

ІВАНО-ФРАНКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ НАФТИ І ГАЗУ
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Сенишин Надія Василівна

УДК 35.071-043.8/.9:342.22.6(477)

ДИСЕРТАЦІЯ
ГЕНЕЗИС ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ
ВЛАДИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

281 – Публічне управління та адміністрування

28 – Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Н. В. Сенишин

Науковий керівник

Мосора Лариса Степанівна,

кандидат наук з державного управління, доцент

Івано-Франківськ – 2024

АНОТАЦІЯ

Сенишин Н.В. Генезис формування системи територіальної організації влади в Україні в контексті процесів децентралізації державної влади. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу, Івано-Франківськ, 2024.

У дисертаційній роботі наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення науково-теоретичного завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних засад становлення та перспектив розвитку системи територіальної організації влади в Україні та вироблення теоретичних і практичних пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення системи територіальної організації влади України в ході розпочатих реформ децентралізації державної влади.

Встановлено, що державу необхідно розглядати як політико-територіальну форму організації суспільства, що у свою чергу має власний політико-територіальний вимір розміщення та функціонування різнорівневих та різнопідпорядкованих інституцій публічного врядування, об'єднаних в цілісну систему публічного врядування, що покликана здійснювати організуючий, регулюючий та впорядковуючий вплив держави на суспільну й громадську життєдіяльність, забезпечувати суверенітет, єдність та цілісність держави й її територіальних утворень, сприяти самозбереженню, відтворенню та розвитку народу, реалізації законних прав, свобод та інтересів кожного громадянина.

Виокремлено ключові сенси узагальненого бачення українськими дослідниками сучасного стану, існуючих проблем і шляхів подолання негативних тенденцій функціонування вітчизняної системи публічного врядування в межах існуючого адміністративно-територіального устрою, до яких віднесено: існування безпосереднього взаємовпливу територіальної організації влади держави та інституційно-організаційної спроможності органів публічного врядування до

ефективного виконання покладених на них функцій і завдань суспільного розвитку; фундаментальний характер впровадження реформування системи ТОВ як інституційного базису подальшої демократичної розбудови Української незалежної держави; наголос на децентралізації, субсидіарності та досягненні ефективного балансу загальнодержавних інтересів з інтересами територіальних громад; формування самодостатності, спроможності й самостійності територіальних громад у вирішенні проблем місцевого значення; стратегічно важливим є формування нової системи ТОВ у відповідності до європейських стандартів; дотримання вимоги ретельного наукового обґрунтування як стратегії реформ, так і їх алгоритму, "дорожньої карти" тощо.

Запропоновано авторську модель архітекtonіки системи територіальної організації влади, в якій виокремлено основні форми (імперська, унітарна, федеративна та конфедеративна), функції (вдосконалення системи управління, зміцнення територіальної єдності, стандартизації якості надання адміністративних послуг, стандартизації якості надання адміністративних послуг) та принципи (субсидіарності, пропорційності, компактності, доступності, перспективності, гнучкості та адаптивності, упорядкування структури, взаємодоповнювання, спадкоємності, саморегулювання, самодостатності).

Систематизовано історичні процеси становлення та розвитку територіальної організації публічної влади на українських теренах за часів Київської Русі до початку XXI століття шляхом виокремлення та характеристикації п'яти історичних етапів становлення системи територіальної організації публічної влади в Київській Русі (1 – союз племен протоконфедеративного типу; 2 – "чифдом" або союз племен федеративного типу (середина IX – кінець X століття, до часів правління Володимира Великого); 3 – ранньофеодальної одноосібної монархії (кінець X – початок XI століття від княжіння Володимира Великого до княжіння Ярослава Мудрого); 4 – імперії (1036 – 1125 р. від перемоги Ярослава Мудрого над печенігами та закладання собору Святої Софії до смерті Володимира Мономаха); 5 – падіння імперії та феодальної роздробленості конфедеративного типу (40-ві роки XII ст. – XIII ст.); трьох етапів – часів Козацької держави (1 – рівноправного федеративного князівства у складі Речі Посполитої; 2 – самостійної монархічної

держави; 3 – парламентсько-гетьманської республіки); шести історичних етапів доби незалежності України (1 – доконституційного (1990 – 1996 рр.); 2 – конституційного закріплення централізованої унітарної системи територіальної організації влади УРСР (1996 – 2002 рр.); 3 – гострого суспільно-політичного протистояння прибічників федерального та унітарного устрою України (2002 – 2005 рр.); 4 – перших реальних спроб проведення реформи системи територіальної організації влади в Україні (2005 – 2013 рр.); 5 – початку військової агресії з боку Росії та силового демонтажу частини системи адміністративно-територіального України внаслідок анексії АР Крим та окремих районів Донецької і Луганської областей (2014 – 2017 рр.); 6 – фактичного реформування системи територіальної організації влади України (2019 – 2021 рр.).

Здійснено узагальнення ключових трендів наукового розуміння сучасного стану, проблем і негативних тенденцій функціонування вітчизняної системи публічного врядування в межах існуючого адміністративно-територіального устрою шляхом обґрунтування наступних проблемних блок-кластерів: формування сучасної вертикалі управлінських рівнів європейського типу; перекладання значної частини державних функцій на місце самоврядування без належного ресурсно-фінансового забезпечення; економічного районування народногосподарського комплексу; забезпечення стандартів повсюдності та досяжності влади; забезпечення рівності прав і свобод громадян незалежно від місця їх проживання; бюджетної спроможності місцевих органів; посилення регіональних диспропорцій; фактору політичного домінування в радах на муніципальному рівні; анексії частини території та необхідності її реінтеграції в певній історичній перспективі; закладання основи для посилення регіональних кланів, формування "удільних князівств" та потенційного сепаратизму.

В результаті компаративного критичного аналізу дискурсного поля дослідження зроблено узагальнюючий висновок щодо системного характеру формування нормативно-правового й адміністративно-територіального фундаменту проведення реформи територіальної організації влади в Україні.

Визначено концептуальні основи та шляхи подальшого вдосконалення системи територіальної організації публічної влади України в контексті процесів

децентралізації державної влади, зокрема бачення основних напрямків подальшого вдосконалення систематизовано у чотирьох блок-кластерах: нормативно-правовому; політико-адміністративному; соціально-економічному та ментально-культурному. Запропоновано низку відповідних пропозицій, серед яких найголовнішими є: використання принципу субсидіарності під час розподілу владних повноважень між територіальними органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; ліквідації інституту районних державних адміністрацій та запровадження виконавчих органів місцевих рад; обґрунтування необхідності переходу місцевого самоврядування на інноваційні технології управління, завдяки яким ресурси територіальної громади (людські, матеріальні, фінансові, інформаційні, організаційні) дістають додаткові можливості розвитку об'єднаних територіальних громад; базування системи ТОВ на таких принципах, як децентралізація, субсидіарність, самоорганізація, представництво, громадський контроль, локалізація, регіоналізація, укрупнення, розукрупнення, делегування повноважень, організаційна гнучкість, конкурентності, залучення, автономність, дієздатність, деконцентрація, місцевий референдум, місцеві вибори, вивчення громадської думки, місцева ініціатива тощо.

Ключові слова: територіальна організація влади, адміністративно-територіальний поділ, публічне врядування, публічне управління, органи публічного управління, децентралізація, територіальна громада, розвиток, результат.

ANNOTATION

Senyshyn N.V. Genesis of formation of the system of territorial organization of power in Ukraine in the context of processes of decentralization of state power. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Philosophy in specialty 281 «Public management and administration». – Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, Ivano-Frankivsk, 2024.

The dissertation presents a theoretical generalization and a new solution of scientific and theoretical problem, which is to substantiate the theoretical foundations of the formation and prospects of the territorial organization of power in Ukraine and the development of theoretical and practical proposals and recommendations for improving the territorial organization of Ukraine in decentralization reforms. state power.

It is established that the state should be considered as a politico-territorial form of organization of society, which in turn has its own politico-territorial dimension of location and functioning of multilevel and subordinate institutions of public administration, integrated into a holistic system of public governance. regulating the influence of the state on public and public life, to ensure the sovereignty, unity and integrity of the state and its territorial entities, to promote self-preservation, reproduction and development of the people, the realization of legal rights, freedoms and interests of every citizen.

The conceptual bases and ways of further improvement of the system of territorial organization of public power of Ukraine in the context of processes of decentralization of state power are defined, in particular the vision of the main directions of further improvement is systematized in four block clusters: normative-legal; political and administrative; socio-economic and mental-cultural. Several relevant proposals have been proposed, the most important of which are the existence of direct interaction between the territorial organization of state power and the institutional and organizational capacity of public administration bodies to effectively perform the functions and tasks of social development assigned to them; the fundamental nature of the implementation of the reform of the territorial organization of power system as an institutional basis for

further democratic development of the independent Ukrainian state; emphasis on decentralization, subsidiarity and achieving an effective balance of national interests with the interests of local communities; formation of self-sufficiency, capacity and independence of territorial communities in solving problems of local significance; it is strategically important to form a new system of TOP in accordance with European standards; compliance with the requirement of careful scientific substantiation of both the reform strategy and their algorithm, "road map", etc.

The author's model of architecture of the system of territorial organization of power is offered, in which the basic forms (imperial, unitary, federal and confederate), functions (improvement of management system, strengthening of territorial unity, standardization of quality of administrative services, standardization of quality of administrative services) and principles (subsidiarity, proportionality, compactness, accessibility, prospects, flexibility and adaptability, streamlining, complementarity, continuity, self-regulation, self-sufficiency).

The historical processes of formation and development of the territorial organization of public power on Ukrainian territory during the times of Kievan Rus to the beginning of the XXI century are systematized by isolating and characterizing five historical stages of formation of the system of territorial organization of public power in Kievan Rus (1 – union of tribes of protoconfederative type; 2 – "chiefdom" or union of tribes of the federal type (mid-ninth – late tenth century, until the reign of Vladimir the Great); 3 – early feudal one-man monarchy (late tenth – early eleventh century from the reign of Vladimir the Great to the reign of Yaroslav the Wise); 4 – empire (1036 - 1125 from the victory of Yaroslav the Wise over the Pechenegs and the founding of St. Sophia Cathedral until the death of Vladimir Monomakh); 5 – the fall of the empire and feudal fragmentation of the Confederate type (40s of the twelfth century – thirteenth century); three stages – the times of the Cossack state (1 – an equal federal principality within the Commonwealth; 2 – an independent monarchical state; 3 – a parliamentary-hetman republic); six historical stages of Ukraine's independence (1 – pre-constitutional (1990 - 1996); 2 – constitutional consolidation of the centralized unitary system of territorial organization of power of the USSR (1996 - 2002); 3 – sharp socio-political confrontation

of supporters of the federal and unitary system of Ukraine (2002 - 2005), 4 – the first real attempts to reform the system of territorial organization of power in Ukraine (2005 - 2013), 5 – the beginning of military aggression by Russia and the forcible dismantling of part of the system of administrative-territorial Ukraine as a result of annexation of Crimea and some districts of Donetsk and Luhansk regions (2014-2017), 6 – the actual reform of the system of territorial organization of power of Ukraine (2019 - 2021).

The generalization of key trends of scientific understanding of the current state, problems and negative trends in the functioning of the domestic public administration system within the existing administrative-territorial system by substantiating the following problem block clusters: the formation of modern management levels of European type; transfer of a significant part of state functions to the place of self-government without adequate resource and financial support; economic zoning of the national economic complex; ensuring standards of universality and reach of power; ensuring equal rights and freedoms of citizens regardless of their place of residence; budget capacity of local authorities; strengthening regional disparities; the factor of political dominance in councils at the municipal level; annexation of part of the territory and the need for its reintegration in a certain historical perspective; laying the groundwork for strengthening regional clans, forming "separate principalities" and potential separatism.

As a result of a comparative critical analysis of the discourse field of the study, a generalized conclusion was made about the systemic nature of the formation of the legal and administrative-territorial foundation of the reform of the territorial organization of power in Ukraine.

The conceptual bases and ways of further improvement of the system of territorial organization of public power of Ukraine in the context of processes of decentralization of state power are defined, in particular the vision of the main directions of further improvement is systematized in four block clusters: normative-legal; political and administrative; socio-economic and mental-cultural. A number of relevant proposals have been proposed, the most important of which are: use of the principle of subsidiarity during distribution of powers between territorial bodies of state executive power and local

governments; liquidation of the institute of district state administrations and introduction of executive bodies of local councils; substantiation of the need for the transition of local self-government to innovative management technologies, due to which the resources of the territorial community (human, material, financial, informational, organizational) get additional opportunities for the development of united territorial communities; basing the TOP system on such principles as decentralization, subsidiarity, self-organization, representation, public control, localization, regionalization, consolidation, unbundling, delegation of powers, organizational flexibility, competitiveness, involvement, autonomy, capacity, deconcentration, local referendum public opinion, local initiative, etc.

Key words: territorial organization of power, administrative-territorial division, public governance, public administration, public administration bodies, decentralization, territorial community, development, result.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Сенишин Н. В. Сутність, зміст і форми територіальної організації влади держави. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія : Державне управління.* 2020. Том 31 (70). № 2. С. 190-198. DOI: <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.2/32>

2. Сенишин Н. В. Форми територіальної організації публічної влади часів Козацької держави. *Науковий вісник: Державне управління.* 2020. №2 (4). С. 310-326. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2\(4\)-310-326](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-310-326)

3. Сенишин Н. В. Децентралізація як механізм вдосконалення системи територіальної організації публічної влади в Україні. *Наукові перспективи.* 2024. № 2(44). С. 436-448. DOI: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-2\(44\)-436-448](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2024-2(44)-436-448)

які підтверджують апробацію результатів дисертації:

4. Сенишин Н. В. Польський досвід трансформації системи територіальної організації публічної влади: висновки для України. *Сучасні суспільні комунікації: проблеми, пріоритети та першочергові завдання в євроінтеграційних процесах:*

матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Хелм, 27 листопада 2015 р.). Хелм, 2016. С. 131-136.

5. Сенишин Н. В. Функції та принципи територіальної організації публічної влади децентралізованої держави. *Роль суспільної комунікації та мас-медіа в процесах європейської інтеграції*: матеріали Польсько-Української міжнародної науково-практичної конференції за підтримки Адміністрації Президента України П. Порошенка (м. Ченстохова, 8 травня 2017 р.). Ченстохова-Київ, 2017. С. 164-169.

6. Сенишин Н. В. Сутність територіальної організації влади держави. *The 9th International scientific and practical conference "Scientific achievements of modern society"* (Liverpool, April 28-30 2020). Liverpool, 2020. С. 972-979.

7. Сенишин Н. В. Форми територіальної організації публічної влади держави. *Становлення та розвиток публічного адміністрування в Україні*: матеріали XI конференції студентів та молодих учених за міжнародною участю (м. Дніпропетровськ, 8 травня 2020 р.) Дніпро, 2020. С. 344-347.

8. Сенишин Н. В. Концепт територіальної організації влади в сучасному публічному врядуванні. *Державне управління в Україні: виклики та перспективи*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 8-9 травня 2020 р.) Запоріжжя, 2020. С. 1-5.

9. Сенишин Н. В. Історичні етапи становлення територіальної організації влади Київської Русі. *Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи*: матеріали 11-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Херсон, 16 жовтня 2020 р.). Херсон, 2020. С. 142-145.

10. Мосора Л. С., Сенишин Н. В. Шляхи подальшого вдосконалення системи територіальної організації публічної влади в Україні в контексті процесів децентралізації державної влади. *Міське самоврядування в Україні та світі: теорія і практика*: матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 28 листопада 2023 р.). Полтава, 2023. С. 91-94.

які додатково відображають результати дисертації:

11. Сенишин Н. В. Концепція територіальної організації влади в сучасному публічному врядуванні: категоріально-понятійний аналіз. *Державне управління:*

удосконалення та розвиток. 2019. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1585>. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.10.102.

12. Сенишин Н. В. Форми територіальної організації влади Стародавньої Русі. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2020. № 2. С. 14-21. DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2020.2.2>

13. Senyshyn N. The genesis of the formation of the system of territorial organization of power in Ukraine. *Public Administration and Law Review*. 2021. № 1. Pp. 10-20. DOI: <https://doi.org/10.36690/2674-5216-2021-1-10>

14. Сенишин Н. В. Основні проблеми недосконалості територіальної організації публічної влади в Україні. *Eurasian Academic Research Journal*. 2022 №. 39. С. 70-81.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ	14
ВСТУП.....	15
РОЗДІЛ I ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	26
1.1. Джерелознавчий аналіз проблематики становлення та розвитку системи територіальної організації влади в Україні.....	26
1.2 Територіальна організація органів публічної влади та децентралізація: категоріально-понятійний аналіз.....	45
1.3 Сутність, зміст і форми територіальної організації влади держави	59
Висновки до розділу 1	74
РОЗДІЛ II ІСТОРИЧНА РЕТРОСПЕКТИВА СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ НА УКРАЇНСЬКИХ ТЕРЕНАХ	78
2.1. Система територіальної організації публічної влади часів Київської Русі	78
2.2 Система територіальної організації публічної влади часів Козацької держави ..	97
2.3 Система територіальної організації публічної влади Україна у XIX–XX ст.	119
Висновки до розділу 2	138
РОЗДІЛ III СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	143
3.1 Формування та розвиток системи територіальної організації влади в незалежній Україні	143
3.2 Основні проблеми недосконалості територіальної організації публічної влади в Україні та сучасні наукові підходи до політико-географічного моделювання системи органів публічного врядування.....	168
3.3 Шляхи подальшого вдосконалення системи територіальної організації влади в Україні в контексті процесів децентралізації державної влади.....	191
Висновки до розділу 3	210

ВИСНОВКИ.....	215
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	Error! Bookmark not defined.
ДОДАТКИ.....	257

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СКОРОЧЕНЬ І ТЕРМІНІВ

- АТО – Адміністративно-територіальна одиниця
АТУ – Адміністративно-територіальний устрій
ВРУ – Верховна Рада України
КМУ – Кабінет Міністрів України
ОДА – Обласна державна адміністрація
ОТГ – Об'єднана територіальна громада
РДА – Районна державна адміністрація
СРСР – Союз радянських соціалістичних республік
ТОВ – Територіальна організація влади
УРСР – Українська радянська соціалістична республіка
ЦСР – Цілі Сталого Розвитку

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Понад 30 років Україна існує як незалежна самостійна держава, що розбудовує демократію. Проте структурна розбудова системи органів публічного врядування в нашій країні до останнього часу залишалася ще фактично тоталітарно-радянською, оскільки поділ територіальної організації влади на області та райони в Україні залишився незмінним з часів УРСР та СРСР, в рамках яких адміністративно-територіальний поділ диктувався вимогами не економічного районування історичного й соціально-культурного розвитку, тощо, а виключно інтересами партійно-комуністичного будівництва. Усі ці роки експерти, фахівці та науковці обґрунтовували, що така спадкова від радянської імперії система територіальної організації влади лише гальмує демократичне державотворення, спричиняє поглиблення регіональних диспропорцій, ускладнює процеси узгодженого публічного управління на рівні держави, регіонів та місцевих громад. Усі ці роки висувалося багато проектів реформування адміністративно-територіального устрою України, йшли гострі дискусії стосовно подальшого бачення форми конституційного ладу та державного устрою нашої країни як федеративної чи унітарної держави.

Неодноразово здійснювалися спроби реального реформування віджилої системи територіальної організації влади, фактично кожен новий Президент України намагався привести цю систему у відповідність до вимог часу та власного політико-управлінського бачення. Проте більшість таких спроб виявилася невдалою та недовершеною. Остання реформа, найбільш радикальна та найбільш результативна, відбулася протягом 2019 – 2021 років, коли спочатку було розгорнуто процеси децентралізації влади, потім створення об'єднаних територіальних громад і укрупнення районів. Водночас і ця реформа не оминула певних прорахунків і недоліків, що й обумовлює необхідність проведення історико-компаративних досліджень генезису, теоретичних засад та сучасних підходів до раціональної побудови системи територіальної організації влади України. Саме це обумовило вибір об'єкта та предмета нашого дослідження.

У проведеному дослідженні ми спиралися на науковий доробок багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців, експертів та практиків сфери територіальної організації влади, зокрема, таких як Є. Барвінські, Дж. Боекс та Б. Едвардс, Дж. Вігнон, А. Возняк-Краков'ян, Гж. Гожельяк, Б. Дентерс, М. Голдсміт, А. Леднер та П. Моурітцен, Ф. Ебінгер та С. Кулманн, Т. Качмарек, М. Кітінг, А. Родрігес-Роуз та Е. Гарцілазо.

В українському науковому дискурсі проблематика наукового розуміння та теоретичних підходів до територіальної організації влади широко висвітлюється представниками різних напрямків і наукових сфер. Так, з позицій публічного управління зазначена тематика розкривається у публікаціях Л. Аведян, О. Андрощук, І. Верещук, П. Ворони, Ю. Георгієвського, О. Конотопцева, В. Коршуна, О. Кучабського, В. Лісничого, О. Радченка та В. Солових, І. Магійович та А. Нагірного, В. Негоди, О. Немчінова, А. Парамонова, О. Радченка, М. Рачинської, С. Сімака, С. Телешуна, Н. Фоміцької та інших. В контексті економіко-географічного підходу ми спиралися на роботи таких дослідників як С. Бартош та К. Павлюк, О. Бородіна, А. Двігун, В. Дієсперов, М. Дністрянський, І. Когут, М. Куриляк, В. Лещинський, М. Мироненко, Г. Монастирський, С. Осипенко та І. Когут, О. Панухник, І. Петрецький, Т. Приходченко, І. Савенок, В. Симоненко, Д. Тітов, О. Христенко та Н. Красовська та інші.

Нормативно-правові аспекти формування системи територіальної організації влади в Україні розкриваються у публікаціях О. Антонюк, Ю. Ганущака, Ю. Голика, А. Дем'янченка, К. Донченко, Б. Калиновського, Є. Кеби, Я. Колінка, З. Кравцової, А. Круглашова та В. Бурєги, О. Лялюка, А. Матвієнка, А. Павлюка, А. Панова та Г. Татаренка, М. Пухтинського, С. Саханенка, В. Семенова та М. Кислощаєвої, П. Трачука та В. Тимчака, І. Щебетуна та В. Гусар. Історичні та суспільно-політичні аспекти обраної проблематики є предметом наукових розвідок таких дослідників як С. Адамович, І. Вівсяна, О. Власюк, О. Вольський, Л. Гейко, А. Городюк, Р. Губань, П. Жук, В. Заблоцький, С. Кравчук, В. Литвин, І. Литвиненко, В. Лобунець, В. Малиновський, Ю. Малько, В. Мічуда, М. Олійник, О. Пухкал, О. Сагач, С. Сворака, З. Сірик, Б. Сітарський, О. Стогова, В. Федоренко та О. Чернеженко, А. Ярковий та інші.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане в рамках науково-дослідної роботи кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу за темою «Публічне врядування в Україні в умовах європейської інтеграції» (номер державної реєстрації 0118U005403), де автором проаналізовано особливості формування та розвитку наукових підходів до сутності й змісту територіальної організації публічної влади в Україні.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження – обґрунтування теоретичних засад становлення та перспектив розвитку системи територіальної організації влади в Україні та вироблення теоретичних і практичних пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення системи територіальної організації влади України в ході розпочатих реформ децентралізації державної влади.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність постановки наступних логічно пов'язаних та послідовно розглянутих завдань:

- систематизувати дискурсне поле предмету дослідження, надати визначення основним категоріям та теоретичним поняттям, що застосовуються в процесі аналізу дисертаційної теми;

- розкрити теоретичний зміст, сутність, функціональне навантаження та основні форми територіальної організації влади держави;

- систематизувати історичні процеси становлення та розвитку територіальної організації публічної влади на українських теренах від часів Київської Русі до кінця XX століття;

- виявити характерні риси та особливості процесів формування й розвитку системи територіальної організації публічної влади в незалежній Україні;

- визначити та охарактеризувати ключові тренди наукового розуміння сучасного стану, проблем і негативних тенденцій функціонування вітчизняної системи публічного врядування в межах існуючого адміністративно-територіального устрою;

- обґрунтувати концептуальні основи та шляхи подальшого вдосконалення системи територіальної організації публічної влади України в контексті процесів

децентралізації державної влади.

Об'єкт дослідження – система територіальної організації органів публічної влади України.

Предмет дослідження – історичні процеси становлення та розвитку системи територіальної організації влади в Україні в контексті децентралізації державної влади.

Методи дослідження. У гносеологічному плані обрана методологія дисертаційного дослідження передбачає застосування як загальнонаукових, так і спеціальних методів та інструментів емпіричного пізнання (зокрема, аналізу та синтезу, єдності загального й одиничного, історичного й логічного, спостереження та опису, узагальнення та систематизації), які у своїй синергетичній взаємодії дозволили виконати поставлені дослідницькі завдання та всебічно розкрити історичні процеси становлення та розвитку системи територіальної організації влади в Україні в контексті децентралізації державної влади.

Зокрема, дискурсивний підхід надав можливість систематизації джерельної бази обраної проблематики (§ 1.1). Метод аналізу й синтезу разом з онтолого-семантичним підходам надали змогу розкрити понятійно-категоріальний апарат дослідження (§ 1.2). Метод єдності загального та одиничного у поєднанні з структурно-функціональним підходом стали підґрунтям розкриття змісту, сутності та основних форм суспільно-політичного явища "територіальна організація влади" (§ 1.3). Історико-компаративний метод в єдності з узагальненням та систематизацією дозволили висвітлити історичні процеси становлення та розвитку територіальної організації публічної влади на українських теренах від часів Київської Русі до кінця XX століття (§ 2.1, § 2.2, § 2.3). Системний підхід, методи спостереження та опису, єдності історичного й логічного застосовані для розкриття характерних рис та особливостей процесів формування й розвитку системи територіальної організації публічної влади в незалежній Україні (§ 3.1). Проблемний та нормативно-ціннісний підходи надали можливість визначити й охарактеризувати ключові тренди наукового розуміння сучасного стану, проблем і

негативних тенденцій функціонування вітчизняної системи публічного врядування в межах існуючого адміністративно-територіального устрою (§ 3.2). Прогностично-перспективний метод узагальнення дозволив обґрунтувати концептуальні основи та шляхи подальшого вдосконалення системи територіальної організації публічної влади України (§ 3.3).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в дисертаційній роботі вирішується важливе наукове завдання, яке полягає в теоретичному обґрунтування засад становлення та перспектив розвитку системи територіальної організації влади в Україні та вироблення теоретичних і практичних пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення системи територіальної організації влади України в ході розпочатих реформ децентралізації державної влади. Зокрема:

удосконалено:

– систематизацію дискурсного поля проблематики територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою держави в системі публічного врядування, що вирізняється авторським виокремленням й характеристикою в семи основних кластерах: історико-ретроспективному, державно-управлінському, юридично-правовому, економіко-географічному, суспільно-політичному, міжнародному та теоретико-методологічному;

– категоріально-понятійний апарат науки публічного управління, що полягає в уточненні визначення, згідно з яким державу можна розглядати як політико-територіальну форму організації суспільства, що у свою чергу має власний політико-територіальний вимір розміщення та функціонування різнорівневих та різнопідпорядкованих інституцій публічного врядування, об'єднаних в цілісну систему публічного врядування, що покликана здійснювати організуючий, регулюючий та впорядковуючий вплив держави на суспільну й громадську життєдіяльність, забезпечувати суверенітет, єдність та цілісність держави й її територіальних утворень, сприяти самозбереженню, відтворенню та розвитку народу, реалізації законних прав, свобод та інтересів кожного громадянина;

– періодизацію історичних етапів територіальної організації державотворення Стародавньої Русі: 1) союз племен протоконфедеративного типу;

2) "чифдом" або союз племен федеративного типу (середина IX – кінець X століття, до часів правління Володимира Великого); 3) ранньофеодальної одноосібної монархії (кінець X – початок XI століття від княжіння Володимира Великого до княжіння Ярослава Мудрого); 4) імперії (1036 – 1125 р. від перемоги Ярослава Мудрого над печенігами та закладання собору Святої Софії до смерті Володимира Мономаха); 5) падіння імперії та феодальної роздробленості конфедеративного типу (40-ві роки XII ст. – XIII ст.);

– систематизацію розвитку ідеї облаштування системи територіальної організації публічної влади української держави часів козаччини, який відбувався протягом ста років у три етапи: 1) рівноправного федеративного князівства у складі Речі Посполитої; 2) самостійної монархічної держави; 3) парламентсько-гетьманської республіки;

– періодизацію історичних етапів реформування системи територіальної організації влади в Україні шляхом обґрунтування відмінних особливостей наступних шести етапів: 1 – доконституційного (1990 – 1996 рр.); 2 – конституційного закріплення централізованої унітарної системи територіальної організації влади УРСР (1996 – 2002 рр.); 3 – гострого суспільно-політичного протистояння прибічників федерального та унітарного устрою України (2002 – 2005 рр.); 4 – перших реальних спроб проведення реформи системи територіальної організації влади в Україні (2005 – 2013 рр.); 5 – початку військової агресії з боку Росії та силового демонтажу частини системи адміністративно-територіального України внаслідок анексії АР Крим та окремих районів Донецької і Луганської областей (2014 – 2017 рр.); 6 – фактичного реформування системи територіальної організації влади України (2019 – 2021 рр.).

