

УДК 353.5 (477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.1.32>

Т. В. Гоголь

доктор наук з державного управління, доцент,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Національного авіаційного університету

Л. М. Мельничук

доктор наук з державного управління,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Національного авіаційного університету

ТРАНСФОРМАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті досліджено проблеми удосконалення територіальної організації влади як комплексного і системного кроку на шляху ефективного адміністративно-територіального устрою держави, формування повноцінного місцевого самоврядування та його первинного суб'єкта – громади. Окреслено періодизацію творення та реалізації державної політики розвитку територіальних громад з визначенням ключових характеристик кожного етапу цього напрямку діяльності держави. Здійснено аналітичний огляд протікання процесів децентралізації в Україні, основних її характеристик і можливостей для розвитку місцевого самоврядування. У ході дослідження продемонстровано, що ефективне впровадження реформи децентралізації можливе лише за умови згуртованої спільноти мешканців громади, сильних інституцій та ефективного державного управління. У цілому доведено, що масштабний процес децентралізаційних перетворень є достатньо структурованим та має перманентний перебіг подій із відповідною спрямованістю на вирішення нагальних проблем адміністративно-територіального устрою та бюджетних відносин. Обґрунтовано, що трансформаційні зміни в системі місцевого самоврядування супроводжуються низкою ризиків децентралізації та адміністративно-територіальної реформи, які пов'язані з існуванням і накопиченням інституційних, ресурсних та соціально-демографічних бар'єрів та які необхідно враховувати під час розробки та впровадження конкретних механізмів розвитку територій. Відповідно зроблено висновок, що суспільні перетворення, розпочаті в Україні, потребують подальших законодавчих та організаційних змін, спрямованих на посилення заходів регіональної політики, покликаних досягти конвергенції розвитку регіонів, активізації населення для вирішення власних потреб та інтересів.

Отримані у роботі результати слугуватимуть основою для подальших досліджень політики згуртування з позиції впливу на зменшення територіальних диспропорцій розвитку, здійснення нею координаційної функції, узгодження територіального впливу різних галузевих та функціональних політик.

Ключові слова: публічне управління, децентралізація, територіальна громада, адміністративно-територіальна реформа, згуртованість, регіональний розвиток.

Постановка проблеми. Надзвичайної актуальності та стратегічної значущості в державній політиці набувають процеси децентралізації як одного із пріоритетних принципів організації та функціонування публічної влади. Визначивши політичний курс на децентралізацію, Україна практично обрала «партнерську» модель міс-

цевого самоврядування, за якої держава усвідомлює підвищене значення територіальної громади як носія прямої демократії та повноцінного життєвого середовища для громадян. Водночас однією з найбільш помітних ознак розвитку громад постає нерівність між мешканцями різних за розміром населених пунктів,

зокрема, у доступі до послуг соціальної сфери, що має виражену територіальну залежність. Зі зменшенням розміру населеного пункту зменшуються можливості громадян, обмежується свобода вибору, знижується якість послуг. При цьому недостатній рівень забезпечення малих населених пунктів інфраструктурними об'єктами і надалі не компенсується розвитком мережі якісних шляхів та транспортним сполученням з більшими населеними пунктами. Крім того, проблеми нерівномірного розвитку громад ще більше посилюються внаслідок впливу масштабного вторгнення росії, воєнних дій на сході та півдні країни.

Тому реформа адміністративно-територіального устрою своїм стратегічним спрямуванням має на меті зробити адміністративно-територіальні одиниці такими, які б сприяли концентрації ресурсів на території та не були надто обтяжливими для отримання населенням публічних послуг, що надаються органами влади відповідної адміністративно-територіальної одиниці [1].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Ґрунтовний аналіз наукової літератури засвідчує значний науковий інтерес дослідників до вивчення різних аспектів децентралізації влади та управління, сучасного стану, викликів та проблем перебігу децентралізаційних процесів та адміністративно-територіальної реформи. Серед сучасних теоретиків децентралізації слід назвати творчий тандем Р. Роудса (Велика Британія) та М. Бевіра (США), які задля визначення загальних методологічних засад теорії децентралізації вони запропонували «спеціальну теорію інтерпретації» (*distinctive interpretive theory*) [19]. Зарубіжні дослідники констатують, що внаслідок процесів децентралізації, деволуції та різних технологій публічно-приватного партнерства управлінські структури зазнали різких змін [18].

