компоненти територіальної організації влади в Україні.

*У підрозділі 2.1. «Моделювання адміністративно-територіальних одиниць»* розглянуто моделювання адміністративно-територіальних одиниць. З'ясовано, що моделювання територіальних громад передбачає дотримання таких вимог: 1) застосування методу укрупнення (об'єднання) наявних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (сільських,

селищних міських рад) без розриву їх територій між новостворюваними адміністративно-територіальними одиницями; 2) при виборі адміністративного центру територіальної громади враховувати зручність місцеположення відповідного населеного пункту як центру надання адміністративних, соціальних та інших послуг усім мешканцям територіальної громади, а також брати до уваги історію населеного пункту як адміністративного центру, наявність у ньому відповідних інфраструктурних об'єктів.

*У підрозділі 2.2. «Повноваження органів влади на територіальному рівні» систематизовано повноваження органів місцевого самоврядування на базовому рівні. Встановлено, що нагальною проблемою впровадження децентралізації є неузгодженість повноважень між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, органами управління в об'єднаних територіальних громадах, районними радами та районними державними адміністраціями. Зроблено висновок, що Україна продовжує всіляко підтримувати розвиток територіальних громад, надаючи органам місцевого самоврядування базового рівня повноважень, які стосуються різних сфер суспільного життя, та виділяючи їм фінансову підтримку (зростання обсягу субвенцій капітального характеру та збільшення фінансування Державного фонду регіонального розвитку).*

*У підрозділі 2.3. «Об'єднані територіальні громади як дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування, їх зовнішні та внутрішні ресурси» розглянуто об'єднані територіальні громади як дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування з їх зовнішніми та внутрішніми ресурсами. З'ясовано, що кожна об'єднана територіальна громада має властивий лише їй, набір ресурсів, тому мусить застосовувати індивідуальний підхід до управління ними та нарощування їх обсягів. Такими ресурсами є: земельний, фінансовий, нормативний, людський, інфраструктурний, інвестиційний ресурси. Підсумовано, що цих ресурсів, на сьогоднішній день, недостатньо для забезпечення самодостатності*

спроможних громад у самостійному вирішенні питань місцевого значення та задоволені власних потреб. Тому подальші кроки щодо зміцнення нормативно-правової, інституційної та ресурсної баз територіальних громад повинно лежати у площині аналізу результатів, виявлення і розв'язання проблемних питань бюджетної децентралізації з метою зміцнення фінансового ресурсу громад, формування законодавчого забезпечення реформування у сферах земельних відносин та управління комунальним майном.

**У третьому розділі** *«Сучасні напрями змін у територіальній організації влади в Україні»* проаналізовано сучасні напрями змін у територіальній організації влади в Україні.

*У підрозділі 3.1. «Стратегічне планування в контексті зміни підходів до регіонального розвитку»* охарактеризовано стратегічне планування у контексті зміни підходів до регіонального розвитку. Визначено, що стратегія планування є тим комплексом рішень і дій, за допомогою яких обирають методи і засоби досягнення загальної мети або цілей органу місцевого самоврядування. З'ясовано, що стратегічне планування дає змогу пристосуватися до зовнішніх впливів, повноцінно керувати процесом розвитку території і сприяє формуванню місцевих зв'язків. Зроблено висновок, що стратегічне планування базується на довгостроковому баченні місцевого устрою у широкому соціальному, економічному, просторовому контексті.

*У підрозділі 3.2. «Децентралізація, як передумова для трансформації територіальної організації влади в Україні»* обґрунтовано здійснення децентралізації, як передумови для трансформації територіальної організації влади в Україні. Визначено ряд проблем на шляху до здійснення децентралізації й об'єднання територіальних громад та сформульовано шляхи удосконалення трансформації територіальної організації влади в Україні. Запропоновано ряд комплексних заходів, які призведуть до успішної трансформації територіальної організації влади на місцях. Підсумовано, що поєднання принципів добровільності з чітко визначеними державою



механізмів, поєднання децентралізації повноважень з бюджетною децентралізацією забезпечить сталий розвиток територій в Україні.