дістало подальший розвиток:

– наукове обґрунтування сутності історичного розмаїття структурно-функціональної побудови територіальної організації влади держави, що відрізняється виокремленням й характеристикою п'яти основних форм: безпосереднє народовладдя, унітаризм, федералізм, конфедерація, імперія. Окрім наведених форм, політико-територіальна організація публічної влади як і будь-яке

інше історичне явище або процес має своє функціональне навантаження та певні принципи формування та розвитку. Таку архітектуру феномену територіальної організації влади представлено у вигляді структурної моделі, в якій виокремлено основні форми (імперська, унітарна, федеративна та конфедеративна), функції (вдосконалення системи управління, зміцнення територіальної єдності, стандартизації якості надання адміністративних послуг, стандартизації якості надання адміністративних послуг) та принципи (субсидіарності, пропорційності, компактності, доступності, перспективності, гнучкості та адаптивності, упорядкування структури, взаємодоповнювання, спадкоємності, саморегулювання, самодостатності);

– узагальнення ключових трендів наукового розуміння сучасного стану, проблем і негативних тенденцій функціонування вітчизняної системи публічного врядування в межах існуючого адміністративно-територіального устрою, що відрізняється обґрунтуванням наступних проблемних блок-кластерів: формування сучасної вертикалі управлінських рівнів європейського типу; перекладання значної частини державних функцій на місцеве самоврядування без належного ресурсно-фінансового забезпечення; економічного районування народногосподарського комплексу; забезпечення стандартів повсюдності та досяжності влади; забезпечення рівності прав і свобод громадян незалежно від місця їх проживання; бюджетної спроможності місцевих органів; посилення регіональних диспропорцій; фактору політичного домінування в радах на муніципальному рівні; анексії частини території та необхідності її реінтеграції в певній історичній перспективі; закладання основи для посилення регіональних кланів, формування "удільних князівств" та потенційного сепаратизму;

– систематизація та детальна характеристика проєктів та спроб реформування територіальної організації влади в Україні за часи її незалежності, що відрізняється обґрунтуванням системного характеру формування нормативно-правового адміністративно-територіального фундаменту проведення реформи територіальної організації влади, що дозволило отримати демократичний політико-територіальний вимір розміщення та функціонування різнорівневих та

різнопорядкованих інституцій публічного врядування, об'єднаних в цілісну систему публічного врядування, покликану здійснювати організуючий, регулюючий та впорядковуючий вплив держави на суспільну й громадську життєдіяльність, забезпечувати суверенітет, єдність та цілісність держави й її територіальних утворень, сприяти самозбереженню, відтворенню та розвитку народу, реалізації законних прав, свобод та інтересів кожного громадянина. Зокрема, на основі аналізу і оцінки організаційної та функціональної структури існуючої системи адміністративно-територіального управління України визначено рівень її оптимальності та відповідності сучасним реаліям запровадження процесів децентралізації;

– систематизація пропозицій щодо подальшого вдосконалення системи територіальної організації публічної влади в незалежній Україні в контексті процесів децентралізації державної влади шляхом виокремлення нормативно-правового; політико-адміністративного; соціально-економічного та ментально-культурного блок-кластерів, в таких авторських пропозицій як: використання принципу субсидіарності під час розподілу владних повноважень між територіальними органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; ліквідації інституту районних державних адміністрацій та запровадження виконавчих органів місцевих рад; обґрунтування необхідності переходу місцевого самоврядування на інноваційні технології управління, завдяки яким ресурси територіальної громади (людські, матеріальні, фінансові, інформаційні, організаційні) дістають додаткові можливості розвитку об'єднаних територіальних громад; базування системи ТОВ на таких принципах, як децентралізація, субсидіарність, самоорганізація, представництво, громадський контроль, локалізація, регіоналізація, укрупнення, розукрупнення, делегування повноважень, організаційна гнучкість, конкурентності, залучення, автономність, дієздатність, деконцентрація, місцевий референдум, місцеві вибори, вивчення громадської думки, місцева ініціатива тощо.

Практичне значення одержаних результатів. Теоретичне та практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть виступати

науковим підґрунтям удосконалення територіальної організації системи публічної влади як всієї України, так і окремих її регіонів. Запровадження обґрунтованих у дослідженні змін до чинного законодавства та інших нормативно-правових актів, проведення заходів щодо реалізації державної політики у сфері територіальної організації влади дозволить значно покращити діяльність територіальних органів влади та системи публічного управління України в цілому. Зокрема, окремі з результатів досліджень упроваджено в практичній діяльності Всеукраїнської Академії наук публічного управління в частині розробок автора щодо виокремлення ключових трендів наукового розуміння сучасного стану, проблем і негативних тенденцій функціонування вітчизняної системи публічного врядування в межах існуючого адміністративно-територіального устрою та узагальнення на цій основі авторських пропозицій щодо системного підходу до формування нормативно-правового й адміністративно-територіального фундаменту вдосконалення територіальної організації влади в Україні (довідка № 21 від 08.12.2021 р), Полтавської обласної державної адміністрації, зокрема в частині реалізації запропонованих автором положень щодо розуміння й розкриття проблем і негативних тенденцій функціонування вітчизняної системи публічного врядування в межах існуючого адміністративно-територіального устрою, концептуальних засад вдосконалення системи територіальної організації публічної влади України в контексті процесів децентралізації державної влади (довідка № 3718/01-24 від 08.06.2021 р), Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, а саме положення наукових праць, опублікованих за результатами дослідження, використовуються для підготовки лекцій, навчальних посібників, інших навчально-методичних матеріалів для семінарських (практичних) занять з навчальних дисциплін «Багаторівневе врядування», «Децентралізація публічного адміністрування», «Регіональний розвиток», «Система публічного адміністрування»; в науково-дослідній роботі студентів при підготовці курсових, бакалаврських, магістерських робіт; при проведенні наукових досліджень в рамках науково-дослідної роботи кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету

нафти і газу (довідка від 20.05.2024 р).

Результати дисертаційної роботи можуть бути використані як теоретична база для подальших досліджень і визначення головних напрямків удосконалення системи територіальної організації влади в Україні. Основні положення і висновки дисертації можуть бути використані у практичній діяльності органів державного управління, місцевими органами влади, а також у навчальному процесі – у вузах та системі підвищення кваліфікації кадрів із публічного адміністрування, державного управління, економіки, права, політології, соціології.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійно виконаною науковою роботою, в якій висвітлено авторський підхід до вирішення проблем інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій в Україні. Наукові положення, висновки та рекомендації, що виносяться на захист, одержано здобувачем самостійно. В опублікованих наукових працях та в дисертації використано лише ті ідеї і положення, що належать особисто автору.

Апробація результатів дисертації. Основні наукові положення і висновки, зроблені автором у дисертації було покладено в основу доповідей на 7-ми міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, зокрема, таких як: міжнар. наук.-практ. конференція *"Сучасні суспільні комунікації: проблеми, пріоритети та першочергові завдання в євроінтеграційних процесах"* (27 листопада 2015 р., м. Хелм, Польща); Польсько-Українська міжнар. наук.-практ. конференції за підтримки Адміністрації Президента України П. Порошенка *"Роль суспільної комунікації та мас-медіа в процесах європейської інтеграції"* (8 травня 2017 р. м. Ченстохова, Польща); міжнар. наук.-практ. конференція *"Науково-практичне забезпечення надання публічних послуг в умовах децентралізації"* (15 квітня 2020 р., м. Київ); The 9th International scientific and practical conference *"Scientific achievements of modern society"* (April 28-30, 2020, Liverpool, United Kingdom); XI конф. студентів та молодих учених за міжнар. участю *"Становлення та розвиток публічного адміністрування в Україні"* (8 травня 2020 року м. Дніпропетровськ); міжнар. наук.-практич. конфер. *"Державне управління в*

Україні: виклики та перспективи" (8–9 травня 2020 р., м. Запоріжжя); 11-та Всеукраїнська наук.-практ. конференція *"Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи"* (16 жовтня 2020 р., м. Херсон), III Міжнародна наук.-практич. конференція *"Місьцеве самоврядування в Україні та світі: теорія і практика"* (28 листопада 2023 р., м. Полтава).

Публікації. Основні наукові результати дисертації оприлюднено у 14 публікаціях автора, зокрема, у 3 статтях у наукових фахових виданнях категорії "Б" за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування, 4 – у періодичних наукових журналах. Додатково відображають наукові результати дисертації 7 тез доповідей, опублікованих в матеріалах міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів та 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг роботи – 262 с., обсяг основного тексту дисертації – 209 с. Дисертація містить 2 таблиці, 35 рисунків та 4 додатки. Список використаних джерел включає 350 найменувань, з яких 20 – іноземними мовами.

РОЗДІЛ I

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1.1. Джерелознавчий аналіз проблематики становлення та розвитку системи територіальної організації влади в Україні

Система публічного врядування сучасної України на протязі значного періоду незалежності за оцінками багатьох експертів характеризувалася критичною неефективністю, слабким рівнем керованості, невідповідністю повноважень та їхнього ресурсного забезпечення, нездатністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування до виконання своїх конституційних функцій з організації життєдіяльності громад та прогресивного суспільного розвитку. В ході розпочатої децентралізації також спостерігалася часткова втрата дієздатності місцевих державних адміністрацій, падіння керованості по владній вертикалі з одночасним накопиченням повноважень і зон відповідальності органів місцевого самоврядування при кричущо низькому рівню необхідного для управління в нових умовах професіоналізму та компетентності працівників і службовців органів місцевого самоврядування. У таких умовах надзвичайної актуальності набуває інституційне, правове й методологічне забезпечення перебудови системи публічного врядування держави задля формування умов спроможності органів публічної влади держави на усіх рівнях здійснювати ефективне управління всіма сферами життєдіяльності територіальних громад і держави в цілому. Для цього необхідно модернізувати систему територіальної організації влади задля забезпечення належної якості життя наших громадян, соціального розвитку та національної безпеки держави.

Таким чином актуальним і нагальним для успішності державотворчих процесів в Україні є дослідження поглядів науковців і практиків державного управління, права, економіки, широкого кола соціально-гуманітарних дисциплін щодо проблематики територіальної організації влади й адміністративно-

територіального устрою держави як інституційної інфраструктури належного публічного врядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що проблематиці використання інструментарію проектного управління в процесах формування та реалізації державної економічної, соціальної та безпекової політики, безпосередньо в публічному врядуванні сучасних демократичних країн та, зокрема, України в останні два десятиліття приділяють значну дослідницьку увагу представники різних наукових напрямків: державного й публічного управління, права, економіки, політології, соціології, національної безпеки тощо. Пошукова система національної бібліотеки України імені В. Вернадського за зазначеною тематикою видає понад 100 наукових публікацій тільки останнього десятиріччя, що свідчить про глибокий інтерес українських науковців до процесів взаємовпливу територіальної організації влади держави та інституційно-організаційної спроможності органів публічного врядування до ефективного виконання покладених на них функцій і завдань. Саме ці публікації як предмет наукового дослідження будуть піддані джерелознавчому аналізу в даному дослідженні.

Насамперед є необхідним здійснення узагальнення й систематизації наукового доробку сучасних дослідників проблематики територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою держави в публічному врядуванні України.

На нашу думку весь масив наукових публікацій, дотичних проблематики територіальної організації влади (ТОВ) й адміністративно-територіального устрою держави (АТУ) як інституційної інфраструктури належного публічного врядування у відповідності до тих ключових аспектів зазначеного явища, на яких фокусують свою наукову увагу окремі дослідники, найбільш логічно згрупувати в таких семи основних кластерах: історико-ретроспективному, державно-управлінському, юридично-правовому, економіко-географічному, суспільно-політичному, міжнародному та теоретико-методологічному. (Див. Рис.1.1).

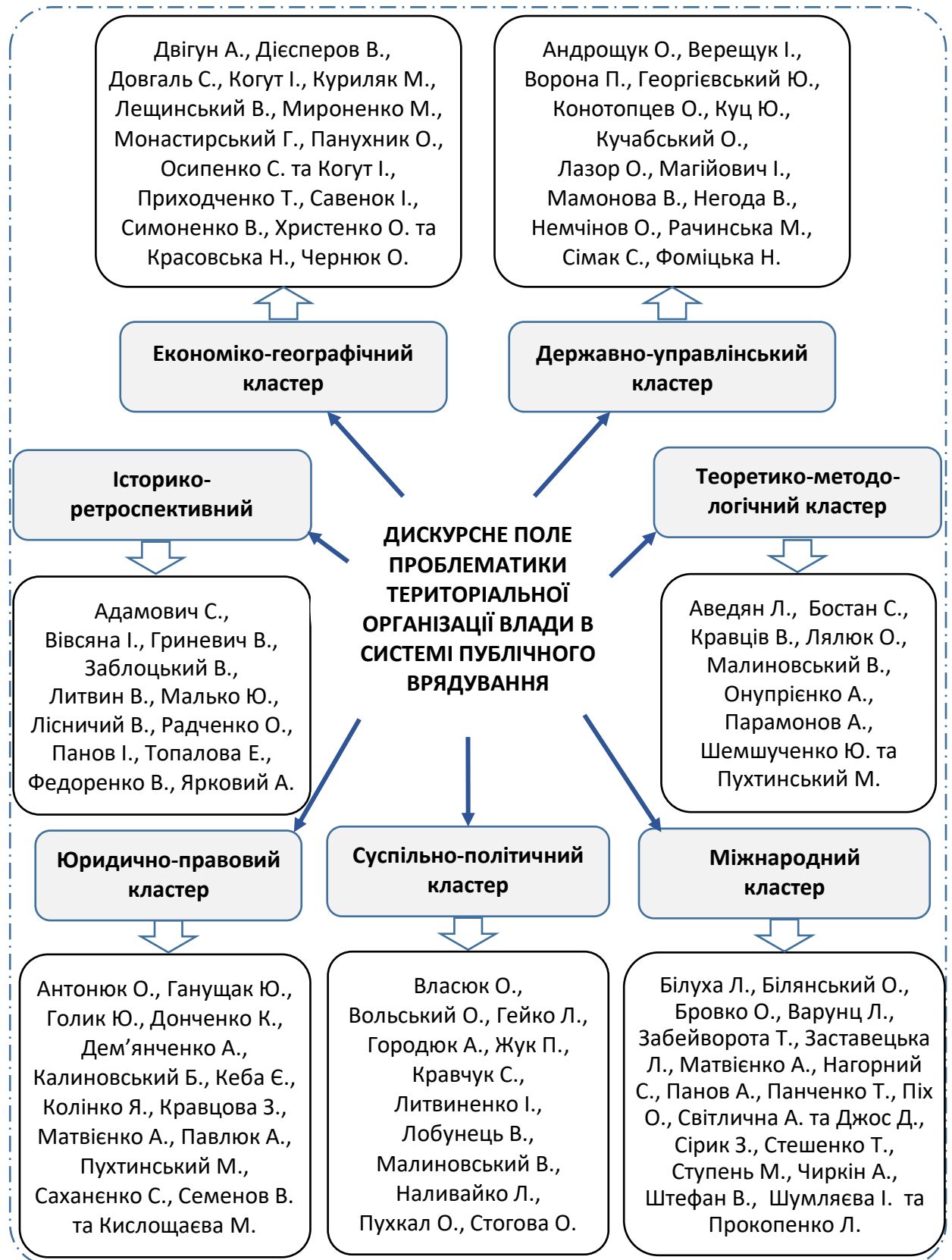


Рис. 1.1. Систематизація дискурсного поля проблематики територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою держави в системі публічного врядування.

*Джерело: Розроблено автором самостійно

Одразу зазначимо, що запропонована систематизація як і будь-яке можливе наукове моделювання чи класифікація завжди є певним спрощенням фактичної багатогранності суспільних явищ й відтак ілюструє найбільш характерні напрямки досліджень з проблематики територіальної організації влади. Зрозуміло, що існують наукові джерела, в яких одночасно може бути аналіз правового, державно-управлінського, теоретико-методологічного характеру тощо. Проте запропонована систематизація дає змогу розкрити найбільш трендові напрямки наукових пошуків в зазначеній площині вітчизняного дискурсного простору. Відтак, згідно з Рис. 1.1. подальший джерелознавчий аналіз структуруватимемо за сутнісними характеристиками представлених кластерів та подамо основних дослідників в рамках кожного кластеру й коротко охарактеризуємо їх науковий доробок (враховуючи обмеження стосовно можливого обсягу статті, що накладають вимогу обмеження й кількості розглянутих авторів).

Оскільки власне територіальна організація влади й адміністративно-територіальний устрій держави є інфраструктурною основою функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, ключовим для нас буде саме **державно-управлінський кластер**. Серед фахівців з державного управління в зазначеному контексті найбільш відомими в Україні є доктори наук П. Ворона, Ю. Куц, О. Кучабський, О. Лазор, В. Мамонова, Я. Радиш, О. Радченко, С. Сімак, С. Телешун, кандидати наук та здобувачі О. Андрощук, І. Верещук, Ю. Георгієвський, Л. Давид, О. Конотопцев, І. Магійович, В. Негода, О. Немцінов, М. Рачинська, Н. Фоміцька.

Висхідну точку зору зазначених дослідників найкраще висловив С. Сімак, який зазначив, що розбудова повноцінного місцевого самоврядування є головною ланкою трансформації системи територіальної організації влади в Україні та здійснення комплексу невідкладних реформ, без чого неможливе подолання кризових явищ у соціально-економічному й політичному житті¹. Необхідність такої

¹ Сімак С. В. Розбудова місцевого самоврядування як запорука трансформації територіальної організації влади в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2018. Т. 29(68), № 4. С. 115.

трансформації В. Мамонова, Ю. Куц, І. Магійович та І. Нагірний пояснюють тим, що існуючий адміністративно-територіальний устрій несе в собі усі вади радянської системи, де система управління побудована згори донизу на основі переваги центральної влади над місцевими громадами, що перешкоджає демократичним перетворенням у державі².

Л. Давид та Я. Радиш наголошують, що "негативні результати централізованого державного управління та механізмів його реалізації дали початок третій хвилі адміністративної реформи в світі, яка називалася "Нове публічне управління". Основною метою вказаної реформи було розширення повноважень місцевого самоврядування з можливістю себе фінансувати. Головними суб'єктами реформи Нового публічного управління є громадяни, які раніше виконували лише підвладну функцію та не брали участі в управлінні. Нині громадяни є повноправними соціальними суб'єктами, які є центром політики проведення адміністративної реформи"³. В тому ж ключі пропонує розглядати адміністративно-територіальну реформу як один з етапів посткомуністичної трансформації українського суспільства О. Кучабський. При цьому він обґрунтовує доцільність реалізації реформи адміністративно-територіального устрою в державі після досягнення конкретних результатів реформ соціально-економічного характеру та реорганізації системи управління⁴.

Більшість фахівців сфери державного управління переконані, що таке реформування необхідно проводити на основі європейських підходів до організації системи політико-територіальної організації публічної влади держави. Зокрема, О. Немцінов, обґрунтовує доцільність адаптації європейських підходів в умовах адміністративно-територіальної реформи в Україні, з акцентуванням на розвитку

² Територіальна організація влади в Україні : підручник; ред.: В. В. Мамонова; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. 2-е вид., випр., допов. Харків : Магістр, 2017. 259 с.; Магійович І., Нагірний А. Адміністративно-територіальна реформа у контексті вдосконалення системи державного управління. *Аграрна економіка*. 2016. Т. 9, № 3-4. С. 28-36.

³ Давид Л. В., Радиш Я. Ф. Основні аспекти зміни територіальної організації влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 15. С. 101.

⁴ Кучабський О. Адміністративно-територіальна реформа в системі суспільних реформ України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2009. № 1. С. 168.

місцевої демократії, соціально-економічній активізації місцевих громад та утвердження місцевого самоврядування⁵. Детально розкриває стандарти європейської класифікації NUTS, що стосуються адміністративно-територіального устрою держав ЄС В. Негода⁶.

Про виданий секретаріатом ООН Ванкуверський проект пише діючий державний службовець кандидат юридичних наук Ю. Георгієвський. Автор зазначає, що цим проектом закріплено Рекомендації про децентралізацію та посилення ролі місцевої влади, зокрема й положення про те, що місцеві органи влади повинні враховувати, що суспільство складається з різноманітних складових і завжди потрібно перевіряти, чи всі вони залучені в прогресивний розвиток своїх округів чи районів⁷.

Віце-прем'єр-міністр – Міністр з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, кандидат наук з державного управління І. Верещук наголошує, що проведення адміністративно-територіальної реформи останнім часом отримало в Україні новий імпульс, оскільки воно тісно пов'язане із законодавчим вирішенням проблем забезпечення надання органами місцевого самоврядування державних та громадських послуг населенню і формування територіальних громад, спроможних у повному обсязі виконувати функції та завдання місцевого розвитку⁸. Особливості такого законодавчого забезпечення розглядає у своїх дослідженнях професор П. Ворона, на переконання якого станом на 2015 рік було “конче необхідними розроблення й розгляд Урядом та парламентом законів України: “Про територіальну громаду”, “Про самоврядування району”, “Про самоврядування області”, або ж необхідно загалом внести зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, у якому слід закріпити необхідні законодавчі норми,

⁵ Немцінов О. М. Завдання адміністративно-територіального реформування в Україні у контексті європейських підходів до забезпечення управлінської ефективності. *Демократичне врядування*. 2013. Вип. 12 URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_12_27

⁶ Негода В. Про формування територіальної основи організації влади в умовах децентралізації. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. Вип. 4. С. 132-136.

⁷ Георгієвський Ю. В. Удосконалення системи розподілу компетенції й повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як центральна проблема територіальної організації влади в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 28(1). С. 70.

⁸ Верещук І. А. Системний підхід до дослідження адміністративно-територіального устрою. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 255.

що регламентуватимуть роботу відновлених виконавчих комітетів у районних та обласних радах та виконання повернутих делегованих повноважень⁹. На даний час уже є досить багато змін в зазначеному законі, проте ключові вимоги щодо відновлення й унормування діяльності відновлених виконавчих комітетів у районних та обласних рада так і не врегульовано.

Авторські підходи до визначення концептуальних шляхів вирішення проблеми вдосконалення територіальної організації влади представляють у своїх наукових публікаціях та дисертаційних дослідженнях О. Конотопцев¹⁰, Н. Фоміцька¹¹, М. Рачинська¹².

Другий кластер – історико-ретроспективний – представляють як науковці в галузі державного управління – В. Заблоцький, В. Лісничий та О. Радченко, так і власне історики, правники й політологи С. Адамович, І. Вівсяна, В. Гриневич, В. Литвин, Ю. Малько, І. Панов, Г. Татаренко, Е. Топалова, І. Тохтарова, А. Ярковий, В. Федоренко.

Зокрема, системи територіальної організації влади на українських теренах від часів княгині Ольги до незалежності України 1991 року аналізують В. Заблоцький¹³ та І. Вівсяна. Одним із головних історичних уроків вивчення реформ адміністративно-територіального устрою І. Вівсяна називає обережне ставлення до проектів кожних змін адміністративних меж¹⁴.

Розглядаючи історичні аспекти та варіанти концепцій реалізації адміністративного реформування в Україні А. Ярковий доходить висновку, що сформована, по суті, ще в XVIII столітті, для потреб авторитарно-бюрократичного

⁹ Ворона П. В. Щодо проблеми реалізації в Україні адміністративно-територіальної реформи. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2. С. 240.

¹⁰ Конотопцев О. Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління: Автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.01. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2003. 18 с.

¹¹ Фоміцька Н.В. Реалізація державної влади на територіальному рівні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2007. 20 с.

¹² Рачинська М. Концептуальні шляхи побудови оптимальної моделі територіальної організації влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 3. С. 116-120.

¹³ Заблоцький В. В. Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі : монографія. Луганськ : ДЗ "ЛНУ ім. Т. Шевченка", 2013. 323 с.

¹⁴ Вівсяна І. Обґрунтування реформи адміністративно-територіального устрою України з позицій історичної географії. *Наукові записки [Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка]. Серія : Історичні науки*. 2010. Вип. 13. С. 47.

режиму, система державного управління в Україні, на сьогоднішній день трансформувалася в олігархо-бюрократичну¹⁵. Аналогічну думку висловлює в ході дослідження еволюції територіальної основи організації влади в сільській місцевості для виявлення ключових принципів територіального устрою України в перспективі Ю. Малько. Вона стверджує, що в історії України всі зміни в системі ТОВ проводилися на примусовій основі без урахування думки громад, особливо сільських¹⁶.

Професорами В. Лісничим та О. Радченком проаналізовано й оцінено спроби реформування адміністративно-територіального устрою в Україні від початку державної незалежності 1991 р.¹⁷. У розвиток їх досліджень С. Адамович дає власну оцінку висунутим в ті часи концепціям реформування системи ТОВ, зокрема, стверджує, що проведення адміністративно-територіальної реформи увесь час зіштовхувалося з відсутністю політичної волі у вищого керівництва країни, нестачею необхідних коштів та опором регіональних еліт¹⁸.

Відомий політик і академік В. Литвин наголошує, що реформа ТОВ України надзвичайно запізнилася у часі; практично всі наші сусіди на посткомуністичному просторі впоралися з цим «домашнім завданням» 15-20 років тому, за значно більш сприятливих обставин, ніж ті, з якими сьогодні зіткнулася Україна¹⁹. Розглядаючи генезу концепцій децентралізації влади І. Панов та В. Татаренко зазначають, що така реформа все ще триває в Україні й вона вимагає внесення змін до Конституції України щодо закріплення системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади²⁰.

¹⁵ Ярковий А. О. Основні засади та шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Агросвіт*. 2014. № 6. С. 37.

¹⁶ Малько Ю. Реформування адміністративно-територіального устрою України і його вплив на державне управління сільським розвитком у ХХ–ХХІ ст. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1. С. 40.

¹⁷ Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика : Моногр. / В. Лісничий, В. О. Грищенко, О. В. Радченко, В. П. Солових, В. М. Дзюнь; ред.: О. О. Дьомін; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. Харк. регіон. ін-т. Харків : Магістр, 2003. 579 с.

¹⁸ Адамович С. В. Спроби реформування адміністративно-територіального устрою в Україні (1990-2012 рр.). *Прикарпатський вісник НТШ. Думка*. 2013. № 3. С. 17.

¹⁹ Литвин В. М. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективне бачення і перспективи реформування. *Вісник Національної академії наук України*. 2015. № 8. С. 60

²⁰ Панов І. В., Татаренко Г. В. Генеза концепцій децентралізації влади. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2022. № 1. С. 129.

Третій кластер – юридично-правовий, містить наукові джерела, присвячені проблематиці ТОВ як об'єкта національного законодавства та адміністративно-правового регулювання, спрямованого на забезпечення реформування адміністративно-територіального устрою держави. Серед найбільш відомих авторів в даній сфері виділяються Ю. Ганущак, Ю. Голик, К. Донченко, А. Дем'янченко, Є. Кеба, Б. Калиновський, Я. Колінко, З. Кравцова, А. Матвієнко, А. Павлюк, М. Пухтинський, С. Саханенко, В. Семенов та М. Кислощаєва, І. Щебетун та В. Гусар.

Так, Є. Кеба зазначає, що територіальна організація влади є комплексною правовою категорією, яка містить територіальний чинник та системно-структурний чинник організації публічної влади²¹. На визначеннях особливостей конституційно-правової регламентації системи АТУ зосереджується З. Кравцова²². Я. Колінко наголошує, що ТОВ – обов'язкова категорія, яка міститься в Основному законі будь-якої держави. Саме встановлення певного співвідношення влади і суспільства дозволяє говорити про реальність таких понять як демократія, громадянське суспільства тощо²³.

А. Павлюк констатує, що впродовж 2015–2016 років вже сформовано значний масив нормативно-правових актів у сфері регулювання процесу формування спроможних територіальних громад, бюджетної децентралізації, оптимізації розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Створене законодавче підґрунтя, що загалом відповідає європейським стандартам, та інституційне забезпечення дозволили розпочати практичний етап реформи децентралізації влади. Водночас низка важливих для успішної реалізації реформи питань потребують законодавчого унормування²⁴.

При цьому, на погляд відомого фахівця в сфері ТОВ М. Пухтинського,

²¹ Кеба Є. Г. Стан наукових досліджень та законодавства України щодо територіальної організації влади як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 3. С. 121.

²² Кравцова З. С. Територіальна основа організації державної влади в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2018. Т. 29(68), № 4. С. 28-33.

²³ Колінко Я. Регіоналізація як принцип побудови територіальної організації публічної влади в країнах Європи. *Юридична Україна*. 2015. № 1. С. 18.

²⁴ Павлюк А. П. Інституційно-правове забезпечення реформи територіальної організації влади в Україні. *Стратегічна панорама*. 2016. № 2. С. 113.

законодавча основа антропоцентричної системи влади з погляду принципу системності має бути забезпечена на трьох рівнях. Конституційно-правовий рівень торкається положень чинної Конституції, проектів змін і доповнень до Конституції в частині ТОВ та місцевого самоврядування, а також органічних, конституційних законів щодо цієї сфери. Законодавчо-спеціалізований рівень може передбачити пакет законопроектів про засади місцевого врядування, про самоврядування громади, про організацію врядування в районі та області. Законодавчо-галузевий рівень має врегулювати окремі аспекти реформування місцевого самоврядування у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства²⁵.