Окремі науковці вважають, що успішна реалізація децентралізації залежить від зміцнення потенціалу місцевих органів влади та можливостей уряду в сприянні та підтримці децентралізації (Dyer C., Rose P. [15]). Інші аргументи, що лежать в основі децентралізації – активне залучення громад та приватного сектору до

питань місцевого значення, що сприятиме більшій репрезентативності та справедливості у прийнятті рішень (Govinda R. [16]).

Однак, як зазначають вітчизняні фахівці, останніми десятиріччями дана проблема в Україні не лише не вирішена, а й дедалі загострюється (Новіков В. М., Деєва Н. М., Гвелесіані А. Г. та ін. [13]).

Відповідно науковий інтерес у межах тематики даного дослідження становить комплексне вивчення питань реформування адміністративно-територіального устрою держави в умовах децентралізації.

Отже, **мета статті** – на основі аналізу процесів децентралізації в Україні, визначити та обґрунтувати особливості й визначальні засади проведення реформи адміністративно-територіального устрою держави, виявити наявні ризики означених процесів та окреслити заходи для їх мінімізації.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до конституційних норм територіальний устрій України має ґрунтуватися на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів. Разом з тим, централізована система органів місцевого самоврядування, що була успадкована від радянських часів та діяла в Україні, виявилася фрагментарною, розбалансованою, неефективною, відірваною від потреб суспільства, окремих територій та не відповідала європейським принципам районування. Сучасні суспільні практики засвідчують, що саме децентралізація влади є одним із ефективних інструментів модернізації системи державного управління, успішне здійснення якої створює необхідні передумови для подальшого розвитку демократизації владних відносин.

Дослідження, проведені у напрямі формування моделі управління забезпечили можливість окреслити періодизацію творення та реалізації державної політики розвитку територіальних громад (табл. 1).

Так, в Україні процес децентралізації розпочато у 2014 р. з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [12], законів України «Про співробітництво

Періодизація формування державної політики розвитку територіальних громад в Україні

Етап	Період, роки	Коротка характеристика державної політики стосовно місцевого самоврядування
1	1990–1993	Перевірка різних моделей державної політики стосовно місцевого самоврядування та територіального формування публічної влади через появу нових суб'єктів впливу на втілення державної політики на місцевому рівні
2	1994–1995	Докорінне змінювання мети і завдань державної політики стосовно місцевого самоврядування, що передбачала відмову від двоякої природи рад
3	1996–1999	Закріплення на рівні Конституції засад сучасного місцевого самоврядування та втілення принципів адміністративної реформи
4	2000–2005	Окреслення напрямів та пріоритетних завдань державної політики стосовно реформи політичної системи, системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою
5	2006–2010	Координація організаційної діяльності стосовно впровадження муніципальної та адміністративної реформ
6	2011–2013	Намагання оптимізувати системи регіонального управління через трансформацію співвідношення між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням в напрямі зміцнення виконавчої влади
7	2014 – по теперішній час	Децентралізація влади та формування передумов для створення спроможних територіальних громад
	2014-2019 1-й етап децентралізації	Спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу політики закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування [5]. та світові стандарти суспільних відносин
	2020–2021 2-й етап децентралізації	Формування базового рівня місцевого самоврядування: затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади – адміністративно-територіального устрою базового рівня, сформовано 1469 територіальних громад
	2022 – 3-й етап децентралізації	внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення

Джерело: складено за даними [2; 4]

територіальних громад» [10], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [9] та змін до Бюджетного [3] і Податкового кодексів.

Відповідно до положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні до цілей реформування адміністративно-територіального устрою держави в контексті децентралізації, як слушно зазначають окремі дослідники, слід віднести: 1) формування нової системи адміністративно-територіального устрою держави; 2) розмежування повноважень (оптимальний розподіл) між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою;

3) формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави [14].

Цей процес дозволив формувати достатньо дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади. На початок 2014 р. в Україні функціонувало 10279 сільських рад, які офоплювали 28,4 тис. сільських населених пунктів (з них 1,2 тис. селищ і 27,2 тис. сіл, у яких проживало 13,2 млн осіб, або 30,9% від усього населення). У межах району існували в середньому 21 сільська рада та 58 сіл. Середня кількість сіл у розрахунку на одне місто становить 62 одиниці. У середньому на одну сільську раду припадало

три населених пункти, 4698 га господарської території, 1282 особи постійного населення.