## **ВИСНОВКИ**

У магістерській роботі охарактеризовано концепцію розвитку та сформульовано шляхи удосконалення територіальної організації влади в Україні в умовах здійснення децентралізації. Отриманні результати в процесі дослідження дають змогу сформулювати такі висновки і пропозиції:

1. Територіальна організація влади є одним із важливих наукових понять у державному управлінні, яке охоплює всі аспекти територіального розподілу влади, форми її організації, регіональні відмінності в системах організації влади, розподіл населення до відповідної адміністративної одиниці, взаємовідносини суспільства і влади, а також проблеми регіональної соціально-економічної політики. Пріоритетність територіальної організації влади в процесі розбудови держави є визначальною, оскільки саме ця категорія дозволяє поєднати організаційну, територіальну, правову та економічну основи функціонування органів публічної влади різних рівнів. Це дозволить на практиці значно підвищити ефективність механізму влади та забезпечити його дієвість.

2. Децентралізація публічної влади та реформування місцевого самоврядування – необхідна умова забезпечення демократичного розвитку України. Реформа організації влади неможлива без визначення просторової основи цієї влади, тобто проведення адміністративно-територіальної реформи. Сучасний адміністративно-територіальний устрій повинен відповідати новим завданням незалежної України та викликам, які потребують ефективного і швидкого реагування. Тому моделювання територіальних громад потребує урахування найрізноманітніших чинників – економічних, соціальних, демографічних, природних, історичних,

національних, ментальних, інфраструктурних тощо.

3. В Україні існує недосконала система повноважень органів влади на територіальному рівні. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні містить чіткі положення про систему та розподіл повноважень органів місцевого самоврядування спроможних територіальних громад з надання публічних послуг, відповідно до яких послуги для жителів громад стануть доступнішими та якіснішими. До того ж, враховуючи те, що місцеві органи виконавчої влади взаємодіють з органами місцевого самоврядування, дотримання такого стандарту, як система управління якістю при здійсненні взаємодії у цій сфері є важливим етапом на шляху побудови спроможних територіальних громад.

4. Створення об'єднаних територіальних громад передбачає різностороннє та детальне вивчення існуючої ситуації в населених пунктах, які потенційно можуть увійти до складу майбутніх громад. Об'єднання територіальних громад ґрунтується на таких основних принципах як: економічна ефективність, конституційність та законність, повсюдність місцевого самоврядування, прозорість та відкритість. При цьому процес об'єднання громад повинен відбуватись не хаотично, а у відповідності з Перспективним планом формування спроможних територіальних громад, який розробляється на підставі Методики формування спроможних громад, яка має за мету не суто технічне об'єднання будь-яких громад, а визначення найбільш успішного формату можливого об'єднання громад таким чином, щоб в результаті громади були спроможними. Ресурсна база об'єднаних територіальних громад складається із різних компонентів, таких як: земельний, фінансовий, нормативний, людський, інфраструктурний, інвестиційний ресурси. Цих ресурсів, на сьогоднішній день, недостатньо для забезпечення самодостатності спроможних громад у самостійному вирішенні питань місцевого значення та задоволені власних потреб. З метою збільшення обсягів ресурсної бази необхідно враховувати міжнародний

досвід, вносити відповідні зміни у вітчизняне законодавство, будувати соціально-виробничі об'єкти, залучати інвесторів, формувати громадські ресурсні центри тощо.

5. Об'єднані територіальні громади є відповідальними перед своїми мешканцями за формування комфортного та безпечного середовища проживання. Тому їм потрібен розвиток – прогнозований та вмотивований, потрібне планування розвитку та простору. А отже, важливим є стратегічне управління у місцевому самоврядуванні, що є процесом ухвалення і реалізації рішень про майбутні напрями діяльності організації. Процес стратегічного планування полегшує виявлення майбутніх складних процесів і ситуацій; дає змогу послідовно діяти в напрямі, в у якому рухається громада; визначає критерії успіху; забезпечує концентрацію коштів і ресурсів на важливих цілях тощо.