Однак таке розуміння, на думку професора С. Саханенка, у 2014 р. було "все ще відсутнє у керівництва держави, як відсутня й досі узгоджена модель майбутньої територіальної організації влади"²⁶. Про це в той же час говорив і А. Матвієнко, стверджуючи, що затягування з реалізацією реформи системи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування нашої держави загрожує, з одного боку, втратою так званого «вікна можливостей» – сприятливих умов у політичному середовищі та підтримки з боку громадян, а з іншого – значним погіршенням економіко-соціального становища держави²⁷. Як бачимо, ці та інші подібні експертні оцінки й стали одним з чинників реформи децентралізації влади, що відбувалася в Україні протягом 2016- 2021 років.

Особливості правового положення в умовах сучасного воєнного стану відзначає Ю. Голик: " Реалізація вимог воєнного стану, протидія безпековим загрозам на місцевому рівні, вчинені воєнні злочини РФ проти членів територіальних громад, відновлення зруйнованої інфраструктури, забезпечення життєздатності громади в умовах ракетних обстрілів – це не повний перелік проблем, з яким зіткнулось українське місцеве самоврядування, яке станом на 24

²⁵ Пухтинський М. Концептуальні аспекти реформування територіальної організації влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 184.

²⁶ Саханенко С. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування і територіальної організації влади та шляхи їх удосконалення. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 2. С. 188.

²⁷ Матвієнко А. С. Правове регулювання реформування територіальної організації влади в Україні на сучасному етапі. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2014. Вип. 65. С. 321.

лютого 2022 року ще перебувало в стані реформування"²⁸.

Четвертий кластер – економіко-географічний, представлений такими науковцями як В. Дієсперов, С. Довгаль, І. Когут, М. Куриляк, В. Лещинський, М. Мироненко, Г. Монастирський, О. Панухник, С. Осипенко та І. Когут, Т. Приходченко, І. Савенок, В. Симоненко, Д. Титов, О. Христенко та Н. Красовська, О. Чернюк. В рамках даного кластеру науковці простежують вплив територіальної організації влади на стан економіки держави, її розвиток взаємозв'язок географічних особливостей окремих регіонів та економічного й соціально-політичного розвитку територіальних спільнот і громад.

Так, на переконання О. Христенко та Н. Красовської, однією з основних проблем, що вивчаються наразі регіональною економікою є пошук варіантів для стабільності і процвітання соціально-економічного розвитку територій, та подолання і усунення ознак їх депресивного стану, для чого необхідно прогнозувати соціально-економічні наслідки, що виникають у процесі реформи. Практика показує, що головна перешкода у подоланні нерівномірного розвитку територій постає у диспропорційності адміністративно-територіального устрою держави, який потребує виявлення обґрунтованих напрямів з питань реформування²⁹.

М. Куриляк наголошує, що історико-етнографічне районування має велике загальнонаціональне і місцеве значення для збереження надбань культури різних груп населення та їх розвитку. Як свідчить досвід багатьох європейських країн, зокрема Німеччини, Швейцарії, Франції й Греції, воно може бути використано для адміністративно-територіального районування як основи соціально-економічного розвитку країни³⁰. Близьку думку висловлює В. Лещинський, який зазначає, що моделювання адміністративно-територіального устрою необхідно проводити на базі системи показників, що враховують географічні, історичні, політичні,

²⁸ Голик Ю. Ю. Підзвітність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правові аспекти. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 5. С. 18.

²⁹ Христенко О. А., Красовська Н. О. Соціально-економічні наслідки розвитку регіонів України за умов реформування адміністративно-територіального устрою. *Modern economics*. 2018. № 7. С. 201.

³⁰ Куриляк М. Ю. Парадигма реформування адміністративно-територіального устрою України на рівні NUTS-1. *Вісник економічної науки України*. 2018. № 1. С. 75.

економічні, соціальні, культурні, етнічні, демографічні та інші чинники³¹.

Процес реформування територіальної організації влади в Україні Т. Приходченко розглядає як процес реалізації кількох взаємопов'язаних реформ: реформи територіального устрою держави, адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування, насамперед, розробка дієвого методичного інструментарію даної реформи повинна передбачати системний підхід до прийняття концепції реформи АТУ та програми заходів з її реалізації³². При цьому – зазначає І. Савенок, успішність реформування адміністративно-територіального устрою на рівні регіонів України залежить від декількох важливих моментів, а саме: розв'язання проблем економічної самостійності регіонів, забезпечення права на управління фінансовими ресурсами і перерозподіл коштів як на рівні держави, так і безпосередньо на регіональному рівні³³.

Два принципові моменти щодо проведення реформи ТОВ відзначають М. Мироненко та Г. Монастирський. По перше, в умовах адміністративно-територіальної реформи зростає об'єктивна необхідність у розробці та коректуванні довгострокових стратегій розвитку регіонів, удосконалення програм соціального та економічного розвитку з врахуванням стратегічних пріоритетів³⁴, а по-друге, у процесі адміністративно-територіальної реформи не просто "перекроюватимуться" адміністративні межі, а порушуватимуться усталені історичні управлінські та економічні зв'язки. У центрі реформи має стояти не "територія", а Людина як найвища цінність Української держави, забезпечення добробуту якої є місією функціонування владного апарату. Тому необхідно починати із розроблення соціальних стандартів життя населення, що гарантуватимуться владою³⁵.

³¹ Лещинський В. П. Пошук оптимальної моделі територіальної організації влади в Україні з метою реалізації структурних реформ. *Вісник ХНАУ. Серія : Економічні науки*. 2016. № 2. С. 50.

³² Приходченко Т. А. Реформа адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи. *Економіка. Управління. Інновації. Серія : Економічні науки*. 2016. № 4. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2016_4_14

³³ Савенок І. В. Фінансово-економічні аспекти реформування адміністративно-територіального устрою. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право)*. 2014. № 1. С. 123.

³⁴ Мироненко М. Ю. Формування стратегії соціально-економічного розвитку регіонів в умовах адміністративно-територіальної реформи. *Економіка. Фінанси. Право*. 2016. № 12. С. 8.

³⁵ Монастирський Г. Економіко-правове забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 1. С. 154.

Низка дослідників даного напрямку зосереджує увагу на ризиках і негативних моментах реформування системи АТУ держави. Так, В. Дієсперов вважає, що існує небезпека, що це реформування, як і більшість усяких попередніх, тільки підтвердить подальший занепад села³⁶. С. Осипенко та І. Когут аналізуючи процеси укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, що добровільно-примусово йдуть в Україні вже два роки, зазначають, що параметри, які покладено в основу визначення потенційного адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, є достатньо обмеженими, стандартизованими, що не дозволяє визначити реальний рівень фінансового потенціалу, а також соціально-економічного розвитку території. При цьому нерідко створюється ситуація віддалення послуг від мешканців населених пунктів, що увійшли до складу об'єднаної територіальної громади, але які не є центром громади, а також збільшення вартості послуг (а деякі з них будуть взагалі недоступними через нерозвинуту інфраструктуру)³⁷. Д. Тітов відзначає, що "за період з початку реформи досягнуто певних результатів, зокрема значно зросла прибутковість місцевих бюджетів, прийнято низку нормативно-правових актів у цій сфері. Однак, незважаючи на всі позитивні результати реформи, створений організаційно-економічний механізм розвитку сільських територіальних громад не є ідеальним і потребує вдосконалення для забезпечення подальшого розвитку в уже сформованих сільських об'єднаних територіальних громадах"³⁸.

П'ятий кластер – міжнародний, об'єднує дослідників, що вивчають кращі іноземні моделі й практики реформування систем ТОВ та АТУ в публічній сфері, досліджують можливості їх імплементації в українських умовах. Плідно працюють в даному напрямку Л. Білуха, О. Білянський, О. Бровко, Л. Варунц, Т. Забейворота, Л. Заставецька, А. Матвієнко, С. Нагорний, Л. Оленковська та М. Дурман,

³⁶ Дієсперов В. С. Сільські громади та адміністративно-територіальна реформа. *Економіка АПК*. 2015. № 1. С. 56.

³⁷ Осипенко С. О., Когут І. А. Адміністративно-територіальна реформа як основа побудови фінансової децентралізації. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2017. № 1-2. С. 362.

³⁸ Тітов Д. В. Реформа децентралізації в Україні: досягнення та проблеми подальшої реалізації. *Міжнародний науковий журнал "Інтернаука"*. Серія : Економічні науки. 2022. № 1. С. 74.

А. Панов, Т. Панченко, О. Піх, А. Світлична та Д. Джос, З. Сірик, Т. Стешенко, М. Ступень, А. Чиркін, В. Штефан, Л. Прокопенко та І. Шумляєва.

В рамках даного кластеру можна виокремити дві паралельні лінії: перша (уособлена О. Білянським, О. Бровко, І. Каспруком та Н. Гмурковською, О. Піхом, А. Чиркіним, А. Світличною та Д. Джос, Л. Прокопенко та І. Шумляєвою) зосереджується на вивченні досвіду Польщі як найбільш наближеної за вихідними умовами до України й найбільш вдалої за результатами реформування системи ТОВ країни; друга лінія фокусує увагу на досвіді інших країн Центральної та Східної Європи, Канади й Франції.

Так, полтавчанки А. Світлична та Д. Джос зазначають, що в основу трансформації місцевих органів влади та територіального устрою Польщі були покладені французька модель і власний історичний досвід. Проведення адміністративно-територіальної реформи охопило всі сфери суспільства, починаючи від правової (закріплення змін на законодавчому рівні), закінчуючи адміністративною і соціальною (узгодження змін з населенням та доведення результатів реформи до відома громадян). В результаті була створена держава нового типу, що служить громадянам³⁹. В результаті проведена реформа, за спостереженням І. Каспрука та Н. Гмурковської, дозволила вибудувати демократичну, прозору та надійну систему ТОВ, а польському самоврядуванню – міцно стати на ноги та перебрати на себе практично всі функції щодо забезпечення життєдіяльності громади⁴⁰.

Водночас, як виявляється при більш детальному дослідження, не всі результати польської реформи адміністративно-територіального устрою Польщі були вдалими.

Так, за твердженням О. Бровко, в сучасній Польщі є велика проблема, яка стосується ситуації з розподілом публічних фінансів. Вона залишається

³⁹ Світлична А. В., Джос Д. С. Адміністративно-територіальна реформа: досвід Польщі та напрацювання в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 20.

⁴⁰ Гмурковська Н. Г., Каспрук І. І. Адміністративно-територіальна реформа Польщі - досвід для України. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 108.

централізованою, тому одиниці самоврядування фінансуються прямими трансферами з державного бюджету, що обмежує самостійність територіальних громад у вирішенні місцевих проблем, яку вони одержали за конституцією. Більша частина майна, переданого державою в комунальну власність, належить гміні, а повіти та воєводства залежать від коштів державного бюджету. Ще одним негативним наслідком польської реформи є велика різниця між сільськими та міськими гмінами й повітами в обсязі ресурсів, якими можуть розпоряджатися ці самоврядні одиниці⁴¹.

Головною тенденцією розвитку місцевого самоврядування у східноєвропейських країнах, за твердженням М. Третяченко, є децентралізація, збільшення повноважень та рівня свободи місцевих органів влади⁴². Крім того, аналіз сучасних реформ територіальної організації державної влади у країнах Європи дав змогу А. Матвієнко виділити чотири основних тенденції:

- 1) переосмислення ролі держави-нації у сучасних умовах,
- 2) посилення органів місцевого та регіонального самоврядування в ході децентралізації,
- 3) активне використання асиметричних моделей;
- 4) впровадження ринкових механізмів у сферу надання публічних послуг⁴³.

На підставі проаналізованого європейського досвіду Т. Панченко розглядає доцільність зміни територіальної основи для місцевого та регіонального самоврядування, інституціональної організації, компетенції та фінансування регіонів України з точки зору їх відповідності досвіду європейських країн, де мали місце адміністративно–територіальні реформи останнім часом⁴⁴. Розгортаючи цю тезу, З. Сірик наголошує, що адміністративно-територіальний поділ займає

⁴¹ Бровко О. В. Особливості адміністративно-територіальної реформи Польщі. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Питання політології*. 2013. № 1073, вип. 24. С.40.

⁴² Третяченко М. О. Східноєвропейський досвід територіальної організації публічної влади на місцевому рівні. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 402.

⁴³ Матвієнко А. С. Особливості європейських реформ територіальної організації влади. *Політологічний вісник*. 2014. Вип. 74. С. 207.

⁴⁴ Панченко Т. В. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: відповідність європейському досвіду. *Гілея: науковий вісник*. 2014. Вип. 86. С. 348.

ключове місце в політичному спектрі євроінтеграційних цінностей,.. адже саме проведення адміністративно-територіальних реформ у країнах-кандидатах та формування адміністративно-територіальних одиниць відповідно до Номенклатури статистичних територіальних одиниць (NUTS), розробленої для надання певним територіям фінансової допомоги Європейського Союзу є чи не ключовою вимогою для інтеграції до ЄС⁴⁵.

Шостий кластер – суспільно-політичний. В рамках цього кластеру такі автори як О. Власюк, Л. Гейко, А. Городюк, П. Жук, А. Круглашов та В. Бурега, І. Литвиненко, В. Лобунець, В. Малиновський, О. Пухкал, О. Стогова та ін. характеризують суспільно-владні й політичні особливості ТОВ, передумови й чинники її реформування.

Так, О. Власюк стверджує, що актуальність проведення адміністративно-територіальної реформи назріла давно, оскільки чинний (станом на 2015 р.) територіальний устрій України сформувався за відсутності самостійної методології й був адаптований до радянської командно-адміністративної системи управління. На законодавчому й практичному рівнях система управління побудована зверху донизу на засадах домінування центральної влади над місцевими громадами. Відтак чинний адміністративно-територіальний устрій стає на заваді демократичним перетворенням у державі, здійсненню ефективної регіональної політики, стримує розвиток місцевої ініціативи та становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування⁴⁶. У свою чергу А. Круглашов та В. Бурега акцентують увагу на тому, що "Європейський за своїми принципами варіант децентралізації, який обрала для себе Україна, зумовлений не лише жорсткими політичними реаліями 2014 р., але й стратегічними інтересами нашої держави. Він відповідає її євроінтеграційному курсу та раніше взятим на себе міжнародним зобов'язанням"⁴⁷.

⁴⁵ Сірик З. О. Європейський досвід реформування адміністративно-територіального устрою. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 3. С. 50.

⁴⁶ Власюк О. С. Стан і проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України. *Регіональна економіка*. 2015. № 3. С. 16.

⁴⁷ Круглашов А. М., Бурега В. В. Нормативно-правові та концептуальні засади процесів децентралізації влади в Україні (2014-2020 рр.). *Медіафорум: аналітика, прогнози, інформаційний менеджмент*. 2022. Т. 10. С. 69.

П. Жук наголошує на важливості реформування насамперед базового рівня адміністративно-територіального устрою шляхом нарощування фінансово-економічного й соціально-демографічного потенціалу територіальних громад як одиниць АТУ базового рівня, підвищення їх функціональних можливостей, розвитку місцевого самоврядування⁴⁸.

В. Лобунець зауважує, що вирішення проблем проведення адміністративно-територіальної реформи лежить у площині зміни стратегічної концепції державного управління з переходом до системи місцевого самоврядування⁴⁹. В той же час, за спостереженнями О. Пухкала, головною метою адміністративно-територіальної реформи повинна була стати оптимізація системи управління територіями, впорядкування взаємовідносин органів влади різних рівнів, реформування в цілому системи державного управління, що у підсумку мало б сприяти підвищенню рівня життя кожного громадянина. Проте головною перешкодою для здійснення адміністративно-територіальної реформи стала відсутність політичної волі у вищого державного керівництва, а також відсутність консенсусу серед політичних сил щодо напрямів та особливостей реформування⁵⁰.

У розвиток даної тези І. Литвиненко зазначає, що відсутність чіткого плану законодавчого забезпечення територіальної реформи та базового закону про систему територіального устрою призводить до непослідовності у формуванні нормативно-правової бази в цій сфері, що, у свою чергу, знижує дієвість реформаційних перетворень та гальмує створення ефективної моделі територіальної організації влади в Україні⁵¹.

Політичними й управлінськими перспективами децентралізаційних процесів та реформування системи ТОВ в Україні в цілому, на переконання Л. Гейко,

⁴⁸ Жук П. В. Актуальні завдання та шляхи реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 1. С. 21.

⁴⁹ Лобунець В. І. Оцінка результативності реформи місцевого самоврядування та зміни адміністративно-територіального устрою в Україні. *Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку*. 2019. Вип. 1. С. 80.

⁵⁰ Пухкал О. Г. Проблеми та перспективи адміністративно-територіальної реформи в Україні на сучасному етапі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 15. С. 88.

⁵¹ Литвиненко І. Л. Реформування територіальної організації влади в Україні: здобутки та перспективи. *Університетські наукові записки*. 2018. № 3-4. С. 24.

Ю. Луценко та Р. Ковальової, має стати формування нової демократичної моделі управління, зорієнтованої на посиленні ролі територіальних громад, що надасть змогу їм отримати значний об'єм владних повноважень та контроль над власними справами. Впровадження децентралізаційних процесів, у свою чергу, сприятиме посиленню демократії в державі та підвищенню її стабільності⁵².

Сьомий кластер – теоретико-методологічний. Його представники – Л. Аведян, С. Бостан, В. Кравців, О. Лялюк, В. Малиновський, А. Онупрієнко, А. Парамонов, Ю. Шемшученко та М. Пухтинський значну увагу приділяють теоретичним та методологічним науковим засадам формування, розвитку та модернізації системи територіальної організації влади держави, її системного взаємозв'язку з іншими державно-управлінськими й політичними процесами, явищами та категоріями, оскільки "для якісної трансформації національної моделі публічної влади необхідно мати загальне розуміння, теоретико-прикладний виклад стратегічного бачення подальшого поступу суспільства, визначену логіко-гносеологічну модель, що б давала можливість цілісного уявлення про ТОВ та основні атрибути і логічні зв'язки між ними"⁵³.

Так, О. Лялюк наголошує, що територіальна організація влади є комплексною конституційно-правовою категорією, яка містить територіальний чинник та системно-структурний чинник організації публічної влади. 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 дієвість⁵⁴.

⁵² Гейко Л., Луценко Ю., Ковальова Р. Ціль та сутність реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. *Науковий вісник [Одеського національного економічного університету]*. 2017. № 7-8. С. 75.

⁵³ Малиновський В. Логіка і методологія дослідження трансформації територіальної організації влади. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2009. Вип. 2. С. 157.

⁵⁴ Лялюк О. Ю. Територіальна організація публічної влади в Україні як конституційно-правова категорія. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 1. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_1_4

С. Бостан зауважує, що однією з наявних проблем "спеціальної" теорії тих наук, що вивчають ТОВ є розгляд цього явища без зв'язку з іншими елементами того середовища, в якому воно існує, а як "самостійної одиниці". Адже ця "форма" є підсистемою – структурним елементом владної системи більш високого порядку – форми держави, остання є підсистемою держави, а держава, в свою чергу, підсистемою суспільства⁵⁵.

Авторське бачення перспективних форм АТУ держави та оптимальної моделі територіальної організації влади в країні пропонують Л. Аведян⁵⁶, В. Кравців та П. Жук⁵⁷, конституційно-правові засади й системну методологію реформування ТОВ України обстоюють Ю. Шемшученко та М. Пухтинський⁵⁸.

Таким чином, проведене в даному підрозділі дослідження надає підстави для твердження, що в українському науково-практичному дискурсі останнього десятиріччя утримується значний інтерес до проблематики реформування системи територіальної організації влади держави в Україні.

Виокремлено ключові сенси узагальненого бачення українськими дослідниками сучасного стану, існуючих проблем і шляхів подолання негативних тенденцій функціонування вітчизняної системи публічного врядування в межах існуючого адміністративно-територіального устрою.

Зокрема, це: існування безпосереднього взаємовпливу територіальної організації влади держави та інституційно-організаційної спроможності органів публічного врядування до ефективного виконання покладених на них функцій і завдань суспільного розвитку; фундаментальний характер впровадження реформування системи ТОВ як інституційного базису подальшої демократичної розбудови України; наголос на децентралізації, субсидіарності та досягненні ефективного балансу загальнодержавних інтересів з інтересами територіальних

⁵⁵ Бостан С. К. Форма територіальної організації публічної влади в державі: проблеми теорії и практики. *Публічне право*. 2015. № 2. С. 27.

⁵⁶ Аведян Л. Й. Становлення моделі територіальної організації влади в країні. Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Серія : Державне управління. 2015. № 4. С. 39-43.

⁵⁷ Кравців В. С., Жук П. В. Концептуальні засади реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні. *Регіональна економіка*. 2010. № 4. С. 7-16.

⁵⁸ Шемшученко Ю. С., Пухтинський М. О. Концептуальні, конституційні, політико-правові засади територіальної організації публічної влади. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 4-8.

громад; формування самодостатності, спроможності й самостійності територіальних громад у вирішенні проблем місцевого значення; стратегічно важливим є формування нової системи ТОВ у відповідності до європейських стандартів; дотримання вимоги ретельного наукового обґрунтування як стратегії реформ, так і їх алгоритму, "дорожньої карти" тощо.

Отже є очевидним необхідність подальшого реформування системи територіальної організації влади України як важливого стратегічного чинника подальшого перспективного демократичного державотворення в нашій країні.

1.2 Територіальна організація органів публічної влади та децентралізація: категоріально-понятійний аналіз

Хід процесів реформи децентралізації в Україні гостро поставив проблематику оптимізації структури органів публічного врядування в нашій країні. Нова влада вже оголосила про укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та утворень, озвучено й наміри про ліквідацію районних державних адміністрацій тощо. Таким чином, в черговий раз на українських теренах здійснюється спроба вдосконалення системи територіальної організації влади. Таких спроб за майже 30 років незалежності України було чимало, проте очікуваного результату – ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування ми так і не отримали.

Не в першу чергу негативний результат став наслідком як відсутності чіткої науково обґрунтованої стратегії реформування, так і корпоративні й фінансові інтереси владно-політичних груп, нерозуміння що саме необхідно здійснювати, які реформу чи реформи – адміністративну, адміністративно-територіальну, децентралізаційну чи реформу територіальної організації влади в цілому? Адже для того, щоб отримати бажаний результат, необхідно розуміти, що саме ми хочемо й що саме ми будемо здійснювати, щоб бачити системну картину, необхідно, насамперед визначитися з науковими категоріями та поняттями, що її пояснюють. Таким чином актуальним для успішності державотворчих процесів в Україні є,

зокрема, визначення місця й ролі концепції територіальної організації влади в дефінітивному ряду категоріально-понятійного апарату державного управління.

Слід зазначити, що проблематиці територіальної організації влади в державотворчих процесах, формуванні та реалізації державної економічної, соціальної й безпекової політики органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування протягом всього існування незалежної України приділяється значна дослідницька увага широкого кола науковців і практиків. Серед останніх публікацій з обраної проблематики можемо відзначити роботи таких науковців і дослідників як С. Бобровник, І. Верещук, Р. Губань, М. Дністрянський, С. Дубенко та В. Купрійчук, І. Заблодська та О. Гуджан, Я. Жовнірчик, Є. Кеба, О. Конотопцев, В. Коршун, В. Малиновський, С. Москаленко, В. Погорілко, О. Радченко, С. Саханенко, Л. Тварковська, С. Телешун, О. Тур, М. Федчишин та В. Фрончко.

Підавши програмному комп'ютерному аналізу весь масив публікації зазначених вище авторів нам вдалося синтезувати апаратно в програмі "Word's Cloud" хмару тегів дискурсного простору проблематики політико-територіальної організації влади в публічному врядуванні (Див. Рис. 1.2.), яка візуалізує місце й значення окремих дефініцій, понять та категорій наукової розвідки в дефінітивному ряду категоріально-понятійного апарату державного управління та надає можливість вибудування логічного ланцюжка взаємозв'язку категорій, понять і дефініцій обраної проблематики в науковому інструментарію науки державного управління.

Комплексний аналіз змісту публікацій обраної джерельної бази та хмари тегів дискурсного простору проблематики територіальної організації влади в публічному врядуванні сучасних держав дозволяє сформулювати твердження, що в науковому світі не склалося єдиного бачення феномену територіальної організації публічної влади, різні дослідники вживають різні терміни, або ж в один і той же вкладають різний зміст.



Рис. 1.2. Хмара тегів дискурсного простору проблематики територіальної організації влади в публічному врядуванні сучасних держав

* Джерело: *Розроблено автором самостійно*

Так, у різних публікаціях в близькому або взаємопов'язаному розумінні зустрічаються наступні дефініції: “територіальна організація влади”, “система територіальної організації влади”, “інститут територіальної організації влади”, “територіальна організація держави”, “політико-територіальна організація влади”, “політико-територіальна організація держави”, “адміністративно-територіальна організація суспільства”, “територіальна організація державного управління”, “територіальний устрій”, “адміністративно-територіальний устрій”, “політико-територіальний устрій”, “державний устрій”, “адміністративно-територіальний поділ”, “адміністративно-територіальна модель” тощо.

В нашому дослідженні це буде основна категоріально-понятійна група, що пояснює розташування й функціонування держави та її інституцій в межах географічної території країни.

Інша група – похідних та пов'язаних понять і дефініцій – обіймає низку понять, що розкривають окремі складові територіального розміщення та функціонування владних інституцій (територія, організація, устрій, поділ, держава, влада, державна влада, публічна влада, державне управління, публічна адміністрація тощо). Думається, що саме з основних складових досліджуваного феномену й варто почати категоріальний аналіз.

Так, ключовими ознаками держави є територія, населення та суверенна влада, при чому одне без іншого існувати не може. Територію як географічний простір І. Верещук називає “важливим конфігуратором системи державного управління, який може за певних умов слугувати чинником дезінтеграції, або ж інтеграції соціально-економічних та управлінських процесів і є базисом для формування системи органів державного управління”⁵⁹.

У прив'язці до території С. Москаленко визначає державу як “особливу форму організації суспільства, що характеризується суверенною владою, політичним і публічним характером, реалізацією своїх повноважень на певній території через діяльність спеціально створених органів та організацій з метою ефективного функціонування механізму влади та реалізацією загально соціальних повноважень. Порівняно з первісним суспільством держава є організацією територіальною, тобто її характеризує поділ населення за територіальними одиницями, організованими місцями проживання людей. При цьому держава керує не просто територією, а територіальними утвореннями, формуючи органи влади й управління”⁶⁰.

Отже, з даного визначення бачимо, що будь-яка держава розташовується на певній території, де й розміщує свої органи та інституції, покликані регулювати й впорядковувати суспільні відносини, організовувати поточну життєдіяльність суспільства та його розвиток. Таку точку зору відстоює, зокрема, професор

⁵⁹ Верещук І. А. Системний підхід до дослідження адміністративно-територіального устрою. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 256.

⁶⁰ Москаленко С. Держава. *Енциклопедія державного управління*. У 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 1: Теорія державного управління. Київ: НАДУ, 2011. с. 134.

О. Радченко, який зазначає, що з необхідності централізованого впорядкування споживання ресурсів життєдіяльності людської спільноти виникає система взаємодії індивіда, суспільства та влади, яка в процесі історичної еволюції призводить до інституціоналізації держави й державної влади в її сучасному вигляді⁶¹.

Варто зазначити, що *держава* як така є цілком абстрактним феноменом, що уособлюється в *органах державної (публічної) влади*, які й здійснюють *державну владу*. Процес розміщення органів державної влади по території держави описується здебільшого словами “поділ”, “організація” “устрій”. Серед цих дефініцій найпростішим є “поділ”, який передбачає механічне умовне або реальне розділення будь-чого цілого на частини. Слово “організація” (походить від французького “organisation” та пізньолат. “organizo” – облаштовує, надаю стрункого вигляду) несе значно більше змістовне навантаження, оскільки в застосуванні до предмету нашого дослідження означає такий поділ цілого на частини, за якого досягається внутрішня впорядкованість, *устрій* та узгодженість взаємодії більш чи менш диференційованих та автономних структурних елементів цілого, обумовлена його побудовою⁶². У свою чергу поняття “устрій” означає лад, систему організації чогось, установлений суспільний порядок⁶³.

Як бачимо, по відношенню до розміщення державних органів на території країни поняття “організація” розкривається через *устрій*, а поняття “устрій” – через *організацію*. Попри певну тотожність зазначених дефініцій можемо помітити, що “устрій” скоріше означає вже усталений, сформований, незмінний та статичний стан державної організації, в той час як “організація” з усією очевидністю несе в собі переважно риси процесу, динамічної взаємодії, повсякденної діяльності державного апарату, отже – й певної динаміки державного устрою. Таким чином,

⁶¹ Радченко О. В. Генезис прав людини як передумови виникнення правової держави: неоінстинктивістський підхід. *Проблеми законності : зб. наук. праць*. 2016. Вип. 113. с. 14 – 15.