Станом на 01.10.2015 р. в Україні до адміністративно-територіальних одиниць належали: Автономна Республіка Крим та 24 області, 490 районів, 460 міст (з них 185 – міста спеціального статусу, республіканського, обласного значення), 111 районів у містах, 885 селищ міського типу, 10278 сільських рад, 27207 сіл. Однак

кількість сільських районів по областях значно відрізнялася. Так, у Вінницькій та Харківській областях їх налічувалося по 27 одиниць на один район. В Івано-Франківській, Тернопільській та Львівській областях 32–34 сільські ради, тоді як у Луганській, Дніпропетровській та Запорізькій областях – 11–13 сільських рад (табл. 2).

Адміністративно-територіальні зміни населених пунктів України упродовж

Таблиця 2

**Адміністративно-територіальний устрій України
без урахування об'єднаних територіальних громад станом на 01.12.2018 р.**

№ з/п	Автономна Республіка Крим, область, місто	Райони		Міста				СМТ (селище міського типу)	Сільські населені пункти		
		Сільські	У містах	Всього	Обласного значення	Районного значення	З районним поділом		Усього	Селищ	Сіл
1	Автономна Республіка Крим	14	3	16	11	5	1	56	947	30	917
2	Вінницька	27		12	6	6		19	1249	107	1142
3	Волинська	16		9	4	5		9	574		574
4	Дніпропетровська	22	18	17	13	4	3	22	697	33	664
5	Донецька	18	21	48	27	21	4	124	928	181	747
6	Житомирська	23		5	4	1	1	21	779	8	771
7	Закарпатська	13		8	5	3		19	544		544
8	Запорізька	20	7	10	5	5	1	15	518	21	497
9	Івано-Франківська	14		13	5	8		13	584	17	567
10	Київська	25		24	13	11		27	1051	5	1046
11	Кіровоградська	21	2	9	4	5	1	27	943	14	929
12	Луганська	18	4	37	14	23	1	102	642	100	542
13	Львівська	20	6	40	9	31	1	30	1606		1606
14	Миколаївська	19	4	7	4	3	1	9	606	42	564
15	Одеська	26	4	14	7	7	1	26	857	18	839
16	Полтавська	25	5	10	5	5	2	11	1179	13	1166
17	Рівненська	16		10	4	6		10	680	1	679
18	Сумська	18	2	8	6	2	1	9	883	34	849
19	Тернопільська	17		11	4	7		4	669	1	668
20	Харківська	27	9	15	6	9	1	47	1382	114	1268
21	Херсонська	18	3	8	4	4	1	21	463	61	402
22	Хмельницька	20		8	6	2		9	704	2	702
23	Черкаська	20	2	12	6	6	1	10	656	87	569
24	Чернівецька	11		4	1	3		4	256		256
25	Чернігівська	22	2	5	4	1	1	9	686	20	666
26	м.Київ		10	1			1				
27	м.Севастополь		4	2		1	1	1	29	1	28
	Усього	490	106	363	177	184	24	654	20112	910	19202
	Усього по Україні	490	108	461	187	272	24	883	28376	1173	27203

Джерело: складено за даними [7]

досліджуваного періоду характеризуються збільшенням території міст за рахунок земель сільських рад, включенням сільських населених пунктів до меж міст, об'єднанням двох і більше таких пунктів. Так, відповідно до положень Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» сусідні міські, селищні, сільські ради мають змогу об'єднатися в одну громаду, яка матиме один спільний орган місцевого самоврядування.

Завдяки запровадженню нової для України європейської практики міжмуніципального співробітництва громади отримали можливість консолідувати зусилля та реалізовувати спільні проекти (табл. 3).

Партнерство між сусідніми громадами шляхом укладання договорів про співробітництво у поєднанні з утворенням об'єднаних територіальних громад створює мережу вертикальних і горизонтальних зв'язків між державою та територіальними громадами в Україні, оминаючи регіональний рівень.

Водночас на сучасному етапі розвитку громад альтернативою є активізація адміністративно-територіальної реформи. З внесенням змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад (2020) [8], Кабінетом Міністрів України визначено адміністративні цен-

Таблиця 3

Співробітництво територіальних громад станом на 01.01.2022 р.