6. У ході обґрунтування децентралізації, як передумови для трансформації територіальної організації влади в Україні, отримано ряд проблем на шляху до здійснення децентралізації та об'єднання територіальних громад. Доведено, що їх усунення можливе за рахунок:

- підвищення обізнаності людей щодо процесів втілення децентралізації;
- розуміння органами державної влади, які створюють суттєві перешкоди процесам децентралізації, незворотності процесу децентралізації;
- своєчасне та вміле використання підтримки, з боку держави, новостворених об'єднаних територіальних громад;
- вміле використання ресурсів та повноважень, якими держава наділяє органи місцевого самоврядування для розвитку громад.

Окрім того, з метою проведення успішної трансформації територіальної організації влади необхідне комплексне застосування таких заходів як:

- поєднання принципів добровільності з чітко визначеним державою механізмом заохочення територіальних громад до об'єднання;
- дотримання чітко визначених на законодавчому рівні параметрів та критеріїв утворення нових адміністративно-територіальних одиниць;

- поєднання децентралізації повноважень з бюджетною децентралізацією;
- забезпечення зваженого підходу до реформування державних адміністрацій на обласному та районному рівнях.

## АНОТАЦІЯ

Магістерську роботу присвячено характеристиці концепції розвитку та формулюванню шляхів удосконалення територіальної організації влади в Україні в умовах здійснення децентралізації. У роботі обґрунтовано ступінь дослідженості зазначеної проблеми; визначено теоретичні аспекти територіальної організації влади в Україні; окреслено моделювання адміністративно-територіальних одиниць; систематизовано повноваження органів влади на територіальному рівні; розглянуто об'єднані територіальні громади як дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування, визначено їх зовнішні та внутрішні ресурси; охарактеризовано стратегічне планування у контексті зміни підходів до регіонального розвитку; обґрунтовано здійснення децентралізації, як передумови для трансформації територіальної організації влади в Україні. Наприкінці роботи сформульовані шляхи удосконалення територіальної організації влади та запропоновано комплекс заходів для проведення успішної трансформації територіальної організації влади в Україні на сучасному етапі.

**Ключові слова:** міське самоврядування, територіальна організація влади, децентралізація, об'єднана територіальна громада, реформа місцевого самоврядування.

## ANNOTATION

The master's thesis is devoted to the characteristics of the concept of development and the formulation of ways to improve the territorial organization of

power in Ukraine in conditions of decentralization. The work substantiates the degree of research of the topic, defines the purpose and main tasks, describes the scientific novelty and establishes the practical significance of the obtained results.

At the beginning of the work, the theoretical aspects of the territorial organization of power in Ukraine are determined. It is clarified that the territorial organization of power and local self-government are called to build effective and capable power, which locals themselves choose. It is substantiated that the Constitution of Ukraine laid the foundations for establishing a system of local self-government in the context of the European Charter of Local Self-Government. The main part of the study is devoted to the analysis of individual components of the territorial organization of power in Ukraine. The modeling of administrative-territorial units is considered. The powers of local self-government bodies at the basic level are systematized. It is established that an important problem of the introduction of decentralization is the inconsistency of powers between the executive authorities, local self-government bodies, district councils and district state administrations. A united territorial community as an efficient and capable institution of local self-government, which has its own external and internal resources is considered. It is found that each united territorial community has a resource set unique to it; therefore, it is necessary to apply an individual approach to managing them. At the end of the work, modern directions of change in the territorial organization of power in Ukraine are analyzed. A number of problems on the way to decentralization and association of territorial communities are identified. The ways of improving the transformation of the territorial organization of power in Ukraine are formulated. A number of complex measures are proposed that will lead to a successful transformation of the territorial organization of local power.

**Key words:** local self-government, territorial organization of power, decentralization, united territorial community, reform of local self-government.