⁶² Філософський енциклопедичний словник. НАН України, Ін-т філософії імені Г. С. Сковороди; [редкол.: В. І. Шинкарук (голова) та ін.]. Київ: Абрис, 2002. С. 566.

⁶³ Академічний тлумачний словник української мови. В 11-ти томах. Том 10. Київ: Наукова думка, с. 502. URL : <http://sum.in.ua/s/ustrij>

можемо стверджувати, що з трьох зазначених дефініцій “організація” поглинає в собі “устрій”, а останній, у свою чергу – “поділ” (Див. Рис. 1.3.) й відповідно – про територіальну організацію та територіальний устрій.

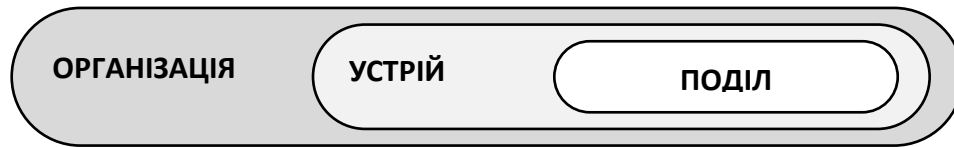


Рис. 1.3. Модель взаємозв'язку понять “організація”, “устрій”, “поділ”

*Джерело: Розроблено автором самостійно

В сучасному українському науковому дискурсі проблематики територіальної організації влади дефініція “устрій” зустрічається у словосполученнях “державний устрій”, “територіальний устрій”, “політико-територіальний устрій”, “адміністративно-територіальний устрій”. Як зазначає О. Тур, під *територіальним устроєм* будь-якої держави більшість науковців пропонує вважати офіційно (конституційно, законодавчо) встановлену систему територіальних і функціональних елементів та ієрархічних зв'язків, функцією якої є формування просторової структури публічної влади в державі⁶⁴.

Л. Тварковська визначає “територіальний устрій” як політико-територіальну організацію держави, що характеризується внутрішнім поділом території держави на окремі територіальні одиниці, їх статусом та формою правових відносин між собою та з державою в цілому⁶⁵.

На переконання В. Погорілка, слід розрізняти два основних види територіального устрою – політико-територіальний устрій (який є розмежуванням територій між державними утвореннями всередині держави, що характерно здебільшого для федеративних держав) та адміністративно-територіальний устрій (який є внутрішнім поділом території держави на частини)⁶⁶.

⁶⁴ Тур О. В. Теоретичні аспекти визначення складових адміністративно-територіального устрою України. *Моделювання регіональної економіки*. 2014. № 1. С. 152.

⁶⁵ Тварковська Л. І. До питання щодо науково-теоретичного визначення поняття “територіальний устрій держави”. *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. 2010. Випуск 48. С. 216.

⁶⁶ Погорілко В. Ф. Територіальний устрій. *Юридична енциклопедія* в 6 т. / Редкол.: Ю. с. Шемшученко (відп. Ред.) та ін. Київ: „Українська Енциклопедія”, 1998. Т. 6: Т-Я. С. 42.

С. Дубенко та В. Купрійчук використовують поняття “територіальний устрій держави” як певний синонім державному устрою, трактуючи його для позначення устрою території держави співвідношення держави як цілого з її основними частинами (державно-територіальними одиницями). При цьому автори зазначають, що використовують дане поняття в розумінні “політико-територіальний устрій держави”, під яким виокремлюють власне політико-територіальний поділ та адміністративно-територіальний поділ⁶⁷.

Державний устрій В. Погорілко та С. Бобровник визначають як елемент форми держави, який характеризує територіальну організацію влади та державне самовизначення населення у визначає принципи поділу території держави на складові елементи, спосіб організації та взаємовідносин між різними рівнями державних органів влади...”⁶⁸.

С. Телешун вважає, що поняття “державний устрій” включає до свого складу “територіальний устрій”, який, у свою чергу, включає поняття “адміністративно-територіальний устрій”⁶⁹. Цю думку повторює В. Коршун⁷⁰.

Остання з названих дефініцій – адміністративно-територіальний устрій – є однією з найбільш поширених в українському науковому дискурсі й доволі часто вона носить ті ж самі ознаки, що й "територіальна організація влади". Так, М. Дністрянський наголошує, що “адміністративно-територіальний устрій – це особлива політико-географічна система, яка, базуючись на організації державної влади та місцевого самоврядування, визначає основні територіальні пропорції життєдіяльності суспільства. Забезпечуючи цілісність держави та центрально-ієрархічні співвідношення в межах її суспільно-географічного простору,

⁶⁷ Дубенко С., Купрійчук В. Державний устрій. *Енциклопедія державного управління*. У 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 1 : Теорія державного управління. Київ: НАДУ, 2011. с. 161.

⁶⁸ Погорілко В. Ф., Бобровник С. В. Державний устрій. *Політологічний енциклопедичний словник*. / Упорядник В. П. Горбатенко. 2-ге вид., доп. І перероб. Київ: Генеза, 2004. С. 149.

⁶⁹ Телешун С. Теоретичні аспекти визначення поняття “державний устрій України”. *Вісник УАДУ*. 1999. №4. с. 290.

⁷⁰ Коршун В. Ф. Співвідношення інституту адміністративно-територіального устрою України: теоретичні засади формування та становлення до проголошення незалежності України. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 106.

адміністративно-територіальний устрій виконує в суспільстві важливі інтегруючі та структуроформуючі функції”⁷¹.

В. Малиновський адміністративно-територіальний устрій визначає як зумовлену географічними, природними, історичними, економічними, етнічними, культурними, соціальними та ін. чинниками внутрішню територіальну організацію держави з поділом її на складові частини (адміністративно-територіальні одиниці) з метою забезпечення населення необхідним рівнем послуг та збалансованого розвитку всієї території держави⁷². М. Федчишин та В. Фрончко зазначають, що адміністративно-територіальний устрій слід розглядати як сукупність територіальних утворень із системою державних органів та органів місцевого самоврядування, яка функціонує в їх межах, у результаті чого забезпечується необхідна організаційна єдність, створюється певна система адміністративно-територіального устрою, де кожна адміністративно-територіальна одиниця охоплює певний територіальний колектив, інтереси якого виражають відповідні представницькі органи⁷³. І. Заблодська та О. Гуджан підкреслюють, що адміністративно-територіальний устрій — це “зумовлена соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини — адміністративно-територіальні одиниці”⁷⁴.

В більшості держав адміністративно-територіальний устрій є конституційним інститутом з різним ступенем конкретизації, деталізації. При цьому, як уточнює Р. Губань, термін „адміністративно-територіальний устрій” не можна ототожнювати з поняттям „територіальна організація держави”, яке означає побудовану за територіальними принципами державну організацію суспільства і

⁷¹ Дністрянський М. Адміністративно-територіальний устрій України: політико-географічні проблеми функціонування та можливості оптимізації. Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Географічні науки. 2013. № 6. С. 139.

⁷² Малиновський В. Адміністративно-територіальний устрій. *Енциклопедія державного управління*. У 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 5 : Територіальне управління. Київ: НАДУ, 2011. С. 17.

⁷³ Федчишин М., Фрончко В. Новий адміністративно-територіальний устрій України і місцеве самоврядування : характер взаємозв'язку. *Віче*. 2001. № 4. с. 40.

⁷⁴ Заблодська І. В., Гуджан О. В. Особливості адміністративно-територіального устрою України: організаційний аспект. *Економіка та держава*. 2012. № 7. С. 11.

передбачає насамперед поділ території держави на виборчі, військові округи, адміністративно-територіальні одиниці тощо”⁷⁵. Проте, як свідчить хмара тегів (Рис. 1.2.) та джерельний аналіз дискурсного простору нашого дослідження, термін “територіальна організація держави” не є достатньо поширеним, як і синонімічний термін “територіальна організація державної влади”, під якою О. Конотопцев розуміє “систему органів державної влади, яка забезпечує організуючий вплив держави на суспільство по всій території країни”⁷⁶.

Значно активніше науковці використовують термін “територіальна організація влади”, який за влучним спостереженням професора С. Саханенка, є одним із важливих наукових понять у державному управлінні, яке охоплює всі аспекти територіального розподілу влади, форми її організації, регіональні відмінності у системах організації влади, розселення людей, взаємовідносини суспільства й природи, а також проблеми регіональної соціально-економічної політики. У вужчому розумінні воно включає такі категорії, як адміністративно-територіальний устрій держави, регіональне управління державними справами, формування територіальних державних організаційно-управлінських структур, визначення територіальних об’єктів управління. Територіальна організація влади – це система просторових форм її організації, які забезпечують розвиток і функціонування держави⁷⁷.

З позицій нормативно-правового підходу визначає територіальну організацію влади Є. Кеба: – це “визначена Конституцією України та переважно нормами вітчизняного адміністративного законодавства система органів публічної влади (місцеві органи виконавчої влади, територіальні органи центральних органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування) і взаємовідносини між ними, що формується відповідно до адміністративно-територіального устрою

⁷⁵ Губань Р. В. Загальна характеристика недоліків сучасного адміністративно- територіального устрою України. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право. 2011. Вип. 2. С. 106-112.

⁷⁶ Конотопцев О. Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління: Автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.01. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2003. С. 6.

⁷⁷ Саханенко С. Є. Територіальні основи організації публічної влади в Україні. Одеса, 2003. 192 с.

держави й має особливості функціонування на його різних рівнях”⁷⁸.

На переконання Я. Жовнірчика, територіальна організація влади залежить від адміністративно-територіального поділу країни, а системою розгортання державної влади у просторі (просторовий каркас самоуправління суспільства) є адміністративно-територіальна організація суспільства. Ця система членування території відповідає системі органів державної влади. Іншими словами, це привілейоване, інституційно зафіксоване, практично завжди індивідуальне багаторівневе районування державної території, де кожен район представлений одиничним контуром і входить як ціле в район більш високого рангу⁷⁹.

На наш погляд, інститут територіальної організації влади в найбільшому узагальненні може розглядатися в двох вимірах: або як процес (і тоді йдеться про реформування), або як система (і тоді йдеться про сукупність інституцій, структур, взаємозв'язків, нормативно-правового регулювання тощо). В даному дослідженні використання словосполучень "система територіальної організації влади", "система територіальної організації органів влади" та "територіальна організація влади" використовуються як тотожні синоніми при всіх випадках опису моделей та систематизації варіантів адміністративно-територіального розташування органів державної влади та місцевого самоврядування.

В контексті історичного розвитку територіальних утворень на автохтонних землях праукраїнців важливим уточненням дефініції "територіальна організація влади в Україні" є те, що під "Україною" в дисертації розуміються усі терени тисячолітнього історичного проживання українців на своїх землях незалежно від їх входження до тих чи інших державних утворень в різні історичні періоди.

Узагальнюючи зазначені підходи, спробуємо синтезувати логічну дефінітивну модель взаємозв'язку основних понять категоріально-понятійного апарату науки державного управління (Див. Рис. 1.4).

⁷⁸ Кеба Є. Г. Стан наукових досліджень та законодавства України щодо територіальної організації влади як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. Часопис Київського університету права. 2018. № 3. С. 123.

⁷⁹ Жовнірчик Я.Ф. Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2005. С. 8.

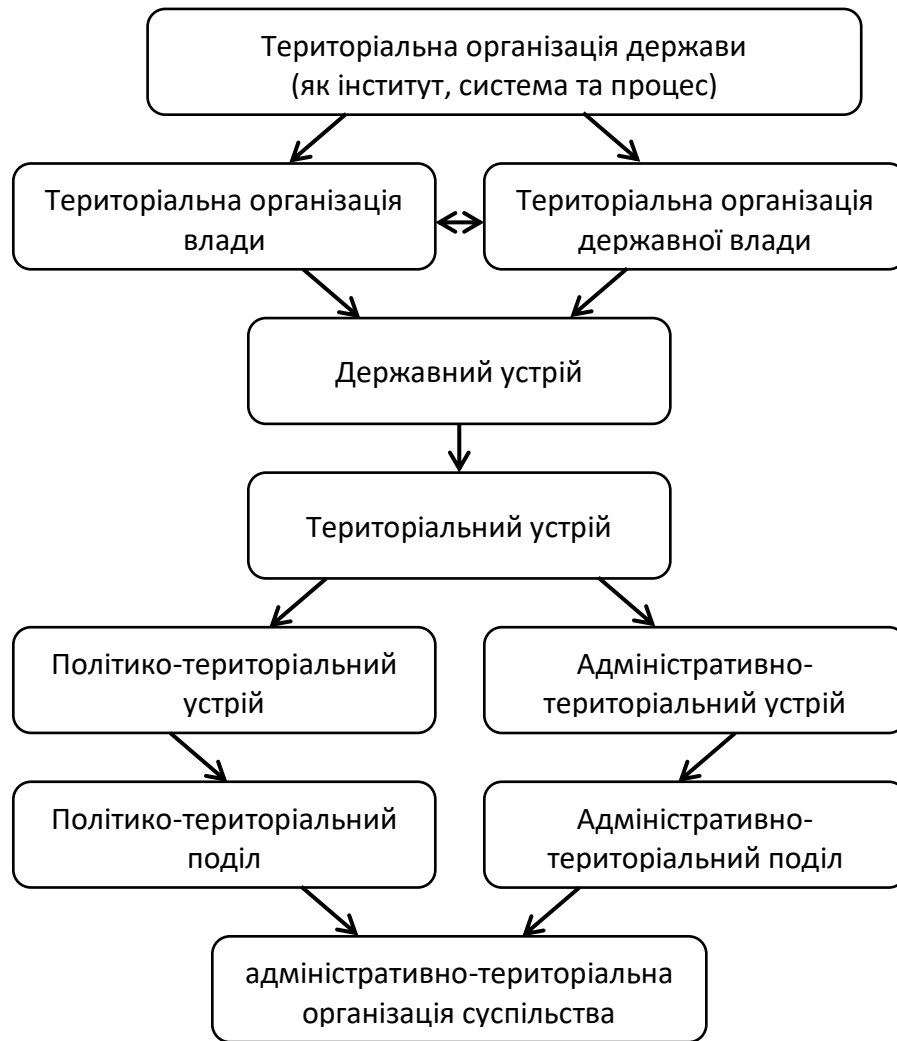


Рис. 1.4. Дефінітивна модель взаємозв'язку основних понять категоріально-понятійного апарату науки державного управління

*Джерело: Розроблено автором самостійно

В контексті нашого дослідження важливими є поняття "державне управління", "публічне управління" та "публічне врядування", які в силу їх загальнозрозумілого й широко описаного характеру не потребують особливих пояснень. Лише коротко зазначимо, що з наведеного переліку поняття "публічне врядування" є найбільш широким, оскільки включає в себе "публічне управління", яке у свою чергу включає в себе "державне управління". Водночас функціональне здійснення процесів публічного врядування та управління реалізується через "механізми державного управління" – одного з центральних понять науки публічного управління та адміністрування.

Так, академік О. Амосов зазначає, що "механізм управління" – це сукупність форм і методів впливу органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування та функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарського комплексу⁸⁰.

З позиції знаного фахівця науки державного управління В. Бакуменка, механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Дослідник поділяє ці механізми на системні та прості. На думку В. Бакуменка, системними механізмами публічного/державного управління є інституалізація, стратегічне планування, державна політика, державне регулювання, державна підтримка, державне стимулювання, державно-управлінські реформи та трансформації, національні проекти, державні цільові програми, програми соціально-економічного розвитку, державний бюджет. Серед простих механізмів публічного управління поширеними є правові, організаційні, ресурсні (фінансові, кадрові, матеріально-технічні, інформаційні)⁸¹.

Державний механізм управління професор І. Дегтярьова визначає як систему державних організацій (державних органів, державних підприємств і державних установ), які здійснюють завдання держави і реалізують її функції, та характеризується єдністю організаційних, нормативно-регулятивних, матеріально-технічних, бюджетно-фінансових, ідеологічних та соціально-культурних способів і засобів матеріалізації публічної влади; надає останній демократичного і правового характеру, соціально орієнтовної визначеності та предметності⁸².

На наш погляд, одним з найбільш ґрунтовних досліджень сутності механізму державного управління є категоріальний аналіз даного поняття, здійснений професором О. Радченком. Він зазначає, що у широкому розумінні "механізм

⁸⁰ Амосов О. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку... С. 12.

⁸¹ Бакуменко В., Бондар І., Горник В., Шпачук В. Особливості публічного управління та адміністрування : Навчальний посібник. Київ : КНУКіМ, 2016. С 35–36.

⁸² Дегтярьова І. О. Еволюція державних механізмів регіонального розвитку. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. Вип. 2. - С. 166.

державного управління – це системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів в державі як продукт організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізацію функцій держави та має в якості суб'єкта органи державного управління"⁸³.

С. Кравченко та Т. Парвіна, розглядаючи з позицій системного підходу теоретичні основи формування механізму управління інноваційною діяльністю пропонують визначення державного механізму управління регіональним розвитком як цілісної системи, яка містить сукупність взаємопов'язаних функціональних підсистем, кожна з яких виконує відповідну функцію з управління керованим об'єктом, складається з відповідного набору складових, ефективне функціонування яких дозволяє якісно управляти об'єктом регіонального розвитку⁸⁴.

Розглядаючи механізм управління регіональним розвитком як систему, де кожний орган державного управління є відкритою складовою, яка функціонує в умовах зовнішнього середовища, що постійно змінюється, О. Федорчак наголошує, що така система "призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням", і стверджує, що "механізм управління регіональним розвитком – це системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має на меті реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного

⁸³ Радченко О. Родові ознаки категорії "механізм" в соціальних науках. *Публічне управління : теорія та практика*. 2013. № 3(15). С. 24.

⁸⁴ Кравченко С., Парвіна Т. Теоретичні основи формування механізму управління інноваційною діяльністю. Соціально-гуманітарний Інтернет-портал. URL : <http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc-Gum/st.pdf>

впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил"⁸⁵.

Варто зазначити в контексті нашого дослідження що одним з таких механізмів публічного управління є й механізм децентралізації влади.

Отже, проведений в даному підрозділі комплексний аналіз наукових публікацій обраної джерельної бази та хмари тегів дискурсного простору проблематики територіальної організації влади в публічному врядуванні сучасних держав, дозволив нам визначити місце й значення окремих дефініцій і категорій нашої наукової розвідки в дефінітивному ряду категоріально-понятійного апарату державного управління та надав можливість вибудування логічного ланцюжка взаємозв'язку категорій, понять і дефініцій обраної проблематики в науковому інструментарію науки державного управління.

Можна зробити висновок, що в умовах транзитивного типу суспільного розвитку, коли Україна вимушена знаходити нові механізми економічного та суспільно-політичного поступу, щоб наздогнати передові держави світу, принципове значення має розробка стратегічних механізмів оптимального формату територіальної організації органів публічної влади в Україні, здатного зберегти цілісність держави, організаційну єдність системи публічного врядування, яка б могла забезпечити підвищення ефективності управління економічними та соціально-політичними процесами, залучення інноваційних політико-управлінських механізмів, спроможних вдосконалити державний лад та демократичну політичну систему нашої країни, поліпшити якість життя та людського потенціалу нашої держави.

⁸⁵ Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування : науковий вісник*. 2008. Вип. 1. URL : <http://www.lvivacademy.com/visnik/zmist.html>

1.3 Сутність, зміст і форми територіальної організації влади держави

Логіка подальшого розгортання нашого дослідження потребує розгляду впливу географічно-територіального фактору на етногенез народів та його ролі в процесах переходу людства до державно-організованої життєдіяльності соціуму, визначення сутності й змісту державно-управлінського явища політико-територіальної організації системи інституцій публічної влади держави, що отримала назву "територіальна організація влади".

Безперечно, успішність будь-якої державно-організованою людської спільноти, народу, нації пов'язана з цілою низкою різноманітних факторів історичного, географічного, політичного, економічного, соціального, культурного, демографічного тощо характеру, серед яких територіальний вимір є одним з базових. Саме зародження перших держав значною мірою пов'язане з природними умовами тієї території, на якій розселялися й жили близькі в етнокультурному та мовному плані люди. Територіальний фактор був вирішальним у формуванні укладу життя первинних громад: теплий клімат, багаті гумусом землі та наявність річок зумовлювали сільськогосподарський уклад, суворі степи – кочовий, а близькість до моря – рибальський і мореплавний. Не випадково Ш. Луї Монтеस्क'є стверджував, що влада клімату є сильнішою за владу людей⁸⁶. Спираючись на географічні умови як базовий чинник історичного та соціального розвитку народів створив свою відому теорію пасіонарності та етногенезу Лев Гумільов⁸⁷.

Отже, можна говорити про те, що географічно-територіальний фактор, який в первісний період розвитку людства вирішальним чином впливав на етногенез народів, в період державно-організованої життєдіяльності соціуму став важливим фактором організації системи владних інституцій держави, що отримало назву "територіальна організація влади". Адже за твердженням канадійського дослідника

⁸⁶ Монтеस्क'є Ш. Луї. Про закони по їх відношенню до умов клімату. *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 88.

⁸⁷ Гумільов Л. М. Етногенез та біосфера Землі (уринок). *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 30 – 46.

М. Кітінга, важливою характеристикою сучасних соціальних систем є їхнє розчленування у територіальному вимірі через значний вплив фізичного простору на економічну активність, соціальні зв'язки та стиль життя, що й обумовлює територіальний поділ системи органів публічного врядування будь-якої країни⁸⁸.

На нашу думку той глибинний вплив географічної території на особливості формування певних форм і моделей державного буття народів світу свідчить про важливість такої територіальної організації влади в сучасних державах, яка б найбільшим чином відповідала характерним культурно-історичним умовам етногенезу даного народу. Таким чином актуальним для успішності державотворчих процесів в Україні є, зокрема, визначення сутності, змісту та форм соціетального інституту територіальної організації влади в сучасному науковому дискурсі державного управління.

Проведений в попередніх підрозділах джерелознавчий аналіз сучасного українського наукового дискурсу проблематики сутності й змісту територіальної організації публічної влади держави, її впливу на процеси державотворення, формування та реалізацію державної економічної, соціальної й безпекової політики органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування засвідчив, що в незалежній Україні приділяється значна дослідницька увага широкого кола науковців і практиків. Зокрема, серед останніх публікацій з обраної проблематики можемо відзначити роботи таких науковців як П. Білик, І. Верещук, А. Гетьман, М. Грачов, М. Дністрянський, Я. Жовнірчик, Т. Качмарек, Є. Кеба, М. Кітінг, Я. Колінко, В. Коршун, І. Кресіна, О. Лагоднюк, В. Лещинський, В. Литвин, В. Лобунець, І. Магновський, А. Майборода та І. Ататей, А. Онупрієнко, О. Пухкал, О. Стогова, О. Тур та ін.

Науковці сфери державного управління зазначають, що на сучасному етапі розвитку людської цивілізації найбільш характерною формою інституціоналізації впорядкованої життєдіяльності людських спільнот є держава, демократичне

⁸⁸ Keating M. The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1998. P. 7.

розуміння сутності якої в науці державного управління утвердилося саме як "політико-територіальної організації публічної влади"⁸⁹. Подібну точку зору, зокрема, поділяє народний депутат І. Верещук, яка зазначає, що "географічний простір є важливим конфігуратором системи державного управління, який може за певних умов слугувати чинником дезінтеграції, або ж інтеграції соціально-економічних та управлінських процесів і є базисом для формування системи органів державного управління"⁹⁰.

То ж розберемося, що собою являє власне "територіальна організація влади" та коли й як виникла потреба в політико-територіальному поділі географічного простору суспільства й держави.

У сучасному адміністративно-правовому розумінні територіальна організація влади – "це визначена Конституцією України та переважно нормами вітчизняного адміністративного законодавства система органів публічної влади (місцеві органи виконавчої влади, територіальні органи центральних органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування) і взаємовідносини між ними, що формується відповідно до адміністративно-територіального устрою держави й має особливості функціонування на його різних рівнях"⁹¹. У соціально-політичному плані – "це зумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці – з метою забезпечення населення необхідним рівнем публічних послуг, раціональної системи управління соціально-економічними процесами, збалансованого розвитку усієї території держави"⁹².

У державно-управлінському вимірі – це науково обґрунтована локалізація взаємопов'язаних просторових поєднань систем і форм організації влади, яка

⁸⁹ Білик П. Поняття та правова сутність управлінської категорії "регіон". *Право України*. 2001. №11. с. 33.

⁹⁰ Верещук І. Системний підхід до дослідження адміністративно-територіального устрою. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 261.

⁹¹ Кеба Є. Г. Стан наукових досліджень та законодавства України щодо територіальної організації влади як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 3. С. 123.

⁹² Пухгал О. Г. Проблеми та перспективи адміністративно-територіальної реформи в Україні на сучасному етапі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 15. С. 89.

базується на нормативно-правовій і законодавчій основі та політичній організації суспільства та охоплює, як правило, три рівні територіальної організації влади в структурі держави: макрорівень – територія країни; мезорівень – територіальна організація влади областей, районів; мікрорівень – просторова організація місцевого самоврядування (села, селища, міста)⁹³. Як цілком слушно наголошує В. Литвин, такий поділ "в ідеалі має відображати специфіку внутрішньої "територіальної тектоніки" – розміри підконтрольної певному соціуму території, густота населення, оптимальність системи комунікацій, історично сформовані особливості розселення, роль міст як центрів тяжіння"⁹⁴.

Загально визнано, що інститут держави визрівав в надрах суспільства як інструмент впорядкування та регулювання суспільних відносин і всього процесу становлення, життєдіяльності та розвитку відповідної людської спільноти. Зрозуміло, що найперші демократичні держави-міста Стародавньої Греції в силу своїх географічних розмірів та кількості мешканців були цілком спроможними ефективно управлятися з єдиного адміністративного центру за допомогою якщо не форм безпосередньої демократії, то з мінімальним проходженням управлінського рішення від органу, що його ухвалює, до виконавців. Проте вже в територіально великих державних утвореннях, зокрема у Стародавньому Римі, який підкорив численні народи й території та перетворився на імперію, управління подібного типу ставало вже неможливим, втрачаючи свою ефективність в геометричній прогресії відповідно до зростання території держави.

Відтак задля виконання функцій влади та управління, ефективної діяльності державного апарату держава впорядковує свою внутрішню територіальну організацію, розділяє свою територію на адміністративні одиниці різного рівня, виду та юридично-правового статусу. Це покликано забезпечити оптимальну форму державної єдності центральних та місцевих органів публічного врядування,

⁹³ Жовнірчик Я.Ф. Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2005. С. 17.

⁹⁴ Литвин В. М. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективне бачення і перспективи реформування. *Вісник Національної академії наук України*. 2015. № 8. С. 59.

найбільш раціональну та адекватну систему побудови державного апарату, ефективного здійснення ним владних повноважень та управління країною. Зокрема, відомий польський науковець Т. Качмарек необхідність територіалізації управління пояснює тим, що навіть найбільш раціональна організація центральної адміністрації не в змозі забезпечити належного виконання публічних завдань в межах усієї держави. Таким чином, реалізація регуляційних, організаторських функцій держави не може відбутися без територіальної адміністрації, а багаторівневе управління сьогодні є неодмінним елементом реалізації державних завдань⁹⁵.

При обранні тієї чи іншої форми територіальної організації влади ключовим є пошук і обрання оптимальних з точки зору домінуючих цінностей та менталітету державотворчого народу (нації) параметрів взаємовідносин та взаємодій центрального, регіонального та місцевого рівнів влади, а також дотримання низки інших критеріїв, до яких М. Дністрянський відносить наступні: а) кількість ієрархічних ступенів адміністративно-територіальної системи має в загальних рисах співвідноситися з розмірами території країни, кількістю та розміщенням її населення; б) розміри адміністративних одиниць одного й того ж рівня не повинні відзначатися великою контрастністю; в) кожна адміністративна одиниця має бути цілісною, комунікаційною зв'язаною, з вдалим розташуванням адміністративного центру, який володів би необхідним людським та інфраструктурним потенціалом⁹⁶.

Принципова важливість значення територіальної організації влади розкривається тим фактом, що в Основному законі будь-якої держави в обов'язковому характері закріплюється відповідне політико-територіальне співвідношення політичних інтересів та суспільних сил особливості регулювання владно-суспільних відносин, що виникають з приводу організації та здійснення влади в системі органів публічного врядування країни.

⁹⁵ Kaczmarek T. *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*. Poznań : Wydawnictwo Naukowe UAM, 2005. P. 37.

⁹⁶ Дністрянський М. Адміністративно-територіальний устрій України: політико-географічні проблеми функціонування та можливості оптимізації. *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Географічні науки*. 2013. № 6. С. 139.

Не випадково М. Грачов зазначає, що територіальна організація влади й побудований на ній державний устрій виступають узагальнюючим визначенням сутності, змісту та форми держави відбиваючи в собі всю сукупність суспільно-владних відносин, взаємозв'язків та взаємовідносин в механізмі організації та функціонування держави, зокрема й характер відносин держави в цілому (центральної влади) з її складовими частинами (місцевими органами публічної влади)⁹⁷. Це твердження поділяє й наша співвітчизниця Я. Колінко, яка стверджує, що саме встановлення певного співвідношення влади і суспільства у вигляді територіальної організації публічної влади дозволяє говорити про реальність таких понять як демократія, громадянське суспільство тощо⁹⁸.