№ з/п	Область, місто зі спеціальним статусом	Загальна кількість проектів співробітництва	у тому числі					К-сть тер. громад, що скористалися міжмуніципальним співробітництвом
			ЖКГ	благоустрій	пожежна безпека	освіта, охорона здоров'я, соц. забезпечення	інше	
1	Вінницька	7				4	3	15
2	Волинська	1				1		4
3	Дніпропетровська	17				15	2	22
4	Донецька	1				1		2
5	Житомирська	2				1	1	5
6	Закарпатська	3		1		1	1	21
7	Запорізька	16	2			13	1	14
8	Івано-Франківська	5					5	25
9	Київська	8				7	1	7
10	Кіровоградська	8				3	5	10
11	Луганська	1					1	2
12	Львівська	13		1		9	3	30
13	Миколаївська	6				2	4	12
14	Одеська	6				4	2	7
15	Полтавська	7	1		2	1	3	9
16	Рівненська	14			2	7	5	32
17	Сумська	4				2	2	7
18	Тернопільська	1				1		10
19	Харківська	15	1			10	4	19
20	Херсонська	1					1	2
21	Хмельницька	1				1		6
22	Черкаська	4				4		6
23	Чернівецька	6		1		1	4	18
24	Чернігівська	6				4	2	11
25	м Київ							
	Усього	153	4	3	4	92	50	296

Джерело: складено за даними [6]

три та затверджено території 1470 спроможних територіальних громад, у яких проведено у 2020 р. місцеві вибори на новій територіальній основі. Згодом, у тому ж році, Уряд країни визначив адміністративні центри та затвердив територій громад за кожним регіоном окремо. Нова система адміністративно-територіального устрою базового рівня (громад), без урахування тимчасово окупованої території АР Крим, складається з 1469 громад та м. Києва, в тому числі з 410 міськими, 433 селищними, 627 сільськими адміністра-

тивними центрами. В новій системи адміністративно-територіального устрою залучені 442 міста, 824 селищ міського типу, 27393 сільських населених пункти (табл. 4).

Реформа адміністративно-територіального устрою була докорінною й стосувалася також субрегіонального рівня. Багато створених ще за радянських часів районів були занадто малими, відповідно у 44% громад представництво їхніх інтересів районними адміністраціями було взагалі неефективним. Відтак рішенням Верховної Ради України [11] сформовано нову

Таблиця 4

Об'єднані територіальні громади станом на 01.01.2022 р.

№ з/п	Автономна Республіка Крим, область, місто	Райони	Об'єднані територіальні громади	Міські населені пункти			Сільські населені пункти		
				Усього	Міста	Селища міського типу	Усього	Селища	Села
1	Автономна Республіка Крим	На даний час в окупованій АРК 14 районів, вони будуть ліквідовані після деокупації, а замість них буде створено 10 нових районів							
2	Вінницька	6	63	47	18	29	1456	127	1329
3	Волинська	4	54	33	11	22	1054		1054
4	Дніпропетровська	7	86	65	20	45	1435	60	1375
5	Донецька	8	66	183	52	131	1115	196	919
6	Житомирська	4	66	55	12	43	1613	20	1593
7	Закарпатська	6	64	30	11	19	578		578
8	Запорізька	5	67	36	14	22	914	44	870
9	Івано-Франківська	6	62	39	15	24	766	20	746
10	Київська	7	69	56	26	30	1126	5	1121
11	Кіровоградська	4	49	39	12	27	990	16	974
12	Луганська	8	37	146	37	109	780	102	678
13	Львівська	7	73	78	44	34	1850	1	1849
14	Миколаївська	4	52	26	9	17	885	71	814
15	Одеська	7	91	52	19	33	1122	22	1100
16	Полтавська	4	60	36	16	20	1803	15	1788
17	Рівненська	4	64	27	11	16	999	3	996
18	Сумська	5	51	35	15	20	1454	52	1402
19	Тернопільська	3	55	35	18	17	1023	1	1022
20	Харківська	7	56	77	17	60	1674	138	1536
21	Херсонська	5	49	40	9	31	656	79	577
22	Хмельницька	3	60	37	13	24	1414	5	1409
23	Черкаська	4	66	30	16	14	824	101	723
24	Чернівецька	3	52	19	11	8	398		398
25	Чернігівська	5	57	45	16	29	1464	57	1407
26	м Київ			1	1				
	Усього	126	1469	1267	442	824	27393	1135	26258

Джерело: складено за даними [6]

систему адміністративно-територіального устрою районного рівня. На субрегіональному рівні утворено 136 укрупнених районів, які мають стати основою для організації і діяльності органів державної влади на місцях. При цьому 14 районів Автономної Республіки Крим будуть ліквідовані після деокупації території, натомість буде створено 10 нових районів (табл. 4).