Спираючись на загальнофілософське трактування територіальної організації влади як певного просторового виразу існування матерії на поверхні землі Є. Кеба пропонує розглядати їх як мінімум у чотирьох вимірах: будову, функціонування, розвиток та управління⁹⁹. Тож спробуємо здійснити такий аналіз форм побудови, основних функцій та принципів розвитку й управління в системі політико-територіальної організації публічної влади

Все історичне розмаїття побудови територіальної організації влади держави за визначеннями науковців та експертів вкладається в п'ять основних форм: безпосереднє народовладдя, унітаризм, федералізм, конфедерація, імперія. У просторовому політико-територіальному вимірі держава безпосереднього народовладдя має однорівневу структуру органів публічної влади з юрисдикцією на всю підконтрольну територію та людність.

Унітарна держава має єдиний владно-політичний центр та ієрархічну побудову підконтрольних цьому центру інституцій публічного врядування. При цьому кожна унітарна держава стикається з центральною проблемою:

⁹⁷ Грачов М. І. Основні функції держави, верховної влади та державного апарату: політико-правовий зміст. *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 149.

⁹⁸ Колінко Я. Регіоналізація як принцип побудови територіальної організації публічної влади в країнах Європи. *Юридична Україна*. 2015. № 1. С. 18.

⁹⁹ Кеба Є. Г. Стан наукових досліджень та законодавства України щодо територіальної організації влади як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 3. С. 121.

збалансування двох протилежних тенденцій – централізації та децентралізації як пошуку оптимального визначення системи розбудови та взаємодії адміністративно-територіальних одиниць.

На переконання А. Онупрієнко, така "оптимальна організація публічної влади залежить від ефективності рознесення обсягу її владних повноважень по відповідних вертикальних та горизонтальних рівнях її здійснення, встановлення меж компетенції кожного рівня, ефективного громадського та судового контролю, дотримання принципів автономії у реалізації виключної сфери компетенції кожним рівнем публічної влади та субсидіарності"¹⁰⁰.

Відтак сучасні унітарні держави можуть бути централізованими та децентралізованими. Окремі науковці визначають децентралізацію як своєрідну форму демократії унітарної держави, що дозволяє при збереженні основних функцій державних органів розширити повноваження місцевого самоврядування, стимулювати населення до участі в публічному управлінні і реалізації власних інтересів, активізувати ринковий механізм саморегуляції та самофінансування як ефективну стратегію, що сприятиме об'єднанню територіальних громад, їх ефективному розвитку¹⁰¹. Якщо рівень децентралізації є максимальним та охоплює не тільки адміністративні, фінансові, економічні, соціально-культурні сфери самостійного врядування, а й політико-правові та законодавчі, така децентралізація перетворюється на федерацію.

Федералізм як форма політико-територіальної організації публічної влади передбачає відносно слабку й функціонально та компетентісно обмежену центральну владу на фоні сильних владних інституцій другого – регіонального рівня. За федерального устрою політико-адміністративні органи регіонального рівня мають власні законодавчі та виконавчі органи публічної влади, власний бюджет та відмінне від інших законодавство, делегуючи загальнодержавному

¹⁰⁰ Онупрієнко А. М. Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади. *Форум права*. 2014. № 4. С. 226.

¹⁰¹ Лобунець В. І. Оцінка результативності реформи місцевого самоврядування та зміни адміністративно-територіального устрою в Україні. *Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку*. 2019. Вип. 1. С. 83.

владному центру тільки ті повноваження, які функціонально є спільними для всіх регіонів (національна безпека та оборона, міжнародні стосунки, соціальне та пенсійне забезпечення тощо).

Федеральна форма територіального устрою є характерною для великих в територіальному вимірі держав, наприклад, Росія, США, Німеччина. Як свідчить історія – саме сила центральної влади та розмір території зумовлюють унітаризм і федералізацію. Тривалий історичний час (від середини ХІХ до ухвалення Конституції України у 1996 році) в науково-політичній думці українських мислителів і державних діячів домінувало бачення України як самостійного федеративного утворення або ж повноправного суб'єкта федеративної держави разом з іншими слов'янськими народами.

Проте, як зазначає О. Стогова, всі спроби реформування територіальної організації влади в Україні протягом останнього століття мали своєю метою створення моделі, яка є максимально зручною для управління із центру. Кожен етап характеризується відповідністю вимогам діючої політичної системи, а не прагненням до задоволення потреб громадян¹⁰². Не в останню чергу саме тому в нашій країні вкоренилося тяжіння до сильноцентралізованої унітарної держави, де процеси децентралізації розпочалися тільки після перемоги Революції Гідності 2014 року.

Свого роду винятковою форма політико-територіальною організацією публічної влади є конфедерація, що становить собою крайній прояв федералізму, що відрізняється від останнього фактичною відсутністю державного суверенітету на найвищому політико-адміністративному рівні, рішення якого навіть із загальнодержавних питань не є обов'язковими для конфедеративних територіальних складових. В конфедераціях, як правило, немає єдиного громадянства, а інколи – і єдиного законодавчого органу. Класичною конфедерацією є Швейцарія, всі ознаки конфедерації має сучасний ЄвроСоюз.

¹⁰² Стогова О. В. Адміністративно-територіальний устрій в Україні: основні етапи становлення та їхні характеристики. *Сучасне суспільство*. 2019. Вип. 1. С. 231.

Імперії існували в старі часи, їх поява стала наслідком завойовницьких війн, в ході яких сильні унітарні держави захоплювали значні території, інші країни на різних стадіях формування власної державності, соціоекономічного розвитку та етнокультурного складу. Внаслідок цього створювалося державне утворення з єдиним сильним центром-метрополією та багатьма різнопорядковими складовими-колоніями, в кожній з яких складався власний симбіоз територіального управління централізованої влади метрополії з децентралізованими формами місцевого самоврядування. Оскільки ж, як зазначає О. Тур, науково виважені вимоги до територіального поділу влади вимагають урахування трьох складових – територіальної, соціально-економічної та організаційної, які мають пов'язати природно-географічні, культурно-історичні, соціально-економічні чинники з необхідністю подолання нерівномірності соціально-економічного розвитку територій; раціональності розподілу повноважень між органами центральної та місцевої влади¹⁰³, то стає зрозумілим, що в умовах імперії такої єдності досягти неможливо. Тому постійна необхідність втискати в централізовану імперську владу механізми традиційного владарювання колоній призводила до регулярних повстань, конфліктів і спроб корінних народів вирватися з колоніальної залежності. В результаті більшість імперій світу розпалася.

Окрім наведених форм, політико-територіальна організація публічної влади як і будь-яке інше історичне явище або процес має своє функціональне навантаження та певні принципи формування та розвитку. Таку архітекtonіку феномену територіальної організації влади можна представити у вигляді структурної моделі, в якій пропонуємо виокремити основні форми (імперська, унітарна, федеративна та конфедеративна), функції (вдосконалення системи управління, зміцнення територіальної єдності, стандартизації якості надання адміністративних послуг, стандартизації якості надання адміністративних послуг) та принципи (Рис.1.5).

¹⁰³ Тур О. В. Теоретичні аспекти визначення складових адміністративно-територіального устрою України. *Моделювання регіональної економіки*. 2014. № 1. С. 153.



Рис. 1.5. Структурна модель наукового концепту політико-територіальної організації публічної влади

* Джерело: Розроблено автором самостійно

Філософія трактує поняття "функція" (лат. *functio*) в контексті державного управління як певну роль, виконавчу діяльність держави як соціального інституту (уособлену органами публічного врядування) по відношенню до суспільства, виконання головних завдань, поставлених суспільством перед державою, ключових обов'язків з впорядкування та регулювання тих чи інших сфер суспільного життя. Різні науковці наводять різну кількість як власне функцій держави, так і безпосередньо територіальної організації влади, в нашому розумінні такі функції обраного предмету дослідження можуть бути зведені до чотирьох узагальнюючих: вдосконалення системи управління державою та регіонами, зміцнення територіальної єдності, стандартизації якості надання адміністративних

послуг громадянам, впорядкування та уніфікації адміністративно-територіальних одиниць країни. Так, "політико-територіальний поділ держави має на меті функціональне завдання вдосконалення всієї системи публічного управління, що передбачає оптимізацію структури та функцій владних інституцій, упорядкування повноважень та взаємовідносин між органами публічної влади різних ієрархічних рівнів, забезпечення повсюдності, повноти та винятковості повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для кожного рівня територіальної організації влади, підвищення ефективності використання бюджетних коштів з одночасним стимулюванням наповненості місцевих бюджетів тощо"¹⁰⁴.

Функція зміцнення територіальної єдності та цілісності держави покликана забезпечити створення просторової основи державного та регіонального розвитку, поліпшення просторового планування такого розвитку, вирішення основних інфраструктурних проблем, недопущення появи та росту диспропорцій між різними регіонами, а також між містами й сільською поселенською мережею, запобігання проявів регіонального сепаратизму тощо. Як зазначає з цього приводу М. Дністрянський, "у територіально-політичному аспекті перспективна система адміністративно-територіального устрою України повинна сприяти зміцненню територіальної єдності держави, в соціально-економічному – вести до зменшення затрат населення та держави на одержання і надання адміністративних послуг, сприяти зростанню ролі середніх і малих міст"¹⁰⁵.

Функція стандартизації якості надання адміністративних послуг громадянам передбачає дотримання на всій території держави в усіх регіонах та адміністративно-територіальних одиницях єдиного стандарту якості надання державних послуг з максимальним наближенням таких послуг безпосередньо до людей, а в кінцевому рахунку – за визначенням І. Кресіної – "сприяти підвищенню

¹⁰⁴ Кресіна І. О. Правові засади модернізації адміністративно-територіального устрою України. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2011. Вип. 6. С. 7.

¹⁰⁵ Дністрянський М. Адміністративно-територіальний устрій України: політико-географічні проблеми функціонування та можливості оптимізації. *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Географічні науки*. 2013. № 6. С. 139.

рівня життя кожного громадянина незалежно від того, в якому регіоні, місті чи селі він мешкає"¹⁰⁶.

Функція впорядкування та уніфікації адміністративно-територіальних одиниць країни покликана забезпечити однакові підходи до визначення статусу, наявності адміністративних інституцій держави, кількості мешканців, обсягу самоврядних повноважень та інших характеристик різних адміністративно-територіальних одиниць різних регіонів країни з метою "збалансування й сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням їх історичних, економічних, географічних, екологічних, демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій"¹⁰⁷.

Від характеристики функцій політико-територіальної організації публічної влади держави перейдемо до визначення основних принципів формування, розвитку та модернізації системи ТОВ. Так, принципами територіальної організації влади І. Магновський¹⁰⁸ та В. Коршун¹⁰⁹ називають основоположні керівні вихідні положення, засади, що лежать в основі встановлення та функціонування внутрішньої адміністративно-територіальної організації держави, визначають її характер і зміст, а також відображають відповідні закономірності становлення, діяльності та розвитку адміністративно-територіальних одиниць, їх взаємовідносини між собою та іншими органами державної влади й місцевого самоврядування.

Одним з найбільш відомих і значимих таких принципів є принцип субсидіарності, що передбачає прийняття рішень на найнижчому з можливих рівнів. Як зазначає В. Литвин, "світовий досвід свідчить, що територіальні реформи були успішними там і лише там, де забезпечували субсидіарність"¹¹⁰.

¹⁰⁶ Кресіна І. О. Правові засади модернізації адміністративно-територіального устрою України... С. 11.

¹⁰⁷ Гетьман А. Б. Принципи адміністративно-територіального устрою України. *Університетські наукові записки*. 2008. № 3. С. 52.

¹⁰⁸ Магновський І. Й. Принципи вдосконалення адміністративно-територіального устрою України: правовий контекст. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 1. С. 9.

¹⁰⁹ Коршун В. Ф. Зміст принципів адміністративно-територіального устрою. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 62. С. 149.

¹¹⁰ Литвин В. М. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективне бачення і перспективи реформування. *Вісник Національної академії наук України*. 2015. № 8. С. 68.

Різні науковці наводять різні принципи територіальної організації влади. Так, А. Майборода та І. Ататей вважають, що такими принципами є:

– Унітарність як пріоритетний державний інтерес. Створення потужних самодостатніх паланок не загрожуватиме єдності країни, а посилюватиме її.

– Надання органам місцевого самоуправління широких повноважень для реалізації цілей з розвитку громад. Таким чином буде забезпечено ефективний територіальний розвиток держави, залучення значної частини українських громадян до прийняття рішень у країні.

– Пріоритетна допомога чи субсидування громад для вирішення проблем у соціальній сфері. Йдеться про те, що в разі неспроможності громади самостійно вирішити поставлені перед нею соціальні завдання, їй має допомогти в цьому держава.

– Народний добробут. Цей принцип передбачає скорочення розриву в доходах і рівнях життя між багатими та бідними, створення могутнього середнього класу і побудову в країні економічної моделі народного капіталізму, основою якого стане національна буржуазія¹¹¹.

Натомість О. Лагоднюк виокремлює принципи іншого типу:

– Удосконалення та упорядкування структури адміністративно-територіального устрою. Існуюча схема адміністративно-територіального устрою України являє собою складну неупорядковану чотириступеневу ієрархічну структуру. Кожна адміністративно-територіальна одиниця наділена державою відповідними повноваженнями у сфері державного управління, а також виконує певні самоврядні функції.

– Пропорційність – кількість адміністративно-територіальних одиниць кожного рангу ієрархії повинна вписуватися в “межі оптимальності”. Диспропорції їх по території, кількості населення, соціально-економічному потенціалу не повинні бути надто великими.

¹¹¹ Майборода М., Ататей І. Адміністративно-територіальна реформа: необхідність проведення в Україні. *Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України*. 2011. Вип. 16. С. 120–121.

– Компактність – адміністративно-територіальні одиниці повинні бути компактними, без анклавів та віддалених відступів. Населені пункти міського типу історично є тими осередками, навкруги яких концентрується населення і з яких розходить мережа інфраструктур різного призначення.

– Спадкоємність – межі адміністративно-територіального поділу по можливості повинні зберігати наявні межі інфраструктур та комунікацій.

– Необхідність “критичної маси” – адміністративно-територіальні одиниці повинні мати достатню фінансово-економічну базу для забезпечення місцевого самоврядування та населення відповідними послугами.

– Взємодоповнювання – в адміністративно-територіальних одиницях особливо вищих рангів повинні дотримуватися пропорції між багатими та бідними районами, вузькоспеціалізованими населеними пунктами, що сприятиме територіальній справедливості, забезпеченню більш рівного доступу до соціальних послуг.

– Гнучкість та адаптивність – адміністративно-територіальний устрій повинен порівняно легко пристосовуватися до територіальних змін в суспільстві – змінам в технологіях, економіці, розселенні, споживанні.

– Саморегулювання – будь-які адміністративно-територіальні реформи найефективніші тоді, коли запроваджуються демократичним шляхом з врахуванням історичних традицій і культурних відмінностей через створення умов для “саморайонування населення”.

– Перспективність – врахування потенційних змін в соціально-економічному розвитку територій¹¹².

Подаючи такий ґрунтовний перелік принципів наших співвітчизників й поділяючи їхні підходи не бачимо необхідності виокремлювати власний список принципів політико-територіальної організації публічної влади.

¹¹² Лагоднюк О. А. Геоінформаційне моделювання адміністративно-територіального устрою України. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування*. 2013. Випуск 3(63). С. 291–292.

На завершення поданого аналізу сутності, змісту та основних складових наукового концепту територіальної організації влади визначимо її основних суб'єктів, до яких віднесемо представників двох ключових секторів: публічного врядування та громадянського суспільства (Рис. 1.6).

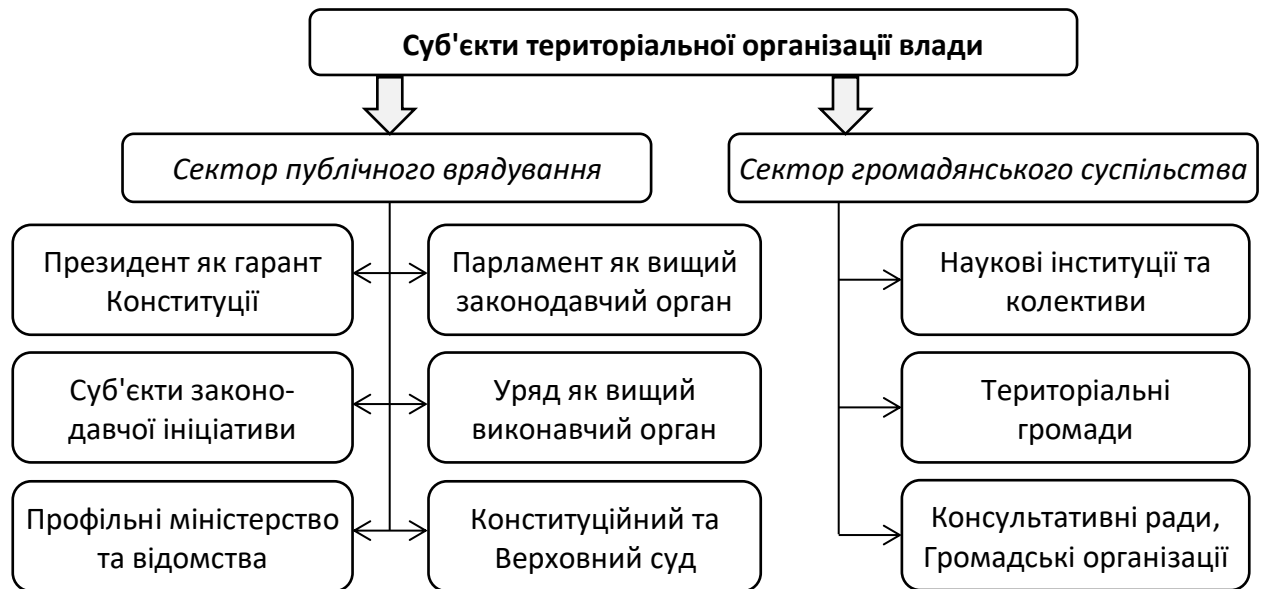


Рис. 1.6. Суб'єкти територіальної організації влади

*Джерело: Розроблено автором самостійно

Проведений в даному підрозділі комплексний аналіз надає нам підстави для висновку, що державу можна розглядати як політико-територіальну форму організації суспільства, що у свою чергу має власний політико-територіальний вимір розміщення та функціонування різнорівневих та різнопідпорядкованих інституцій публічного врядування, об'єднаних в цілісну систему публічного врядування, що покликана здійснювати організуючий, регулюючий та впорядковуючий вплив держави на суспільну й громадську життєдіяльність, забезпечувати суверенітет, єдність та цілісність держави й її територіальних утворень, сприяти самозбереженню, відтворенню та розвитку народу, реалізації законних прав, свобод та інтересів кожного громадянина.

При цьому вибір територіальної організації держави "не може бути результатом випадкового збігу обставин, суб'єктивним бажанням окремих авторів і політичних сил", а завжди є "результатом дії низки соціальних, економічних,

національних, історичних та інших чинників"¹¹³. Головним же завданням модернізації системи територіальної організації влади на сучасному етапі розвитку суспільства слід визнати забезпечення цілісності й єдності суспільно-державного організму та його складових частин, повсюдності й безперервності здійснення адміністративно-організаційної та владно-регулюючої діяльності системи органів публічного врядування, спрямованої на поліпшення економічного, соціального, екологічного, культурного тощо становища і добробуту громадян.

Логіка подальшого дослідження вимагає розгляду історичного генезису зародження й становлення концепцій, механізмів та інструментів формування, розвитку й модернізації політико-територіальної організації публічної влади в сучасному світі та в Україні.

Висновки до розділу 1

Проведене у даному розділі дослідження дає підстави для виокремлення наступних положень та узагальнень:

Проблематиці вдосконалення системи територіальної організації публічної влади та органів публічного врядування сучасних демократичних країн та, зокрема, України в останні два десятиліття приділяють значну дослідницьку увагу представники різних наукових напрямків: державного й публічного управління, права, економіки, політології, соціології, національної безпеки тощо. Пошукова система національної бібліотеки України імені В. Вернадського за зазначеною тематикою видає понад 100 наукових публікацій тільки останнього десятиріччя, що свідчить про глибокий інтерес українських науковців до процесів взаємовпливу територіальної організації влади держави та інституційно-організаційної спроможності органів публічного врядування до ефективного виконання покладених на них функцій і завдань. Окреслений масив наукових публікацій,

¹¹³ Лещинський В. П. Пошук оптимальної моделі територіальної організації влади в Україні з метою реалізації структурних реформ. *Вісник ХНАУ. Серія : Економічні науки*. 2016. № 2. С. 49.

дотичних проблематики територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою держави як інституційної інфраструктури належного публічного врядування у відповідності до тих ключових аспектів зазначеного явища, на яких фокусують свою наукову увагу окремі дослідники, систематизовано в наступних семи основних кластерах: історико-ретроспективному, державно-управлінському, юридично-правовому, економіко-географічному, суспільно-політичному, міжнародному та теоретико-методологічному, що дало змогу розкрити найбільш трендові напрямки наукових пошуків в зазначеній площині вітчизняного дискурсного простору.

Виокремлено ключові сенси узагальненого бачення українськими дослідниками сучасного стану, існуючих проблем і шляхів подолання негативних тенденцій функціонування вітчизняної системи публічного врядування в межах існуючого адміністративно-територіального устрою, до яких віднесено такі:

- існування безпосереднього взаємовпливу територіальної організації влади держави та інституційно-організаційної спроможності органів публічного врядування до ефективного виконання покладених на них функцій і завдань суспільного розвитку;

- фундаментальний характер впровадження реформування системи ТОВ як інституційного базису подальшої демократичної розбудови Української незалежної держави;

- наголос на децентралізації, субсидіарності та досягненні ефективного балансу загальнодержавних інтересів з інтересами територіальних громад;

- формування самодостатності, спроможності й самостійності територіальних громад у вирішенні проблем місцевого значення;

- стратегічно важливим є формування нової системи ТОВ у відповідності до європейських стандартів;

- дотримання вимоги ретельного наукового обґрунтування як стратегії реформ, так і їх алгоритму, "дорожньої карти" тощо.

Програмний комп'ютерний аналіз масиву джерельної бази дослідження надав можливість синтезувати апаратно в програмі "Word's Cloud" хмару тегів

дискурсного простору проблематики політико-територіальної організації влади в публічному врядуванні, яка візуалізує місце й значення окремих дефініцій і категорій нашої наукової розвідки в дефінітивному ряду категоріально-понятійного апарату державного управління та зумовила вибудування логічного ланцюжка взаємозв'язку категорій, понять і дефініцій обраної проблематики в науковому інструментарію науки державного управління.

Розгляд впливу географічно-територіального фактору на етногенез народів та його ролі в процесах переходу людства до державно-організованої життєдіяльності соціуму, визначення сутності й змісту державно-управлінського явища політико-територіальної організації системи інституцій публічної влади держави, що отримала назву "територіальна організація влади" дозволив стверджувати, що успішність будь-якої державно-організованою людської спільноти, народу, нації пов'язана з цілою низкою різноманітних факторів історичного, географічного, політичного, економічного, соціального, культурного, демографічного тощо характеру, серед яких територіальний вимір є одним з базових. При цьому принципова важливість значення територіальної організації влади розкривається тим фактом, що в Основному законі будь-якої держави в обов'язковому характері закріплюється відповідне політико-територіальне співвідношення політичних інтересів та суспільних сил особливості регулювання владно-суспільних відносин, що виникають з приводу організації та здійснення влади в системі органів публічного врядування країни.

Обґрунтовується, що все історичне розмаїття побудови територіальної організації влади держави за визначеннями науковців та експертів вкладається в п'ять основних форм: безпосереднє народовладдя, унітаризм, федералізм, конфедерація, імперія. Окрім наведених форм, політико-територіальна організація публічної влади як і будь-яке інше історичне явище або процес має своє функціональне навантаження та певні принципи формування та розвитку. Таку архітектоніку феномену територіальної організації влади представлено у вигляді структурної моделі, в якій виокремлено основні форми (імперська, унітарна, федеративна та конфедеративна), функції (вдосконалення системи управління,

зміцнення територіальної єдності, стандартизації якості надання адміністративних послуг, стандартизації якості надання адміністративних послуг) та принципи (субсидіарності, пропорційності, компактності, доступності, перспективності, гнучкості та адаптивності, упорядкування структури, взаємодоповнювання, спадкоємності, саморегулювання, самодостатності).

Зроблено висновок, що державу можна розглядати як політико-територіальну форму організації суспільства, що у свою чергу має власний політико-територіальний вимір розміщення та функціонування різнорівневих та різнопідпорядкованих інституцій публічного врядування, об'єднаних в цілісну систему публічного врядування, що покликана здійснювати організуючий, регулюючий та впорядковуючий вплив держави на суспільну й громадську життєдіяльність, забезпечувати суверенітет, єдність та цілісність держави й її територіальних утворень, сприяти самозбереженню, відтворенню та розвитку народу, реалізації законних прав, свобод та інтересів кожного громадянина. При цьому головним завданням модернізації системи територіальної організації влади на сучасному етапі розвитку суспільства слід визнати забезпечення цілісності й єдності суспільно-державного організму та його складових частин, повсюдності й безперервності здійснення адміністративно-організаційної та владно-регулюючої діяльності системи органів публічного врядування, спрямованої на поліпшення економічного, соціального, екологічного, культурного тощо становища і добробуту громадян.

РОЗДІЛ II

ІСТОРИЧНА РЕТРОСПЕКТИВА СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ НА УКРАЇНСЬКИХ ТЕРЕНАХ

2.1. Система територіальної організації публічної влади часів Київської Русі

Дослідження історичної ретроспективи становлення та розвитку системи територіальної організації влади на українських теренах дозволить нам виявити генетичний код державотворення праукраїнців, притаманні нашим пращурам особливості суспільно-владних відносин та форми відправлення публічної влади. Насамперед відзначимо, що проведений джерелознавчий аналіз значного масиву інформації історико-краєзнавчого характеру та стародавніх письмових пам'яток надає можливість впевнено стверджувати, що від самого початку виокремлення перших людських спільнот (родів, племен тощо) їх основними нерозривними одна від одної характеристиками були:

- 1) власне людність – наявність певної кількості людей, що живуть єдиною громадою, родом, племенем;
- 2) територіальне розміщення – постійний або перемінний (кочовий) ареал життєдіяльності даної громади;
- 3) наявність владної ієрархії – однієї (вождь) або кількох (рада старійшин тощо) осіб, які здійснювали управління всією громадою та встановлювали обов'язкові для всіх правила поведінки, при цьому влада на даному етапі розвитку ще не є інституційно відділеною від суспільства – вожді живуть і діють в єдиному природному, життєвому, соціальному й культурному просторі з усіма своїми соплеменниками;
- 4) природній суверенітет – самостійне вирішення проблем забезпечення життєдіяльності всієї людської спільноти роду чи племені (із застереженням, що такий суверенітет належав саме владному прошарку й міг розподілятися або й

цілковито переходити до більш могутніх вождів інших родів-племен у разі завоювання);

5) розподіл праці та солідарна соціальна відповідальність – наявність ціннісно-процедурної за своєю суттю системи взаємовідносин, закріпленої інститутом табу та звичаєвого права;

б) система здобуття (збирання, полювання, вирощування, відбирання у інших силою тощо) та розподілу необхідних продуктів життєдіяльності спільноти.

Звернімо увагу, що саме перші чотири характеристики у більш конкретному політико-правовому розумінні є класичним сучасним визначенням ключових ознак держави: людність, територія, влада, суверенітет. Взаємопов'язаність зазначених ознак є настільки ваговою, що в науково-історичному дискурсі превалює думка, що саме організація людності за територіальним принципом стало головною передумовою зародження й подальшого виникнення інституту держави¹¹⁴. Отже, можна говорити про те, що географічно-територіальний фактор, який в первісний період розвитку людства вирішальним чином впливав на етногенез народів, в період переходу до державно-організованої життєдіяльності соціуму став важливим фактором організації системи публічного врядування держави, що отримало назву "територіальна організація влади".

З цієї позиції цікавим виглядає дослідження процесів становлення та розвитку територіальної організації людності в цілому та територіальної організації публічної влади зокрема за часів Стародавньої Русі від зародження до становлення Київської держави.

Перед початком державотворчих процесів багаточисельні слов'янські племена займали величезну територію в Центрі та на Сході Європи, вони домінували на всій площі між адриатичним, Чорним, Балтійським та Білим морями (Див. Рис. 2.1.)

¹¹⁴ Пробийголова Н. О. Короткий нарис історії становлення первісного суспільства. *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 9.



Рис. 2.1. Ареал розселення слов'янських племен у VI – VIII століттях¹¹⁵

Як бачимо з Рис. 2.1. стародавні слов'яни характеризуються значним ареалом розселення та великою родово-племінною подрібненістю. Так, О. Є. Манько стверджує, що до часу утворення Київської Русі налічувалось понад 100 східнослов'янських племен, які об'єднувались у 14 великих союзів племен. При

¹¹⁵ Джерело: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Слов'яни#/media/Файл:Slav-7-8-obrez.png>

цьому політична організація племен мала такий вигляд: на чолі стояли "луччі люди", представники визначних родів, які збиралися на "віче". І саме за вічем найчастіше залишалось "останнє слово" у вирішенні найважливіших питань державного життя¹¹⁶.

Таким чином, в генетичному коді слов'ян "записано" притаманність до вільного вибору та народовладдя як форми організації публічного врядування територіальної спільноти. Така характеристика соціального буття наших пращурів підтверджується в найдавніших історичних згадках про слов'ян, зокрема, Маврикій Стратег відзначав у своєму "Стратегіконі", що "ці племена є вільними, вони жодним чином не схильні ані стати рабами, ані підкорятися, особливо у власній землі"¹¹⁷. Ще один відомий стародавній історик – святий Прокопій Кесарійський звертав увагу на тому, що слов'яни "не управляються однією особою але здавна живуть у народовладді й від того у них вигідні та не вигідні справи завжди ведуться спільно"¹¹⁸.

Так само витоки адміністративного управління в історичному розвитку суспільно-політичної самоорганізації етносу та його еволюційної трансформації в державну організацію відшукує наш співвітчизник С. Д. Сворака. Характерним для становлення державності Русі – відзначає дослідник – було народовладдя громади, громадський устрій, оскільки Руська земля споконвіку є найменш патріархальною, найбільш суспільною – саме громадською – землею. Тому становлення адміністративного управління Київської Русі слід вбачати у смислотворчій державницько-будівничій діяльності територіальних громад¹¹⁹.

Узагальнюючи історичні та сучасні підходи до розуміння генезису протоукраїнської державності, спробуємо виокремити історичні етапи територіальної організації державотворення Стародавньої Русі.

¹¹⁶ . Манько О. Є. *Форми державного правління від ранньофеодальних державних утворень до часів Київської Русі. Право і Безпека.* 2009. № 3. С. 65-66.

¹¹⁷ Сворака С. Д. *Слов'яни: згадка у найдавніших писемних джерелах. Україна: історичні нариси : монографія.* Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 49.

¹¹⁸ Там само, с. 52–53.

¹¹⁹ Сворака С. Д. *Генега народовладних інститутів Київської Русі (IX–X ст.). Право і Безпека.* 2012. № 3. С. 67.

Перший етап – союз племен протоконфедеративного типу, який тривав до середини IX століття й характеризувався тим, що поступово дрібні племена об'єднувалися в більші союзи, насамперед, для оборони від набігів чужинців. При цьому такі союзи носили протоконфедеративний характер, оскільки не мали жодних надплеменних владних інституцій, кожне плем'я діяло в межах звичного природного суверенітету, а міжплеменна кооперація стосувалася в мирний час торгівлею й у воєнний – обороною територій. Систему влади такого типу А. Стукалін називає "воєнною демократією" – це "стародавня форма політичної організації суспільства, яка виникла в умовах руйнування первіснообщинного ладу і початку створення держав й означає владу військових вождів за збереженням залишків первісного колективізму і демократії"¹²⁰.

Територіальна організація публічної влади в таких племенах була одноступеневою: на всю територію поширювалися повноваження невідокремленого від племені вождя (ради старійшин) як єдиного органу виконавчої влади й одночасно – народного віче як інституції більш законодавчого (в сучасному розумінні) типу.

З такою точкою зору погоджується С. Д. Сворака, який зазначає, що можна говорити про те, що спочатку слов'янська протодержава мали очевидний конфедеративний характер – сформовані в переддержавний період військово-політичні організації охоплювали всі землі-поліси (під головуванням тисяцького – соцького – десяцького) в їх автономному існування без спільної владної інституції"¹²¹.

В землях-полісах головує князь, який виступає за сучасною термінологією як найманий менеджер держави, керівник державних виконавчих структур, а Віче, яке "садило на стол" князя або знімало його – вищим законодавчим органом держави. Підтвердження цьому знаходимо в енциклопедичному словнику Брокгауза та Ефрона, який стверджує, що термін "князь" у слов'ян походить від влади родового

¹²⁰ Стукалін А. Т. Особливості державного управління воєнною організацією Київської Русі. Ефективність державного управління. 2014. Вип. 39. С. 75.

¹²¹ Сворака С. Д. Генеза народовладних інститутів Київської Русі (IX–X ст.). С. 68.

старійшини й спочатку називається "жупан". Князь визначається як представник верховної влади, господар, воєвода професійного військово-дружинного охоронного формування, який був урядовцем держави, мав право представляти державу у міжнародних відносинах, проте влада князя не була у слов'ян безконтрольною: з ним і над ним діяли "рада старійшин" і влада народу – віче, кому він присягав у дотриманні звичаєвих законів та які могли вигнати будь-якого князя, що не догодив народові¹²². Саме в ці часи виникає такий публічно-правовий термін як "ряд" – в низці літописів вказується, що князь укладає з народним віче відповідний договір, названий в літописах як "ряд", в якому "бере зобов'язання перед народом не чинити суд самовільно, не робити насильства, усувати тих, хто чинить свавілля, при цьому обидві сторони – князь і представник Віче стверджували "ряд" цілуванням хреста"¹²³.

На наше переконання, саме від первинного значення літописного "ряду" й пішли слова "рядити", "судити-рядити", "рядитися" – тобто радитися з публічних питань, а також нині всім відоме слово "урядування" – як відповідні дії з виконання передбачених договором-рядом функцій керівної ланки державного управління.

Другий етап – "чифдом" або союз племен федеративного типу (середина IX – кінець X століття, до часів правління Володимира Великого) з яскраво вираженим домінуванням одного племені під керівництвом сильного харизматичного лідера, що в інституційному плані вже представляло собою певний прообраз окремої від основної маси людей публічної влади по відношенню до всіх інших племен. "Чифдомом" С. В. Джолос називає державне утворення вождівського типу, де домінує влада авторитетного вождя, що залежить від його видатних здібностей і харизми та проявляється в здатності задовольняти інтереси тогочасної "політичної еліти" й примушувати до покори інші племена та нижчі верстви населення¹²⁴. З точки зору територіальної організації влади зародження

¹²² Князь. Словник Брокгауза і Ефрона онлайн. URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=dict&termin=665688>

¹²³ Сворак С. Д. Князь в структурі державної влади Київської Русі. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2010. Вип. 1. С. 28.

¹²⁴ Джолос С. В. Формування Київської Русі: від чифдома до держави. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 1(2). С. 8.

чифдому відбувається в протоконфедеративному союзі племен у разі, коли на чолі одного з племен постає видатний харизматичний вождь, який фактично підкорює інші племена, встановлює їм данину (як прообраз податкової системи) та розставляє там своїх намісників в результаті чого реальна влада відокремлюється від основної спільноти людей.

В результаті відбувається подальший розпад родоплемінних відносин, певний рівень деструкції родоплемінної обособленості, з'являється спеціалізований окремий апарат державного примусу, збройні сили, казначейство, податки та з'являються "основні контури ранньої державності"¹²⁵. Таким чином, у відповідності до принципу федералізму племена все ще мають широкі повноваження щодо впорядкування власної життєдіяльності, проте вже існує центральна влада надплеменного рівня, яка не втручається в господарчу й виконавчу діяльність племен- суб'єктів федерації, а виконує фіскальні функції, оборонні та функцію міжнародного представництва.

Першим "чифдомом" – як системами територіальної організації влади федеративного типу було Київське державне об'єднання Аскольда, що "стало тією етнокультурною, соціальною та політичною серцевиною, навколо якої згодом, з кінця IX ст., від часів княжіння Олега та Ігоря почалося становлення Давньоруської держави (Саме в уста князя Олегу Нестор-летописець вкладає слова "Хай буде [Київ] матір'ю градам руським!"¹²⁶). Як зазначає М. Ф. Котляр, "у той час держава була неміцною, зв'язки між її частинами слабкими, а влада княжого центру на місцях була мало відчутною, часто номінальною. Племенні вожді, особливо віддалені від Києва, почувалися незалежними від князя і відповідно поводитися. Зміна князя в Києві зазвичай призводила до відпадиння від Києва сильних племінних княжінь"¹²⁷.

¹²⁵ Пузанов В. В. Давньоруська державність: генезис, етнокультура та ідеологічні конструкти. *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 137.

¹²⁶ Повість временних літ: звідки є й пішла Руська земля (уривок). *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 114.

¹²⁷ Котляр М. Ф. Системи управління в Київській Русі. *Історія державної служби в Україні* : у 5 т. [відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. С. 47–48.



Рис.2.2. Мапа володіння земель часів Київської Русі¹²⁸

Держава часів чифдому носила яскраво виражений "дружинний" характер. Адже "панівний клас становила верхівка дружини, з її членів складався протягом усього часу її існування елементарний апарат управління. Дружина здійснювала збирання данини й судові функції"¹²⁹. Як зазначає А. Стукалін, "в соціальному розвитку Київської Русі дружина відіграла вельми істотну роль, вона мала потужний вплив на створення нового суспільства тим, що внесла до соціального середовища новий кастовий принцип на відміну від попереднього родового"¹³⁰.

¹²⁸ [https://uk.wikipedia.org/wiki/Київська_Русь#/media/Файл:Principalities_of_Kievan_Rus'_\(1054-1132\).jpg](https://uk.wikipedia.org/wiki/Київська_Русь#/media/Файл:Principalities_of_Kievan_Rus'_(1054-1132).jpg)

¹²⁹ Там само, с. 48.

¹³⁰ Стукалін А. Т. Особливості державного управління воєнною організацією Київської Русі... С. 76.

Дружина жила з князем одним життям і "за звичним порядком князь не розпочинав справ, "не поведав мужем лепшим думы своя", "не сгадав с мужами своїми"¹³¹. Так само в Іпатіївському літописі знаходимо: "Любяше Володимирь дружину, и с ними дума о строєнни землинемь, и о уставе земленемь, и о ратехъ"¹³².

Таким чином, систему територіальної організації влади періоду "чифдому" можна представити у наступному вигляді (Рис. 2.3).

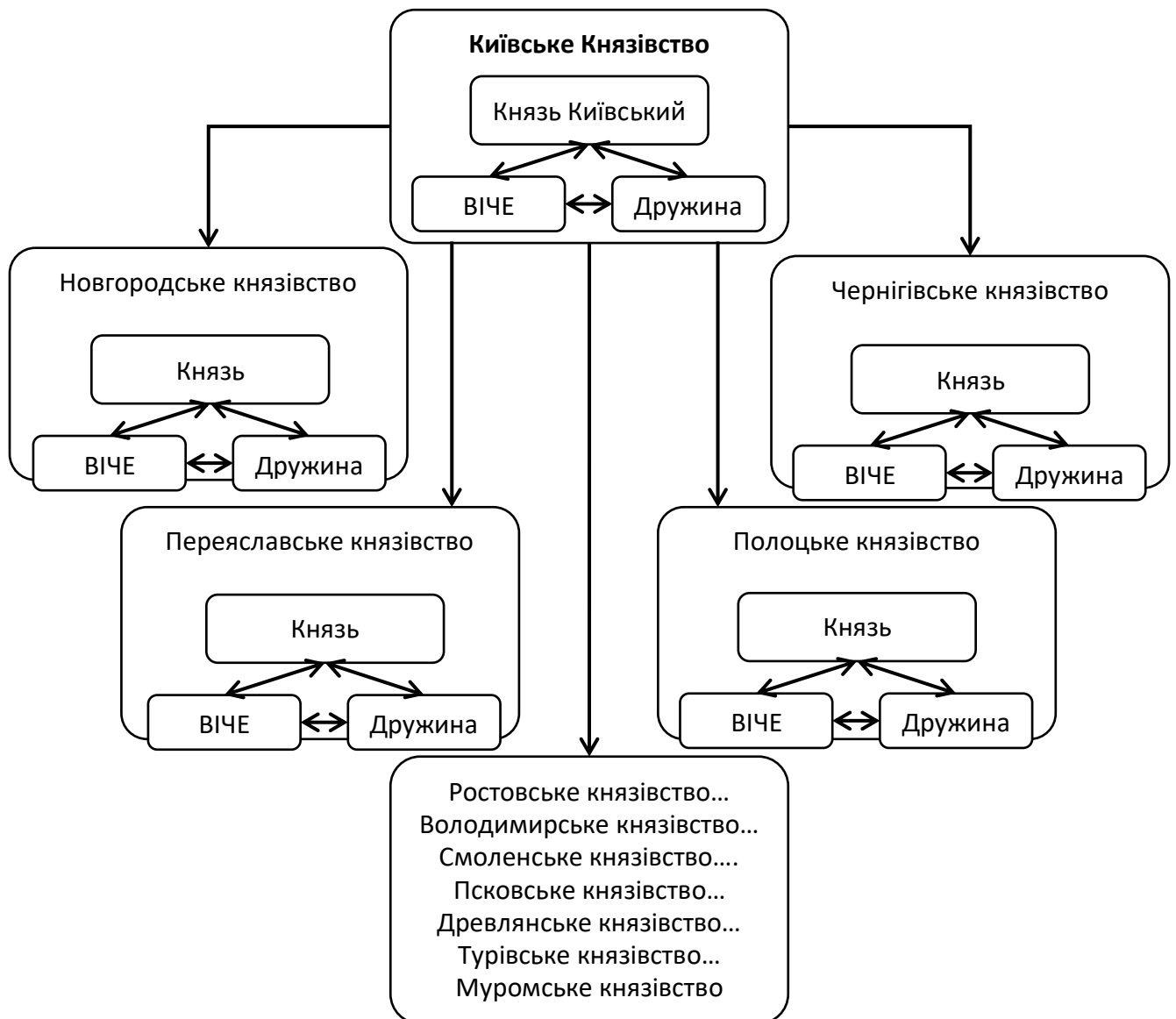


Рис. 2.3. Модель територіальної організації публічної влади Київської Русі періоду "чифдому" - союз племен федеративного типу

*Джерело: Розроблено автором самостійно

¹³¹ Єрмолаєв В. М. Про склад і компетенцію боярської думи Київської Русі. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 23. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2003_23_45

¹³² Пробийголова Н. О. Короткий нарис історії становлення первісного суспільства ... С. 11.

Водночас, як зазначає В. В. Нікітін, система державного управління Київської Русі визначалася взаємодією трьох інститутів влади: успадкованими від родоплемінного ладу міськими народними зборами (віче), князя з його адміністрацією і боярською дорадчою радою (ближня боярська дума або рада), що представляла інтереси земельної аристократії та вищих служивих чинів¹³³.

Чифдом як теоретико-практична конструкція територіальної організації публічної влади є нестійкою конструкцією. Адже "якщо кілька поколінь таких вождів мають видатні здібності – народжується монархія, якщо не мають – чифдом розпадається або завойовується кимось з більш спритних сусідів"¹³⁴. В історії Київської Русі на той час якраз правили досить сильні князі. Так, княгиня Ольга впорядкувала й унормувала податкову систему, а князь Святослав — здійснив адміністративну реформу, й загалом київським князям знадобилося "майже сто років, щоб остаточно ліквідувати владу місцевих "світлих князів" і зосередити всю повноту влади в своїх руках"¹³⁵.

В результаті такого історичного розвитку за часів правління Володимир Великого відбувся перехід до епохи Великих Київських князів.

Третій етап – ранньофеодальної одноосібної монархії (кінець X – початок XI сто. від княжіння Володимира Великого до княжіння Ярослава Мудрого). В цей час – зазначає Ю. О. Лебедева – на території сучасної України існувала група окремих незалежних держав-земель: Київщина, Сіверщина, Переяславщина, Волинь та ін. В історичних творах XVIII ст. висловлюється міркування, що всі ці землі, разом з іншими східнослов'янськими землями, склали об'єднану державу, в якій окремі князівства були лише провінціями, що жили самостійним державним життям, а князі, які керували ними, виступали одночасно намісниками великого князя¹³⁶. На думку істориків в ті часи паралельно існувало три форми організації

¹³³ Нікітін В. В. Давньоруська держава. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 3. Київ : НАДУ, 2011., с. 164.

¹³⁴ Джолос С. В. Формування Київської Русі: від чифдома до держави... С. 8.

¹³⁵ Григорчак І. М. Зародження політико-адміністративної еліти в Київській Русі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 13. С. 78.

¹³⁶ Лебедева Ю. О. Державницьке трактування українськими вченими теорій заснування Київської Русі. Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету. 2013. Вип. 37. С. 264.

влади на різних слов'янських землях. Так, І. Беляєв зазначає, що форма правління в Слов'янських світах на Русі була трьох типів: перший тип у Новгороді за договором з князем, з якомога важливішим утриманням старих форм правління, в якому верховна влада належала вічу; другий тип Київський або подніпровський, де Олега прийняли на умовах, що обмежували князівську владу; і, нарешті, третій тип у Слов'янських землях, які не визнавали владу Руського або Київського князя, де продовжували утримуватись старі порядки з вічем та племінними князями¹³⁷.

З усіх трьох зазначених форм найбільшої могутності здобула саме Київська держава як ранньофеодальна монархія. Термін "князь" тут поширювався лише на членів київської великокняжої династії — Рюриковичів, яка являла собою державний суперелітний прошарок, що прийшов на зміну родоплемінній аристократії. Верхівка дружини, окрім того, що вона становила елементарний апарат державного управління, ще й входила до дорадчого органу, який діяв при князеві — дружинної ради (думи)¹³⁸. Проте якщо на протязі XI – X віків давньоруська державність мала яскраво виражений дружинний характер (оскільки саме дружинники були панівним прошарком, який представляв собою елементарний апарат державного управління, збирав податки (данину), здійснював функції охорони правопорядку, судочинства та національної безпеки), то на початку XI століття серед верхівки дружини та великих землевласників виникає боярство яке у структурі територіальної організації публічної влади посідає місце одразу після князів та стає соціальною основою правлячої еліти.

Як зазначає І. С. Лісна в XI ст. бояри з числа землевласників та найбільш наближені до князя дружинники злилися в одну вищу верству населення – бояр. Існував поділ на "дружину старшу" – бояри "більші", "старіші", "думні – ті, які думають" і на "дружину молодшу" – бояри «менші». Старші бояри були найвпливовішими в державі та займали вищі державні посади – воєвод,

¹³⁷ Біляєв І. Земщина та виборчі зачатки Київської Русі. *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 59 – 72. С. 62.

¹³⁸ Григорчак І. М. Зародження політико-адміністративної еліти в Київській Русі ... С. 78.

посадників¹³⁹. Виникає боярська дума, а князь перетворюється на монарха, що підтверджує Нестор-літописець, який називає Ярослава Мудрого "самовластцем Руської землі"¹⁴⁰. На певному історичному етапі у Київській Русі X – XI ст. існували два окремі дорадчі органи: боярська та дружинна думи. На думку Ю. П. Мателешко потенційно боярська дума, що складалася у значній мірі з місцевих племінних еліт, могла стати зародком представницького органу, який міг відстоювати інтереси місцевої знаті. Дружинна рада при князі складалася з вірних князю „старших” дружинників і діяла на постійній основі¹⁴¹. Рішення останньої князь майже завжди враховував, проте в ході адміністративних реформ Володимира Великого роль дружинної ради зменшується і врешті-решт вона обидві дорадчі інституції зливаються у єдиному "дворянстві".

Однією з ключових ознак монархічного державного устрою є існування так званого "двору" та появи нового привілейованого класу – "дворян", як людей, що знаходяться "при дворі". Дуже скоро княжий двір змінює дружину в якості державного апарату. У своєму складі – відзначає М. Ф. Котляр – "княжий двір об'єднував представників різних соціальних страт: від найближчого оточення государя, вищих урядовців (печатника, тисяцького, радників), великих бояр і воєвод, до дворян і слуг. Отже, члени двору становили соціально неоднорідне товариство. До нього входили й аристократи з бояр і старших дружинників, і дрібні посадовці, й слуги, котрі далеко не завжди були особисто вільними людьми. Та всі вони виконували княжу службу й були об'єднані особистими неформальними зв'язками"¹⁴².

Слідом за Великим Князем ключову роль в системі організації публічної влади відігравала боярська рада – боярська дума. Як стверджує В. М. Єрмолаєв, до

¹³⁹ Лісна І. С. Вплив суспільного устрою на право Київської Русі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 6(1). С. 26.

¹⁴⁰ Повість временних літ: звідки є й пішла Руська земля ... С. 126.

¹⁴¹ Мателешко Ю. П. Місце боярської та дружинної дум в політичній системі Київської Русі X – XI ст. Науковий вісник Ужгородського університету. Сер. : Історія. 2012. Вип. 29. С. 6.

¹⁴² Котляр М. Ф. Системи управління в Київській Русі. *Історія державної служби в Україні* : у 5 т. [відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. С. 60.

боярської ради з часів Володимира Великого, залучались не тільки дружинники та бояри, але й старійшини, "старци градские".

Склад боярської ради був досить визначений і по-своєму представницький, хоч не регламентований жодним законом. Крім дружини – служилих бояр, в раді могли брати участь земські бояри, старійшини інших міст і земель, вище духовенство, які мали значний вплив на політику князя. До сфери діяльності боярської ради входили практично всі питання з керівництва центральними і місцевими органами управління, з оборони земель від вторгнення ззовні, зовнішньої політикию З числа бояр князь призначав для управління окремими територіями посадників, тисяцьких, воєвод¹⁴³.

Як зазначає А. В. Шевченко, на княжому дворі і при княжій особі різні функції виконували княжі чиновники, з яких найголовнішим був тіун огнищний, який керував князівською палацовою челяддю і палацовими землями князя. На місцях центральне управління представляли посадники та волостелі (ці посада з'явилася в Київській Русі внаслідок реформ Володимира Великого). Посадники призначалися київським князем у різні адміністративні центри (князівські намісники). Влада посадника мала адміністративний характер. До його функцій входив догляд за стягненням з населення податків; суди та розправа; оборонна функція¹⁴⁴. Посадник у місті був повноважним представником князівської влади й виконував той обсяг влади, який належав самому князеві. Частина зібраних з населення данини й мит він лишав на свою користь, причому, очевидно, діставав ще "корм" від населення. Волостель був таким же повноважним представником князівської влади в нижчій адміністративній одиниці — у волостях, і виконував, як і посадник, усі державні функції. Утримання його також складалося з відрахувань з князівських доходів і з "корму"¹⁴⁵.

¹⁴³ Єрмолаєв В. М. Про склад і компетенцію боярської думи Київської Русі.

¹⁴⁴ Шевченко А. В. Формування системи державного управління у Київській Русі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 3. С. 109.

¹⁴⁵ Морозан О. О. Трансформація влади в Київській Русі за нащадків Ярослава Володимировича. *Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського. Сер. : Історичні науки*. 2013. Вип. 3.34. С. 51.

На щабель нижче в державній ієрархії знаходився тисяцький, причому інститут тисяцьких існував у двох формах: тисяцькі при княжому дворі та земські тисяцькі в містах, які виступали своєрідними посередниками між владою монарха та місцевим самоврядуванням міських громад.

Представники державної влади перебували тільки в столицях князівств і великих містах. До провінції та сільських осель княжі урядовці заїздили тільки у разі, якщо треба було збирати данину або в інших адміністративних справах. Тоді вони вирішували всі справи, з якими зверталось населення. Зазвичай всі громадські справи вирішувала місцева старійшина, начальники родів і осель, так звані старці або старости, що дотримувалися давніх, споконвічних прав і звичаїв¹⁴⁶.

Таким чином, в Київській Русі складається нова система територіальної організації влади, яку можна представити у вигляді наступної схеми (Рис. 2.4).

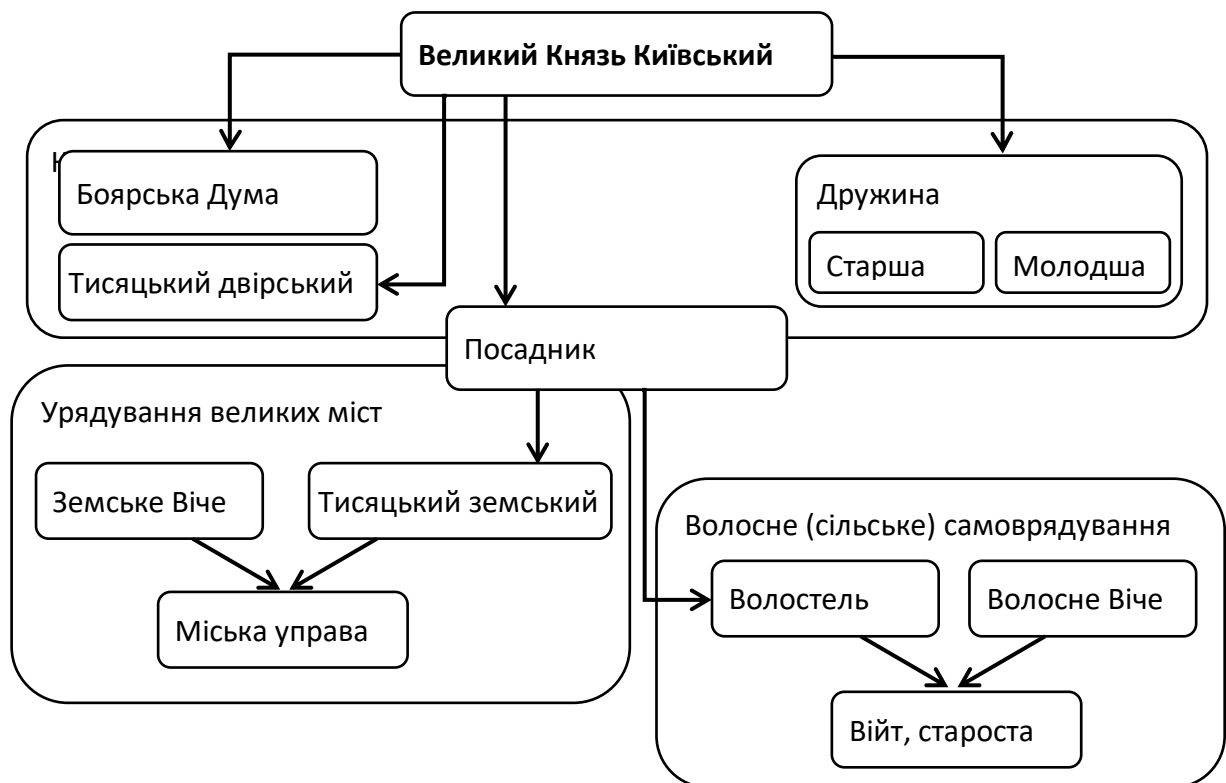


Рис. 2.4. Модель територіальної організації публічної влади Київської Русі часів монархічного періоду її розвитку

*Джерело: Розроблено автором самостійно

¹⁴⁶ Шевченко А. В. Формування системи державного управління у Київській Русі... С. 109.

За свідченнями історичних джерел вже від княжіння Володимира Святославича (Великого) та хрещення Русі у 988 році відбувається початок розквіту Київської держави, з отриманням княжого трону в Києві Ярославом Мудрим до її складу входять все більше земель, вона стає однією з найбільших та наймогутніших в Європі.

В таких умовах потребувала відповідної корекції й територіальна організація публічної влади держави. М. Костомаров стверджував, що для монархії Київська Русь цього періоду стала надмірно великою, складалася з різних географічних районів із притаманними їм характерними умовами історичного та етнографічного розвитку¹⁴⁷. Це обумовило перехід до наступного *етану – імперії*. (1036 –1125 р. від перемоги Ярослава Мудрого над печенігами та закладання собору Святої Софії до смерті Володимира Мономаха). Так, Ю. Мірошніченко та С. Удовік, досліджуючи історичні етапи становлення української державності зазначають, що саме "київський князь Володимир заклав основи не тільки держави, відомої як Київська Русь, але й однієї із семи цивілізацій, що нині існують, – Слов'янсько-православної¹⁴⁸.

На тому, що Київська Русь другої половини XI – початку XII століття була імперією наполягають Г. В. Муляр, А. А., Настюк О. С. Ховпуч. Вони зазначають, що однією з основних ознак імперії є її виникнення внаслідок завоювань, колонізації та інших форм експансії. І дійсно, Русь розширювала свої кордони за рахунок своєї військової експансії, підкорюючи сусідні племінні союзи. Наступною ознакою є те, що імперія тримається на насильстві, на державному примусі з боку митрополії. Дійсно, підкорені племена здійснювали спроби вийти з-під влади Києва або хоча б покращити своє становище в імперії та їх виступи жорстко придушувалися. Складовими імперії є наявність колоній, які використовуються для збагачення метрополії. Константин Багрянородний

¹⁴⁷ Костомаров Н. Мысли о федеративном начале в Древней Руси. *Український історичний журнал*. 1993. №10. С.131.

¹⁴⁸ Мірошніченко Ю. Р. Русь-Україна: становлення державності. У 2-х т. Т. 1. : Русь-Україна: з найдавніших часів до створення імперії. Київ : Ваклер, 2011. с. 136.

повідомляв про проведення русами полюддя (це круговий об'їзд імперії з метою збирання данини). Фактично руси збирали з підконтрольних племен данину та утримували окупаційні війська, які базувались у ключових містах, куди завозилась данина. Отже, підкорені племена ставали колоніями для Києва, який збагачувався за їх рахунок¹⁴⁹.