Прийняті у 2020 р. урядові та парламентські рішення дали змогу масштабувати процеси децентралізації на усій території країни, завершити процес створення спроможних громад та здійснити нове адміністративне районування країни. Саме цей фундамент реформи, до створення якого Україна йшла більше шести років, складає базис побудови якісно нової системи органів місцевого самоврядування (табл. 5).

При цьому роль районів змінюється. Голова райдержадміністрації має стати представником центральної влади з наглядовими функціями. Райони потрібні, насамперед, для організації територіальних підрозділів органів державної влади. Ці кроки мали важливе значення для згуртованості держави, адже кожна нова територіальна громада ставала новою ланкою у ланцюжку «центр-регіони».

Однак, трансформаційні зміни в системі місцевого самоврядування, які супроводжувалися процесами об'єднання громад задля підвищення їхньої економічної та соціальної спроможності, відбуваються на фоні низки викликів у процесі децентралізації влади та управління.

Найбільші ризики означених реформ в Україні пов'язані з існуванням і накопичен-

Таблиця 5

Ради областей з урахуванням об'єднаних територіальних громад станом на 01.01.2022 р.

№ з/п	Область, місто зі спеціальним статусом	Ради						
		Усього	Районні	Районні у містах	Територіальних громад			
					усього	міські	селищні	сільські
1	Вінницька	69	6		63	18	22	23
2	Волинська	58	4		54	11	18	25
3	Дніпропетровська	100	7	7	86	20	25	41
4	Донецька	41	5		36	19	8	9
5	Житомирська	70	4		66	12	22	32
6	Закарпатська	70	6		64	11	18	35
7	Запорізька	72	5		67	14	17	36
8	Івано-Франківська	68	6		62	15	23	24
9	Київська	76	7		69	24	23	22
10	Кіровоградська	55	4	2	49	12	16	21
11	Луганська	22	4		18	4	11	3
12	Львівська	80	7		73	39	16	18
13	Миколаївська	56	4		52	9	14	29
14	Одеська	98	7		91	19	25	47
15	Полтавська	67	4	3	60	16	20	24
16	Рівненська	68	4		64	11	13	40
17	Сумська	56	5		51	15	15	21
18	Тернопільська	58	3		55	18	16	21
19	Харківська	63	7		56	17	26	13
20	Херсонська	57	5	3	49	9	17	23
21	Хмельницька	63	3		60	13	22	25
22	Черкаська	70	4		66	16	10	40
23	Чернівецька	55	3		52	11	7	34
24	Чернігівська	62	5		57	16	24	17
25	м Київ	1			1			
	Усього	1555	119	15	1420	369	428	623

Джерело: складено за даними [7]

ням інституційних, ресурсних та соціально-демографічних бар'єрів, що необхідно враховувати під час розробки та впровадження конкретних механізмів розвитку громад. Зокрема, невирішеними є питання розподілу повноважень та бюджетних коштів в умовах нового районування. Необхідним є здійснення комплексу заходів для мінімізації ризиків процесу змін адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня у забезпеченні надання послуг, що надавалися на районних рівнях. Потребують нормативних змін та моніторингу взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, синхронізації розвитку територіальних рівнів економіки в умовах децентралізації. Адже виконавчу владу на обласному і районному рівнях здійснюють місцеві держадміністрації, що обмежує незалежність рад та змішує функції держави і місцевого самоврядування.

Зумовлюється потреба у посиленні заходів регіональної політики, покликаних збалансувати, досягти конвергенції розвитку регіонів. Адже юридично створена об'єднана територіальна громада – це лише початок формування згуртованої спільноти її мешканців. Простої сукупності жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці для об'єднання та згуртованості не достатньо. Відповідно більшість існуючих об'єднаних територіальних громад є швидше об'єднанням територій, ніж об'єднанням людей. Саме тому у деяких європейських країнах процеси згуртування відбуваються за допомогою здійснюваної державою регіональної політики. Посилаючись на результати окремих досліджень, доводиться констатувати, що не існує «єдиних» універсальних заходів для сприяння згуртованості. Важливо, щоб місцеві суб'єкти, громади максимально використали свої територіальні особливості, навіть якщо ці особливості є несприятливими [17].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, ключовими поняттями, які лежать в основі реформи децентралізації, є участь громади, співпраця, справедливий розподіл ресурсів, прийняття рішень на місцевому рівні. Процес децентралізаційних перетворень

наразі продовжує тривати, демонструючи значні досягнення, є структурованим та має перманентний перебіг подій із відповідною спрямованістю на вирішення нагальних проблем зміни адміністративно-територіального устрою та бюджетних відносин. Відповідно децентралізація є ефективним інструментом поліпшення якості управління державою і фінансовими потоками, важливим кроком на шляху до запровадження належного урядування.