Підтвердження даної тези знаходимо у Карла Маркса, який писав, що "як імперія Карла Великого йде попереду створення сучасної Франції, Німеччини та Італії, так імперія Рюриковичів йде попереду створення Польщі, Литви, Балтії, Туреччини і суто Московської держави ... Стародавні мапи виявляють, що ця країна у стародавні часи володіла в Європі навіть більшими розмірами, аніж як ті, якими вона в змозі похвалитися зараз. Її безперервне збільшення з IX по XI століття відзначалося з неспокоєм..."¹⁵⁰.

Проте саме величезні розміри та значна неоднорідність складових держави – провінцій є найбільшою загрозою для існування будь-якої імперії, могутність і сталість якої трималася в усі віки виключно завдяки персональній могутності й харизматичності верховного правителя – Великого Князя, Царя чи Імператора. Право власності на землю в умовах тогочасної імперії носило феодално-ієрархічний характер. Князі окремих феодалних володінь – за визначенням І. С. Лісної – були у васальній залежності від князя, котрий мав дружинників і на правах умовного володіння наділяв їх земельними ділянками. Така система відносин носила назву сюзеренітету-васалітету¹⁵¹.

Підкорені Великому Київському князю васальні дрібні князьки, великі землевласники, дворяни, наділені правителем власними земельними уділами та містами прагнули більшої самостійності й максимальної автономії аж до повної незалежності. І хоча часи князювання Володимира Великого, Ярослава Мудрого і

¹⁴⁹ Муляр Г. В., Настюк А. А., Ховпуч О. С. Форма державного Устрою Київської Русі в період язичництва: кочова імперія. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. Вип. 14. С. 13.

¹⁵⁰ Маркс К. Критика дипломатичної історії XVIII століття. *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С.75.

¹⁵¹ Лісна І. С. Вплив суспільного устрою на право Київської Русі... С. 26.

Володимира Мономаха є часами розквіту давньоруської державності, торжеством княжої влади на Русі¹⁵², проте внутрішні протиріччя помножені на стратегічно недалекоглядне рішення Володимира Мономаха розділити державу між синами, племінниками й онуками на шість частин – Київщину, Чернігівщину, Переяславщину, Волинь, Галичину та Полоцьку землю призвели до удільної роздробленості, суттєвої зміни політичної структури та форми територіальної організації публічної влади в результаті чого, за визначенням М. Ф. Котляра, на "зміну монархії єдиновладній прийшла монархія федеративна"¹⁵³.

Аналогічну точку зору висловлює відомий дослідник стародавньої історії України-Русі В. Т. Пашуто: політична структура Русі втратила форму ранньофеодальної монархії, їй на зміну прийшла монархія феодальної роздробленості й у середині XII ст. державний устрій Русі набув нової форми – колективного сюзеренітету. Стольний град Київ і належний йому домен південної «Руської землі» перетворилися на спільне володіння групи князів-Ярославичів, котрі вважали себе колективними власниками «Руської землі» й вимагали собі там "частин" (частки власності), а свої права і обов'язки вони визначали на загальноруських з'їздах-"снємах"¹⁵⁴.

Так розпочався останній – *п'ятий етап* територіальної організації публічної влади часів Київської Русі – *період падіння імперії та феодальної роздробленості конфедеративного типу* (40-ві роки XII ст. – XIII ст.) Перехід до феодальної монархії конфедеративного типу, на думку істориків, був закономірним наслідком економічного та соціально-політичного розвитку країни, який призвів до появи чисельного та впливового класу землевласників з числа колишніх бояр, дружинників та наближених до Великого Князя представників княжого двору – дворян. Зростання політичної й економічної міці місцевих династій та олігархів увійшло у протиріччя з системою імперського єдиновладдя. Утвердження нової політичної системи уділів усунуло це протиріччя, і політична надбудова увійшла у

¹⁵² Котляр М. Ф. Системи управління в Київській Русі... С. 51.

¹⁵³ Там само... С. 52.

¹⁵⁴ Пашуто В. Т. Історичне значення періоду феодальної роздробленості Київської Русі. *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 99.

відповідність з новими соціально-економічними реаліями у житті суспільства – на зміну монархічній формі правління прийшла поліцентрична структура державно-політичного устрою на федеративних принципах¹⁵⁵.

Всі імперії тримаються, поки їх очолюють видатні державні постаті й занепадають разом з занепадом правлячої династії. В Київській Русі це трапилося дуже швидко. Як свідчить М. Ф. Котляр, відносно об'єднана ранньофеодальна одноосібна монархія на Русі, що досягла вершини могутності й слави за князювання Володимира Мономаха, раптом перестала існувати незабаром після його кончини (1125 р.). Монолітна й об'єднана держава Давня Русь зненацька розділилася на півтора десятки земель і князівств, господарі яких прагнули до максимальної автономії, а то й до незалежності від великого князя київського. Єдиній східнослов'янській державі, на перший погляд, настав кінець. Вона вступила в добу удільної роздробленості (40-ві роки XII ст. – XIII ст.)¹⁵⁶.

Як зазначає О. О. Морозан, у період феодальної роздробленості Русі у середині XII ст. державний лад Русі набув нової форми. Розповсюдилась така форма правління як снєми. Цей орган був важливою формою загальноруського правління другої половини XI – початку XIII ст., князі збиралися в найвідповідальніші для країни періоди, обговорювали питання внутрішнього миру, феодального правопорядку, організацію оборони Русі. Ініціаторами їх скликання були, як правило, великі київські князі, місцем проведення — Київ або місто Київської землі¹⁵⁷. Як бачимо, за усіма ознаками снєми є інститутом конфедеративного типу, коли між суверенними князівствами формується непостійно діюча інституційна надбудова, що дозволяла розглядати й узгоджувати питання зовнішньої політики, внутрішнього устрою Київської Русі, розподілу земельних володінь, національної безпеки тощо.

¹⁵⁵ Босенко Н. П. Суспільно-політичний устрій Київської Русі (історіографічний нарис). *Література та культура Полісся. Сер. : Історичні науки*. 2014. Вип. 76. С. 9.

¹⁵⁶ Котляр М. Ф. Системи управління в Київській Русі... С. 51.

¹⁵⁷ Морозан О. О. Трансформація влади в Київській Русі за нащадків Ярослава Володимировича. *Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського. Сер. : Історичні науки*. 2013. Вип. 3.34. С. 49.

Не можна не відзначити, що конфедеративний союз завжди є слабкішим і менш стійким за єдиновладну монархію або імперію. Саме тому роздібнена Київська Русь не встояла перед навалою татаро-монголів і з падінням Києва у 1240 році фактично перестала існувати як самостійна держава.

Таким чином, як засвідчило проведене в даному підрозділі дослідження, у XI столітті сформувалась протоукраїнська держава, а вже за два віки вона розквітла й стала наймогутнішою державою Європи, яка служила багато років взірцем державотворення для країн західноєвропейської цивілізації. Не випадково Умланд Андреас та Бредіс Інгмар зазначали, що ідея демократичного правління відсилає нас до епохи Київської Русі IX-XII ст., яка є "золотим віком" української зародкової державності. Адже "Київська Русь мала зародкову демократію у формі місцевих зборів (віча), створивши відносно розвинутий правовий кодекс Руську Правду та перші спроби встановити виборну монархію"¹⁵⁸. Аналогічну точку зору висловлює й наш співвітчизник О. Є. Манько, який наголошує, що "в Київській Русі сформувалася така форма державного правління, про яку мріяв давньоримський діяч Полібій і яку він вважав найліпшою з поділом влади між певними гілками. Фактично державна влада в Київській Русі вмещала в собі риси монархії ("княжа влада"), аристократії (боярська влада) та демократії (віче)"¹⁵⁹.

Період XI – XII століть можна вважати "золотим віком української демократії", оскільки в селах і містах публічне управління здійснювали народні віча і виборні посадові особи. За визначенням В. Заблоцького, в цей період виникає могутній клас ремісників і купців. Вони утворили нову політичну силу, яка починаючи з другою половиною XI ст. приймала участь в управлінні князівствами, й мала свої форми політичної організації, однією з яких і було віче¹⁶⁰.

Проте монголо-татарська навала відкинула цей цивілізаційний поступ на кілька століть назад.

¹⁵⁸ Умланд А., Бредіс І. Пострадянський парадокс: демократія в Україні, автократія в Росії. *Eurasian Academic Research Journal*. 2021. №. 38. С. 84 - 85.

¹⁵⁹ Манько О. Є. Форми державного правління від ранньофеодальних державних утворень до часів Київської Русі... С. 67.

¹⁶⁰ Заблоцький В. В. Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі : монографія. ДЗ "Луган. нац. ун-т ім. Т. Шевченка", Класич. приват. ун-т. Луганськ : ДЗ "ЛНУ ім. Т. Шевченка", 2013. С. 110.

2.2 Система територіальної організації публічної влади часів Козацької держави

В сучасній історіографії існують щонайменше дві принципово різні підходи до тлумачення витоків української Козацької держави та особливостей її територіальної організації. Так, відповідно до одного з них, звертається увага на те, що військово-територіальний принцип організації публічної влади є характерним для степових кочових народів, зокрема й тих самих татар, що завоювали у 1240 році Київ та на 250 років встановили на наших землях свої порядки. Тому, наприклад, луганчанин В. Заблоцький вважає, що "порівняння територіального устрою Золотої Орди є ключем до розуміння витоків територіального устрою часів кінця існування Русі та становлення Московської держави, а також наступного утворення по-суті державного формування – Війська Запорозького"¹⁶¹.

Розвиваючи дану тезу йдуть ще далі Г. Носовський та А. Фоменко, які вважають, що в XIII – XVI ст. низов'я Дніпра були територією нащадків хазар, які входили до конгломерату монголо-татарської імперії. Подніпрові хазари (козари) радо приймали у свої лави біженців від польського утиску українців, які асимілювалися настільки, що стали називатися козарами. Так називати себе представником іншого етносу з іншим ім'ям (не забуваймо, що при прийнятті у козаки всіх новоприбулим давали нове ім'я) було вигідно вже з тієї причини, щоб унеможливити передбачене законами Речі Посполитої обов'язкове повернення біженців своїм панам. Згодом українців серед козарів стало так багато, що основною мовою стала українська, а ментально-культурно виробився певний сплав козарсько-українського типу.

На підтвердження наводяться середньовічні мапи, в яких південь сучасної України називається Малою Тартарією – *Petite Tartarie*. А в середині Малої Тартарії

¹⁶¹ Заблоцький В. В. Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі... С. 130.

відмічена область "Запорізькі козаки" – Cosaques Zaporiski (Див Рис. 2.5).

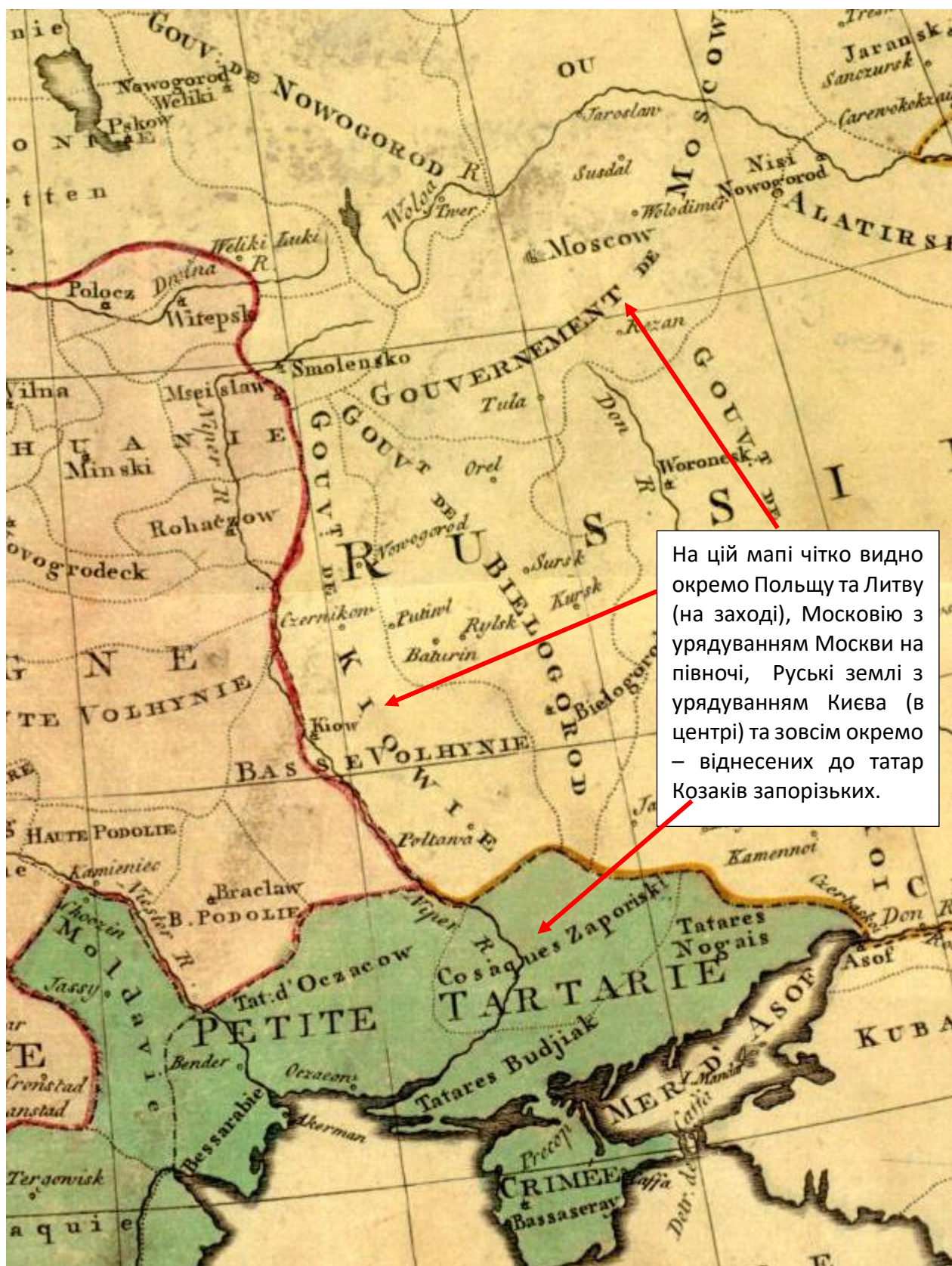


Рис.2.5. Середньовічна мапа з виділеною зеленим Малою Тартарією та

ареалом Запорізьких козаків з центром в районі дніпровських порогів¹⁶².

З цього Г. Носовський та А. Фоменко роблять висновок, що запорізькі козаки були складовою частиною Малої Тартарії. Тобто Татарська Орда – це Козацька Орда"¹⁶³, ще й з урахуванням твердження авторів про те, що у татар слово "орда" означало "рада". Очевидно, – резюмує В. Заблоцький – що таке трактування одного з найбільш суперечливих періодів нашої історії, який припадає на період підпорядкування "Золотій Орді", набуває діаметрально-протилежного сенсу, якщо розглядати його з точки зору "Золотої Ради"¹⁶⁴.

Певне підтвердження злиття козарів-хазарів з українцями в спільноту Запорізьких козаків знаходимо й у загальновідомій "Конституції Пилипа Орлика", текст якої містить окремо поняття "козацького народу" та "народу малоросійського". Цей Договір між Гетьманом та Військом Запорізьким проголошується " на вікопомну славу і пам'ятку Війська Запорізького і всього народу малоросійського... а в продовженні зазначається про "стародавній хоробрий козацький народ, що раніше називався козарським"¹⁶⁵.

Варто зарадити, що дана точка зору не отримала широкої наукової підтримки й більшість науковців та істориків відстоюють думку про генетичний зв'язок запорізького полково-сотенного устрою з стародавнім дружинно-територіальним устроєм Київської Русі, та старостинським поділом, що існував у структурі Речі Посполитої, а саме: "відповідно Чигиринський полк постав на місці Чигиринського староства, Білоцерківський – на місці однойменного Білоцерківського і т.д."¹⁶⁶.

Так, Ю. І. Лоза переконаний, що зазначений "період в історії адміністративно-територіального устрою на українських теренах пов'язаний із втратою власної

¹⁶² Джерело: http://chronologia.org/seven5_1/im/5k1-01-19.jpg

¹⁶³ Носовський Г. В., Фоменко О. Т. Імперія: слов'янське завоювання світу (уривок). *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 23.

¹⁶⁴ Заблоцький В. В. Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі... С. 131.

¹⁶⁵ Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін. URL : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>

¹⁶⁶ Горобець В. М. Система управління в Українській козацькій державі. *Історія державної служби в Україні* : у 5 т. [відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій]; Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. С. 248.

державності та вимушеним засвоєнням сусідніх адміністративних моделей¹⁶⁷.

Дійсно, у XIV ст. більшість українських земель опинилася у складі Великого князівства Литовського та Польщі (які з 1659 р. об'єдналися у Річ Посполиту). Литовські князі запозичили офіційну мову, письмо та правову культуру Київської Русі, а також залишили поділ українських земель на удільні князівства, де зберігався земський та військовий управлінський тип організації влади. Лише у XV ст. з приходом до влади Вітовта було ліквідовано князівства та запроваджено намісництва-воєводства з безпосереднім підпорядкуванням їх великокнязівській владі. Відтак у 1471 р. було створено Київське воєводство, у 1566 р. – Волинське, Брацлавське, Берестейське та Мінське, а після Поляновського миру з Росією, у 1636 р. Річ Посполита утворила Чернігівське воєводство¹⁶⁸.

Як зазначає О. О. Вінниченко, адміністративно-територіальний поділ Речі Посполитої сформувався історично нерівномірно та був неуніфікований (у його основі – середньовічні князівства і землі, які згодом утворили Королівство Польське й Велике Князівство Литовське або потрапили під їхню владу) і різнився в окремих регіонах: воєводства могли поділятися на землі й повіти або тільки на повіти, деякі землі мали статус воєводств.

Площа окремих воєводств коливалася від кількох до кількохсот тисяч кілометрів квадратних. Поза адміністративно-територіальним устроєм виокремлювались також історико-географічні регіони, які лише частково збігалися з воєводсько-повітовим поділом. Назви одиниць утворювалися від назв їхніх адміністративних центрів або від назв історико-географічних регіонів, які вони охоплювали. Існувала ієрархія воєводств і земель, яка проявлялася в порядку засідання їхніх представників у вальному сеймі, розгляді суд. справ у трибуналі,

¹⁶⁷ Лоза Ю. І. Україна, держава: формування території та історія адміністративно-територіального устрою. Енциклопедія історії України: Україна—Українці. Кн. 1 / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ: В-во «Наукова думка», 2018. 608 с. URL : <http://www.history.org.ua/?termin=1.2.2>

¹⁶⁸ Заруба В. М. Адміністративно-територіальний устрій та адміністрація Війська Запорозького у 1648-1782 рр. Дніпропетровськ: ПП "Ліра ЛТД", 2007. С. 11.

старшинстві урядів тощо¹⁶⁹. Отже, на середину XVII ст. практично всі українські земля входили до складу Речі Посполитої з її громіздкою багатоступінною системою територіальної організації влади (Рис. 2.6).



Рис. 2.6. Територіальна організація влади Речі Посполитої XVII ст.

*Джерело: *Розроблено автором самостійно*

У річці другого підходу далі усіх йде відомий американський історик Френсіс Дворнік, який спираючись на офіційний факт, що у 1578 році польським магнатом князем Д. Вишневецького було закладено фортецю на острові Хортиця та створено особливий полк з козаків, включених до реєстру, які перебували під началом старшого-гетьмана, призначуваного королем, саме Вишневецького як першого гетьмана називає "батьком" козащини – спільноти з республіканським устроєм та загальною власністю всіх її членів¹⁷⁰. Проте більшість українських і російських істориків спираючись на літописи та документи тих часів,

¹⁶⁹ Вінниченко О. О. Річ Посполита. *Енциклопедія історії України: Україна—Українці*. Кн. 1 / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ: В-во «Наукова думка», 2018. URL : http://www.history.org.ua/?termin=Rich_Pospolyta

¹⁷⁰ Дворнік Ф. *Слов'яни в Європейській історії та цивілізації*. [пер. з англ. В. Верлока, В. Кіку, Д. Матіяш]. Київ : Дух і Літера, 2000. С. 413.

спростовують безпосередній зв'язок хортицького замку із Запорізькою Січчю як і власне запорізьких козаків як етносоціальне середовище, що вийшло з реєстрових вояків польської корони. Адже задовго до закладення фортеці на Хортиці, за джерельним аналізом А. О. Гурбика, – ще "протягом першої половини XVI ст. промислово-військові козацькі корпорації: товариства, ватаги й загони на Низу – поступово витіснили татарські кочовища з правого на лівий берег Дніпра й освоїли Запорожжя, перейшовши від сезонних промислів до постійного проживання в невеликих протосічах та городця, де і взимку залишалися певні козацькі залоги, керовані досвідченими старшинами ... змушені були закріпитися на Запорожжі й вирішувати проблеми власної організації самостійно, витворюючи відповідну обставинам та умовам владно-адміністративну систему"¹⁷¹.

Певною спробою примирити обидва наведені вище підходи, є позиція нашого співвітчизника А. Ю. Чабана, який посилаючись на дослідження істориків з української діаспори, визначає, що "українська держава часів Б. Хмельницького була синтезом ідей старої княжої держави – Київської Русі і нової козацької держави, яка ґрунтувалася на формах політичної організації Війська Запорозького. Збудована Хмельницьким Українська держава відродила великодержавний дух Київської імперії Рюриковичів, втілений в нових формах Гетьманської держави, зроблених з доброго й міцного козацького матеріалу на модерний європейський зразок"¹⁷².

Таким чином, вбираючи в собі найкращі та найбільш придатні для степових умов форми життєдіяльності козацьких товариств у своєму становленні територіальна організація публічної влади Запорозької Січі – Козацької держави пройшла, на думку М. Г. Тараненка, три основних етапи:

1. (кінець XV – перша половина XVI ст.) – зародковий, побутовий етап – створення козаками на Дикому полі примітивних оборонних споруд – «засік», «січей» для збереження отриманої під час промислів здобичі, зимівлі на Дикому

¹⁷¹ Гурбик А. О. Політико-адміністративний устрій Запорозької Січі (XVI–XVIII ст.). *Історія державної служби в Україні* : у 5 т. [відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. С. 185.

¹⁷² Чабан А. Ю. Українська козацька держава у дослідженнях істориків української діаспори. *Вісник Черкаського університету. Серія : Історичні науки*. 2019. № 1. С. 34.

полі та захисту від нападів ординців;

2. (середина XVI ст.) – поступове просування цих оборонних осередків вниз по Дніпру, створення Дмитром Вишневецьким Хортицького замку за дніпровськими порогами, що став своєрідним праобразом легендарної Запорозької Січі;

3. (60-80 роки XVI ст.) – заснування низовими козаками справжньої військово-політичної «козацької твердині» на острові Томаківка, яка стала класичним зразком для створення наступних Запорозьких Січей¹⁷³.

Слід визначити, що на особливості територіальної організації влади козаччини ключовий вплив мав ментально-культурний фактор козацтва, згідно з яким, за М. Грушевським – "народовладне ядро нації набуває раціональної парадигми, у межах якої народовладна державно-правова культура несумісна з жорсткою централізацією інститутів влади"¹⁷⁴. Таку точку зору поділяє й згадуваний вище М. Г. Тараненко: "феномен Запорозької Січі полягав також у тому, що саме тут вперше державотворча функція перейшла безпосередньо до представників простого народу... Структура суспільних (державних) інституцій Запорозької Січі була надзвичайно простою. Вищим, так би мовити законодавчим, органом влади була загальна козацька рада. Брати участь у ній мали право усі без винятку низові козаки. Інколи ради відбувалися і на представницькій основі, у вигляді депутацій від куренів, або ж виключно старшинські"¹⁷⁵.

Водночас, як зазначають В. А. Смолій та В. С. Степанков, не варто аж занадто ідеалізувати так звану «демократичність» республіканської форми правління Запорозької Січі. Адже під цією "демократичністю" часто-густо ховалася класична охлократія, вкрай небезпечна для розбудови держави. Справді, демократичний принцип виборності на загальних («чорних») радах своїх старшин з часом розвинувся в ніким і нічим не обмежуване всевладдя (а відтак і свавілля) мас. Адже обране керівництво «християнської козацької республіки», по суті, було

¹⁷³ Тараненко М. Г. Запорозька Січ – зародок української козацької держави. Вісник Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут". Політологія. Соціологія. Право. 2013. № 3. С. 113.

¹⁷⁴ Сворак С. Концепція народовладдя козацької держави у політико-правових поглядах М. Грушевського. *Вісник Львівського університету*. Сер. : Юридична. 2014. Вип. 59. С. 118.

¹⁷⁵ Тараненко М. Г. Запорозька Січ – зародок української козацької держави. Вісник Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут". Політологія. Соціологія. Право. 2013. № 3. С. 115.

заручником доброї чи злої волі, хвилинного спалаху позитивних, або ж негативних емоцій і постійно відчувало загрозу втрати не лише посади, а й самого життя¹⁷⁶.

Попри різні оцінки рівня та характеру інституту народовладдя, дослідники однодушно погоджуються з тим, що "українська козацька держава мала всі ознаки держави як такої: населення (народ), територія і найвища влада в межах цієї означеної території"¹⁷⁷. Зокрема, М. Ю. Брайчевський детально розкриває чинники, згідно з якими гетьман Б. Хмельницький мав усі потрібні для глави держави важелі:

- територію, звільнену збройною рукою від чужої окупації – й на цій землі близько 200 міст і містечок;
- населення, послухне йому, яке чекало на власного короля у власній державі, у власних етнічних межах, цілком ворожих по відношенню до двох агресивних сусідів (поляків і москалів);
- військову силу;
- адміністрацію, базовану на ній; правда, тимчасову, саме тому й не цивільну, а військову, що була відгомонам османської військово-адміністративної системи, а не була європейською нормою, бо раду генеральної військової старшини, Генеральну військову канцелярію не можна було вважати цивільним урядом;
- фінансову систему, може, й не бездоганну, але дійову, навіть із задумом карбувати власні гроші;
- юридичні права (хоча й більше звичаєвого типу);
- аристократичне (шляхетське) походження гетьмана, який думав, мріяв про свою спадкову династію, а у разі виборної псевдореспубліканської монархії (так званої козацької республіки) Богдан Хмельницький також мав забезпечене місце володаря;
- дипломатичне і політичне визнання інших держав;

¹⁷⁶ Смолій В.А., Степанков В.С. Українська державна ідея XVII-XVIII століть: проблеми формування, еволюції, реалізації. Київ Альтернативи, 1997. 36.

¹⁷⁷ Пак Н. Т., Костишин Е. І. Фінансова система України часів козацької держави (1648-1657). *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 28(1). С. 139.

– міг розраховувати на церковне благословення тощо¹⁷⁸.

Чи було у козаків прагнення розбудови власної держави? Всі історичні джерела стверджують, що так. Візьмемо на себе сміливість стверджувати, що розвиток ідеї українського державотворення часів козаччини відбувався протягом ста років у три етапи: 1) рівноправного федеративного князівства у складі Речі Посполитої; 2) самостійної монархічної держави; 3) парламентсько-гетьманської республіки.

Перший етап датуємо 1596 роком, коли польський мислитель-гуманіст римо-католицький священник Й. Верещинський (який вважається автором впровадження до політичного словника поняття «український народ» та наповнення його етнополітичним змістом) у трактаті “Війську Запорізькому пресвітлий виказ” виступив з проектом утворення на території України князівств і козацьких територіальних полків. Фактично, у цій пам’ятці йдеться про автономне козацьке самоуправління, федеративний союз України з Польщею та Литвою. Автор чітко окреслює навіть територію козацьких володінь. За проектом Й. Верещинського, козацькі полки мали стати своєрідним лицарським орденом на зразок Мальтійського та охоплювати Лівобережжя, Київщину, Полісся, Білорусь зі столицею в Києві¹⁷⁹. Ідею виокремлення у складі Речі Посполитої окремого суб’єкта – Руської/Української держави, яка поставала б на теренах Брацлавського, Волинського, Київського, Подільського і Чернігівського воєводств зі статусом, який мало в польській державі Велике князівство Литовське, яка була поширена в свідомості української еліти (козацької старшини) засвідчує й В. М. Гоцуляк¹⁸⁰.

Другий етап настає з розгортання національно-визвольної війни українського народу під проводом Богдана Хмельницького, який чітко розумів міжнародну ситуацію після Вестфальського миру 1648 року, яким було закріплено

¹⁷⁸ Брайчевський М.Ю. Вибрані твори: Іст.-археогр. студії, публіцистика / Ред. Л. Винар; Укр. вільна акад. наук у США, Іст. секція та ін. Київ: Вид. дім КМ Академія; Нью-Йорк, 1999. 597 с.

¹⁷⁹ Куташев І. Політична думка доби становлення Козацької держави. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2006. Вип. 30(2). С. 424–425.

¹⁸⁰ Гоцуляк В. М. Українська державна ідея в політичній думці козацької доби. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Історія. Політологія.* 2018. Вип. 21. С. 131.

новий світовий порядок, зокрема визначено, що єдиним носієм державного суверенітету визнаються лише монархи.