Водночас суспільні перетворення, розпочаті в Україні, потребують подальших законодавчих та організаційних змін, спрямованих на забезпечення модернізації державної політики розвитку територіальних громад, активізації політики регіонального розвитку, активізації населення на вирішення власних потреб та інтересів.

При цьому подальші дослідження мають бути спрямовані вивчення питань щодо впливу усіх секторних політик на зменшення територіальних диспропорцій розвитку, координації цього процесу засобами регіональної політики.

Список використаних джерел:

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / за фінансової підтримки Німецького товариства технічного співробітництва (GTZ). Київ : Секретаріат КМУ, 2009. 615 с.
2. Барановська Т. М. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02. Харків. 2016. 261 с.
3. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI (із змінами). *Верховна Рада України* : сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 25.04.2022).
4. Децентралізація в Україні. URL: <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 25.04.2022)
5. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 25.04.2022).
6. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2022 р. *Децентралізація в Україні* : сайт. URL:

- <https://decentralization.gov.ua> (дата звернення: 25.05.2022).
7. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <https://www.rada.gov.ua/>
8. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16.04.2020 № 562-IX. *Верховна Рада України* : сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> (дата звернення: 25.05.2022).
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII (із змінами). *Верховна Рада України* : сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 25.05.2022).
10. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. *Верховна Рада України* : сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення: 25.05.2022).
11. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX ВРУ. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 33. Ст. 235.
12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 25.04.2022).
13. Соціальна інфраструктура на шляхах реформування місцевого самоврядування : кол. моногр. / Новіков В. М. та ін. ; за наук. ред. д.е.н., проф. В. М. Новікова ; д.е.н. (хабілітованого), проф. Здіслава Сіройча. Київ – Варшава, 2018. 431 с.
14. Цабека А. Реформування адміністративно-територіального устрою держави в умовах децентралізації органів виконавчої влади в Україні. *Юридичний вісник*. 2020. № 2. С. 226–233.
15. Dyer C., Rose P. Decentralisation for educational development? An editorial introduction. *Compare*. 2005. Вип. 35(2). С. 105–113.
16. Govinda R. Decentralisation of educational management: Experiences in South Asia. Paris : UNESCO/IIEP. 1997. 283 с.
17. Mikuš O., Kukoč M., Jež Rogelj M. The coherence of common policies of the EU in territorial cohesion: A never-ending discourse? A review. *Agricultural Economics*. 2019. № 65. Pp. 143–149.
18. The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford : Oxford University Press. URL: <http://www.paconference.ir/uploadfiles/2015-9-28/PUBLIC-POLICY.pdf> (дата звернення: 25.05.2022).
19. Wagenaar H. Meaning in Action: Interpretation and Dialogue in Policy Analysis. London and New York : Routledge. 2015. 336 p.

Hohol T., Melnychuk L. Transformation of territorial communities in the conditions of decentralization in Ukraine

The article examines the problems of improving the territorial organization of power as a complex and systematic step towards effective administrative and territorial organization of the state, the formation of full-fledged local government and its primary subject – the community. The periodization of creation and realization of the state policy of development of territorial communities with definition of key characteristics of each stage of this direction of activity of the state is outlined. An analytical review of the decentralization process in Ukraine, its main characteristics and opportunities for the development of local self-government. The study demonstrated that effective implementation of decentralization reform is possible only if there is a cohesive community of community members, strong institutions and effective public administration. In general, it has been proved that the large-scale process of decentralization transformations is sufficiently structured and has a permanent course of events with an appropriate focus on solving urgent problems of administrative-territorial organization and budgetary relations. It is substantiated that transformational changes in the system of local self-government are accompanied by a number of risks of decentralization and administrative-territorial reform, which are associated with the existence and accumulation of institutional, resource and socio-demographic barriers and which must be taken into account. . Accordingly, it was concluded that the social transformations initiated in Ukraine require further legislative and organizational changes aimed at strengthening regional policy measures aimed at achieving convergence of regional development, activating the population to address their own needs and interests.

The results obtained in this work will serve as a basis for further research on cohesion policy from the standpoint of influencing the reduction of territorial disparities in development, its implementation of the coordination function, coordination of territorial impact of various sectoral and functional policies.

Key words: *public administration, decentralization, territorial community, administrative-territorial reform, cohesion, regional development.*