Відтак для визнання й закріплення в світі новостворена українська держава мала бути монархією. Найбільш виразно свою державницьку програму Гетьман Війська Запорізького Богдан Хмельницький виклав польським комісарам на переговорах наприпочатку 1649 року: "Хоч я людина й невідома і незначна, але Бог дав мені стати єдиновладцем і самодержцем руським. Мені вдалося досягти того, про що я й не думав. А що я задумав, те будете бачити потім. Я вирву із лядської неволі народ руський. Воювати за кордон не піду, шаблі на татар і турків не здійму, – вистачить з нас і України, Поділля та Волині, досить тепер у мене користі і достатку в моїй землі, в моїм князівстві: по Львів, Холм і Галич. Ставши на Віслі, я скажу і тим ляхам: сидіть та мовчіть ляхи. Туди ж загоню дуків та князів, а коли і за Віслою стануть брикатися, я й там їх знайду! Тут на У країні не залишиться у мене й сліду ні від князів, ні від шляхти їхньої. А хто захоче з нами хліб-сіль їсти, той має слухатися Військо Запорозьке і на короля не повставати! Мені вільно тут розпоряджатися: Київ мій – я воєвода київський, його дав мені Бог!"¹⁸¹.

Третій етап обумовлюється початком промислової революції в Європі, появою соціального класу буржуазії та стрімким поширенням ідей парламентаризму. Одним з перших переваги парламентських форм державотворення зрозумів Гетьман Війська запорізького Пилип Орлик, який у 1710 році видав конституційний акт "Пакти й Конституції прав і вольностей Війська Запорозького", в якому закладалась модель парламентсько-гетьманської республіки. Зокрема, передбачалось розмежування законодавчої, урядової та судової влади, запровадження механізмів стримувань і противаг, унормування представництва генеральних рад та скликання їх на засадах загального виборчого права, проголошувались широкі права й вольності всіх станів у відновленій у майбутньому Козацькій республіці. За формою то був козацький суспільний

¹⁸¹ Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн.; голова ред. кол. П. С. Сохань ; НАН України, Ін-т укр. археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського. Т. 8 : Роки 1626-1650. Київ : Наук. думка, 1995. с. 142-147.

договір між новообраним гетьманом Пилипом Орликом, який присягнув на "незмінне виконання цих пактів і конституцій" та старшиною, полковниками, а також Військом Запорозьким¹⁸².

На жаль, жоден з цих проєктів так і не був зреалізований, поступове поглинання України Московії після Переяславських угод 1654 р. хоча й викликало активний спротив українців, більше як сторічну "безперервну боротьбу між козацьким самоврядуванням й прагненням Московського царства запровадити на українських землях російське воєводське управління"¹⁸³, проте не мало бажаного результату.

Як зазначає І. Я. Терлюк, це стало наслідком низки принципових вад україно-російської угоди 1654 р., зокрема нечіткого в юридичному плані формули про "перехід гетьмана і Війська запорізького під руку московського царя", низки інших положень, які сприяли царському уряду Росії в її використанні як юридичної підстави для наступу на права і вольності української держави та її народу. Це безпосередньо позначилося на змісті "гетьманських статей", які виявили стійку тенденцію до обмеження суверенітету гетьманської України... В результаті козацький Гетьманат спершу розпався на два ворогуючі між собою політичні утворення з проросійською та пропольською орієнтаціями козацької старшини, а Україна зникла як суверенний суб'єкт міжнародних відносин¹⁸⁴.

Далі перейдемо до власне характеристики державного устрою та системи територіальної організації публічної влади Козацької держави. Маємо погодитися з Н. О. Савчук в тому, що "ця держава історично постала як специфічне соціальне утворення, що поєднувало в собі риси військової спільноти, політичного і соціального інституту. Українська держава була складним феноменом станової військової диктатури, в якій новими адміністраторами стають військові командири,

¹⁸² Іванов В. М. Риси парламентаризму в козацькому державотворенні. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 36.

¹⁸³ Парахіна М. Б. Інститут російських воєвод у структурі Української козацької держави: політико-правові функції та практична діяльність (1654–1657 рр.). *Гілея: науковий вісник*. 2016. Вип. 113. С. 9.

¹⁸⁴ Терлюк І. А. Особливості реалізації ідеї національної державності в козацькій Україні другої половини XVII ст. (геополітичний контекст). *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Юридичні науки*. 2017. Вип. 5. С. 51, 54.

якими були полковники і сотники козацьких загонів. Своїм республіканським устроєм вона відрізнялась від сусідніх держав Східної та Південно-Східної Європи, у яких переважала монархічна форма правління"¹⁸⁵.

Територіальна організація публічної влади в Козацькій державі розбудовувалася виключно за військово-адміністративним полковим принципом, тому в залежності від постійної плинності кількості полків не була усталеною, а динамічно змінювалася. На 1659 – 1667 р. під юрисдикцією Війська запорізького знаходилася значна територія (Див. Рис. 2.7.)

¹⁸⁵ Савчук Н. О. До питання про державний устрій козацької України (середина – II пол. XVII ст.). *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2003. № 3-4. С. 30.

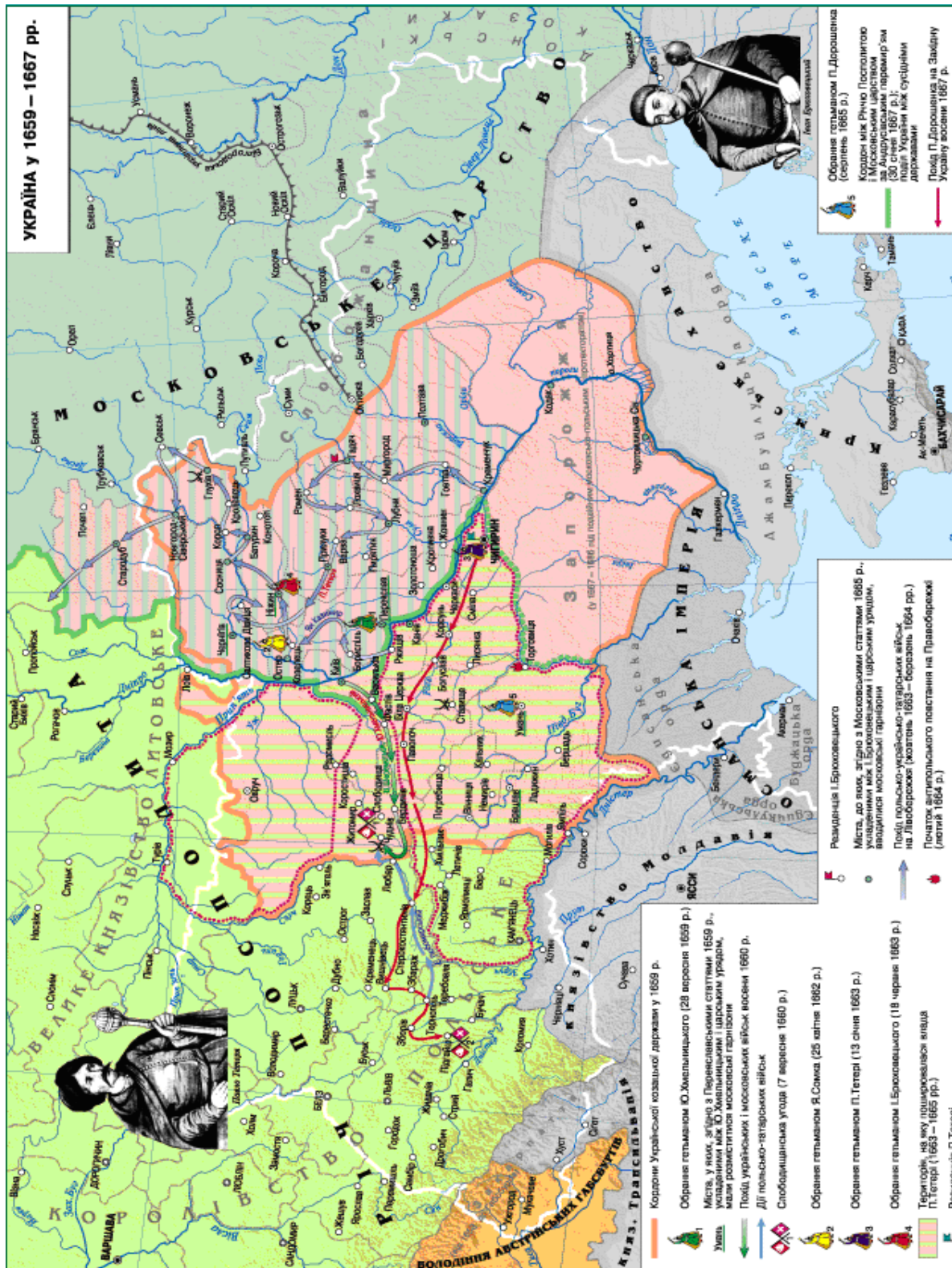


Рис. 2.7. Територія Козацької республіки Богдана Хмельницького періоду національно-визвольної війни 1648 – 1667 рр

Як зазначає Ю. І. Лоза, станом на кінець XVI ст. Запорізька Січ у військовому плані поділялась на 7 куренів (Пашківський, Титарівський, Дерев'янківський, Поповичівський, Іванівський, Канівський, Дядківський, які діяли на території самої Січі включно до моменту її знищення рос. військами 1775 р.), а в територіальному – на 5–10 паланок. Паланки, на які поділялася територія

запорозьких вольностей, уперше зафіксовано в документах після 1734, тобто за існування Нової Січі. Це Бугогардівська, Інгульська, Кодацька, Самарська, Кальміуська, до яких пізніше додалися Орільська, Протовчанська й Прогноївська¹⁸⁶.

В цей історичний період вищим органом публічної влади Запорізької Січі була козацька рада, яка приймала рішення за усіма найважливішими питаннями життєдіяльності січового товариства, зокрема й обрання Кошу й кошового отамана. Як зазначає М. Г. Тараненко, саме Кошу в особі кошового отамана належала вища виконавча влада на Запорозькій Січі. Кошовий отаман, як перша посадова особа, був наділений вищою військовою, адміністративною, судовою і духовною владою. Він отримував надзвичайні повноваження під час воєнних дій, проте ніколи не був необмеженим диктатором. Владу кошового отамана суттєво обмежували три обставини:

- 1) щорічний звіт про свою діяльність на загальній військовій раді;
- 2) право козаків в любий час зібрати раду і зажадати дострокового звіту отамана;
- 3) річний строк перебування на посаді¹⁸⁷.

Таким чином систему територіальної організації публічної влади Запорізької Січі кінця XVI століття схематично можна зобразити у вигляді наступної моделі (Див. Рис. 2.8).

¹⁸⁶ Лоза Ю. І. Україна, держава: формування території та історія адміністративно-територіального устрою. *Енциклопедія історії України: Україна—Українці*. Кн. 1 / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ: В-во «Наукова думка», 2018. 608 с. URL : <http://www.history.org.ua/?termin=1.2.2>

¹⁸⁷ Тараненко М. Г. Запорозька Січ – зародок української козацької держави... С. 114.

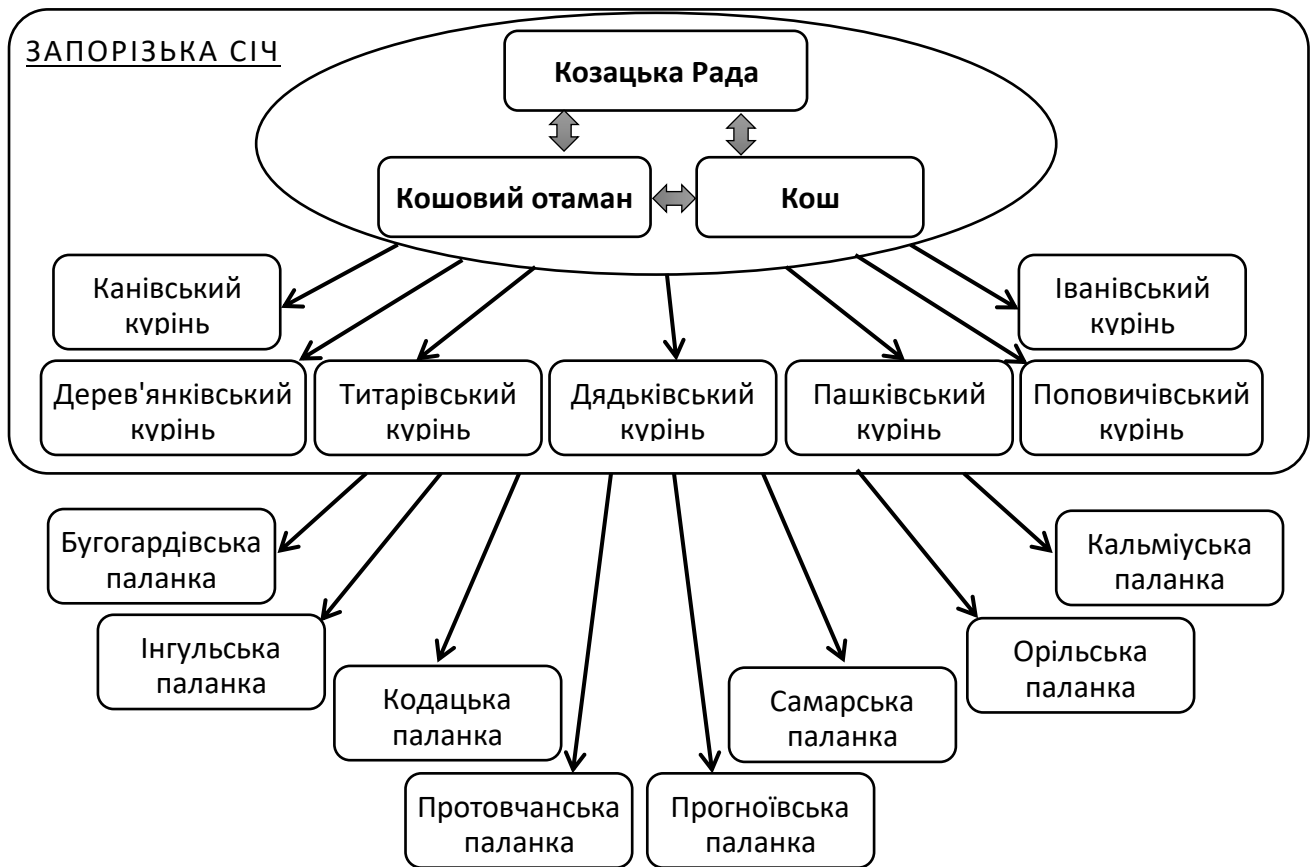


Рис. 2.8. Територіальна організація публічної влади Запорізької Січі

*Джерело: Розроблено автором самостійно

На середину XVII століття перед початком національно-визвольної війни під проводом Богдана Хмельницького територія України була поділена між шістьма козацькими полками: чотири сформувалися навколо старовинних оборонних замків – Білої Церкви, Канева, Корсуня, Черкас, ще два – навколо відносно молодих осад Переяслава та Чигирин. При цьому Білоцерківський полк складала перша і друга Білоцерківська та Фастівська сотні; Канівський – перша і друга Канівські, Стаяцька, Межиріцька Прохорівська, Клепачівська, Костенецька, Литвинецька та Пекарська сотні; Корсунський – перша і друга Корсунська, Звенигородська і Стеблівська сотні; Переяславський – перша і друга Переяславська, Яготинська, Лубенська, Богушківська, Кропивянська, Іркліївська, Березанська, Биківська, Бориспільська та Миргородська сотні; Черкаський – Черкаська, Березняківська та Золотоніська сотні; Чигиринський – Чигиринські сотні¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Заруба В. М. Адміністративно-територіальний устрій та адміністрація Війська Запорозького у 1648-1782 рр. Дніпропетровськ: ПП "Ліра ЛТД", 2007. С. 15.

У 1648 році було сформовано одразу 10 нових полків – Київський, Миргородський, Полтавський, Прилуцький, Кропивненський, Ніжинський, Брацлавський, Кальницький, Уманський та Чернігівський. За своєю територією та кількістю козаків і посполитого населення, що мешкало на ній, полки були неоднорідними. Старі полки – Чигиринський, Черкаський, Канівський, Корсунський та Білоцерківський – займали простір у 2-3 тис. кв. км. Полки, що постали в роки революції, були значно більшими. Так, наприклад, Київський полк займав площу 20 тис. кв. км, а Ніжинський – аж понад 30 тис. кв. км.¹⁸⁹.

Систему територіальної організації публічної влади козацької держави Війська Запорізького другої половини XVII століття схематично можна зобразити у вигляді наступної моделі (Див. Рис. 2.9).

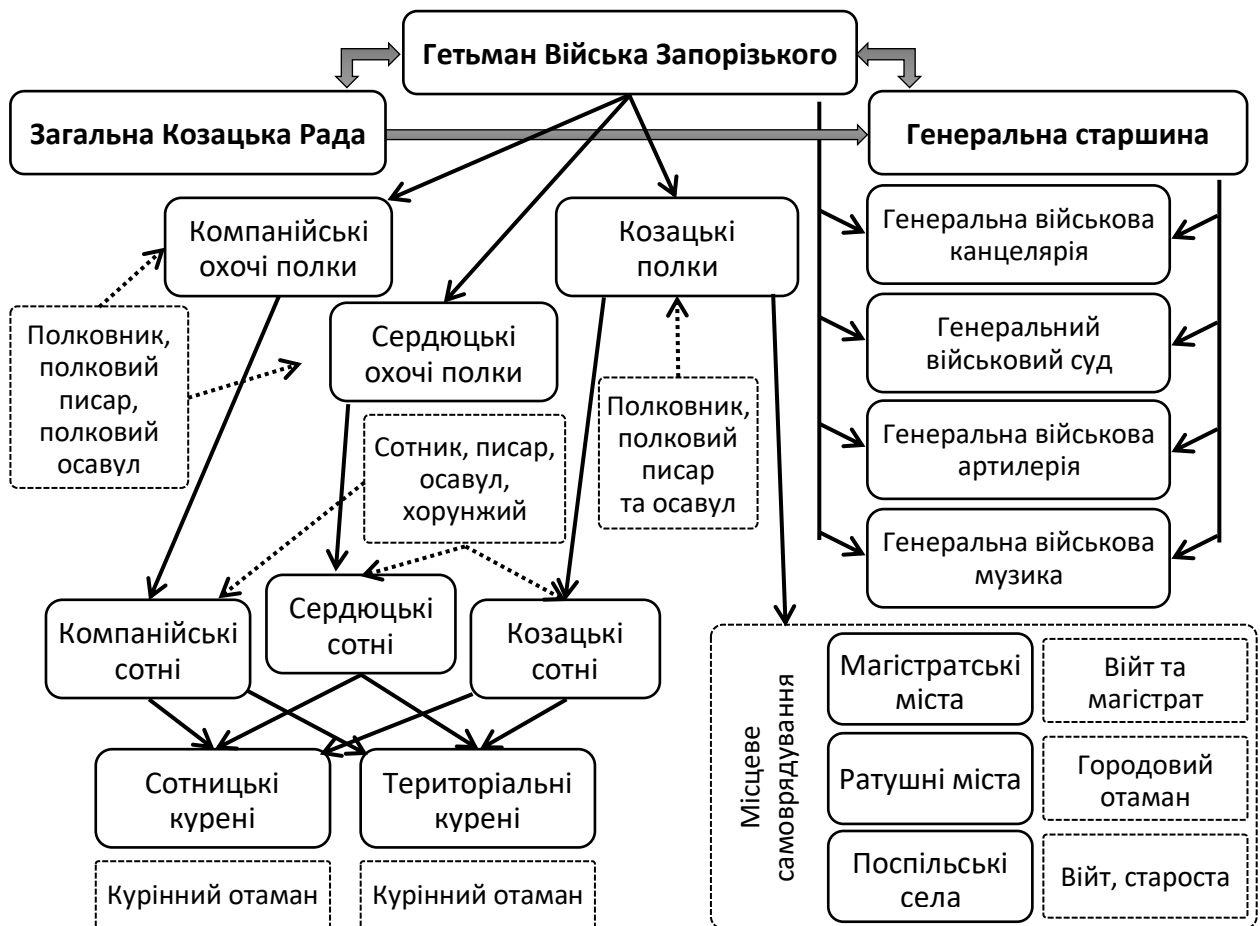


Рис. 2.9. Територіальна організація публічної влади Війська Запорізького другої половини XVII століття

* Джерело: Розроблено автором самостійно

¹⁸⁹ Горобець В. М. Система управління в Українській козацькій державі... С. 249.

На думку В. Кривошеї, полки були козацькими і охочими, останні поділялися на компанійські і сердюцькі. Кожен полк складався з сотень, які, відповідно, розподілялися на територіальні курені, крім того зберігались і курені сотницькі, тобто особисті курені сотника. Усю владу на місцях тримали полковники, які були повними і наказними. На початковому етапі вони обиралися на загальнополковій раді, потім — на старшинській, пізніше — призначалися (гетьманом, царем, Сенатом)¹⁹⁰.

В ході Української національної революції відбулося подальше різке збільшення полків, так у "Літописі Самовидця" їх зафіксовано 26, у літописі Граб'янки — 34. Так само збільшилася й кількість козацьких сотен в полках. Наприклад, один з найменших за чисельністю козацьких полків – Чернігівський за внутрішньою організацією складався з семи сотень: полкової (до неї входили козаки, які проживали в Чернігові і навколишніх волостях – Білоусівській, Вибельській, Волинській); Борзнянської (яку складали козаки Борзни разом з козаками колишньої Загоровської сотні); Бахмацької, Батуринської, Конотопської, Сосницької, Івангородської сотен¹⁹¹.

На рисунку 2.8. вищі органи державного управління Козацької держави представлені трьома інститутами: Загальною Козацькою Радою, Гетьманом та Генеральною старшиною. Загальна Козацька Рада відігравала роль найвищої державної інстанції, оскільки саме вона безпосередньо обирала Гетьмана Війська Запорізького. До основних повноважень загальної козацької ради входили: спільне обговорення всіх визначення основних принципів побудови військового устрою, обрання керівництва, обговорення і вирішення питань війни і миру, прийняття рішення про участь у військових походах, визначення своєї позиції під час переговорів з представниками інших країн, розподіл земельних угідь, що знаходилися в межах "вольностей" Війська Запорозького¹⁹².

¹⁹⁰ Кривошея В. Еволюція владних інститутів Козацько-гетьманської держави. *Наукові записки [Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України]*. 2007. Вип. 36. С. 369.

¹⁹¹ Кривошея В. В. Чернігівський полк як адміністративно-територіальна одиниця козацько-гетьманської держави. *Гілея: науковий вісник*. 2014. Вип. 83. С. 17.

¹⁹² Тараненко М. Г. Запорозька Січ – зародок української козацької держави... С. 116.

Як зазначає Л. В. Худояр, в часи Гетьманщини не було чіткого розмежування законодавчої, виконавчої (адміністративної) та судової влади. Гетьманські уряди були наділені як законодавчими, так і адміністративними та судовими повноваженнями. Більшість актів державного управління (переважно універсали) мали силу закону, тобто вищу юридичну силу. Адміністративна влада трактувалась як різновид універсальної публічної влади, що реалізувалась через найавторитетніших козацьких ватажків і здійснювалась на підставі взаємно визнаних загальнообов'язкових правил та формально рівного правового статусу усіх козаків¹⁹³.

Якщо функції законодавчої влади фактично поділялися між всіма трьома вищеозначеними центральними інституціями публічної влади Гетьманщини, то виконавча влада належала Гетьману та Генеральній старшині, яка частково була виборною, частково – призначалася Гетьманом (Ю. Кудінов з посиланням на історичні джерела стверджує, що термін "гетьман", як титул князівського типу, першим почав використовувати офіційно Богдан Хмельницький, як верховний козацький командуючий)¹⁹⁴. Гетьман разом з Генеральною старшиною керував такими найвищими фактично урядовими структурами як Генеральна військова канцелярія, Генеральний військовий суд, Генеральна військова артилерія та Генеральна військова музика. Генеральну військову канцелярію очолював Генеральний військовий писар, який вів все діловодство, міжнародну переписку та міжнародні відносини й був фактично другою за рівнем впливовості після Гетьмана людиною. Не випадково ці писарі час від часу ставали Гетьманами, згадаймо хоча б Івана Виговського, Генерального військового писаря при Богдані Хмельницькому. За підрахунками В.Андрущенка та В.Федосова, в цілому у керівних структурах налічувалася 120 посадовців, які становили командно-адміністративний апарат Січі (серед них було 38 курінних отаманів, 7 полкових

¹⁹³ Худояр Л. В. Акти державного управління козацької старшини в системі джерел права Гетьманщини XVII–XVIII ст. *Альманах права*. 2016. Вип. 7. С. 252–253.

¹⁹⁴ Кудінов Ю. Історики США і Канади про місце Української козацької держави у Центрально-Східній Європі середини XVII ст. *Український історичний збірник*. 2010. Вип. 13(2). С. 233.

осавулів, 8 гармашів, 20 канцеляристів, 9 полкових писарів тощо. У підсумку на 100 запорозьких козаків припадало менше одного посадовця)¹⁹⁵.

Важливою фігурою за своїм функціональним призначенням та авторитетом в козацькому середовищі був військовий суддя, до обов'язків якого входив розгляд адміністративно-судових справ. Д. І. Яворницький так характеризував повноваження та практику тогочасного судочинства: "Суддя був охоронцем тих звичаїв предків та військових порядків, на яких тримався весь устрій козацького життя; у своїх рішеннях він керувався не писаним законом, якого зовсім не існувало у запорозьких козаків, а переказами або традиціями, очевидно, привнесеними із України в Запорожжя, які передавалися із уст в уста і були освячені багатьма віками"¹⁹⁶.

На полковому та сотенному рівні фактично дублювалась модель адміністративного управління: на чолі з максимальними повноваженнями стояв полковник (сотник), який спирався на полкову (сотенну) старшину – писаря, осавулів, підосавулів, хорунжих.

Низовим владно-адміністративним рівнем був рівень курінної старшини. Курені в Запорозькій Січі становили основоположну адміністративно-військову одиницю, яка була і самоврядним осередком, і окремим військовим підрозділом із своїми, часом своєрідними, звичаями й традиціями. Зокрема, наприкінці XVII ст. в Запорозькій Січі налічувалося 27, а у XVIII ст. – 38 козацьких куренів, чимало з яких мали назву українських міст: Корсунський, Уманський, Переяславський, Полтавський, Минський, Батуринський, Канівський тощо. Курінні отамани, яких козацьким звичаєм переобирали щороку на зібраннях, були лише першими серед рівних курінної громади, ... відали усіма курінними припасами та арсеналом зброї, складали письмовий реєстр козаків свого куреня, видаючи останнім за потреби атестати/свідоцтва¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Андрущенко Л.В., Федосов В.М. Запорозька Січ як український феномен. Київ: Заповіт, 1995. С. 57.

¹⁹⁶ Яворницький Д.І. Історія запорозьких козаків. Пер. з рос. І. Сварник. Львів: Світ, 1990 - 1992. У 3 т. Т. 1. 1990. С. 177.

¹⁹⁷ Гурбик А. О. Політико-адміністративний устрій Запорозької Січі (XVI–XVIII ст.)... С. 198.

Попри загальний військово-адміністративний територіальний поділ Гетьманщини на теренах України продовжували існувати не охоплені безпосереднім козацьким управлінням міста та сільські поселення. Ще за панування Польщі низка українських міст і містечок отримала магдебурзьке право, яке продовжувало свою дію й за часів Козацької республіки. Такі міста в загальній юрисдикції підпорядковувалися територіальним козацьким полкам, проте внутрішньо зберігали структуру та особливості давнього міського самоврядування: вони зберігали право власності на землю, володіли податковим та судовим імунітетом, мали власні виконавчі органи (війт та магістрат), могли встановлювати власні податки, ремісничі та торговельні регламентації й пільги тощо.

Як зазначає В. М. Горобець, управління малих містечок, населення яких не володіло правами магдебургії, зосереджувалось у ратуші, на чолі якої стояв городовий отаман. Ратуша підлягала компетенції загальної козацької влади в краю. Населення сільських поселень зазвичай складалося з двох соціальних груп, які формували дві громади – козацьку (якщо в цьому селі існував козацький курінь) і поспільську. На чолі першої стояв курінний отаман. Другу очолював виборний війт, якщо село належало до категорії так званих вільних військових поселень. У тому ж разі, коли в селі мешкали залежні, підданські селяни, громаду очолював староста, якого призначав державець (власник) цього села. Реалізовувати делеговані громадою чи власникам села владні функції війтам і старостам допомагали так звані осавульці та десятники. На них покладались обов'язки поліційної служби, організації комунікаційної сфери тощо¹⁹⁸.

Окреслена вище військово-адміністративна модель територіальної організації публічної влади Козацької республіки виявилася доволі життєздатною, проіснувавши в тих надскладних геополітичних умовах понад 130 років. Однак така модель як прообраз парламентсько-президентської республіки значно випередила свій історичний час й тому, як наголошує В. В. Заблоцький, не могла

¹⁹⁸ Горобець В. М. Система управління в Українській козацькій державі. *Історія державної служби в Україні* : у 5 т. [відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. С. 271.

знайти своє місце у новоствореній Вестфальській системі 1648 року, відповідно до якої було закладено основи тогочасного світового порядку – поділу світу на національні держави і появу пов'язаних з цим принципів міжнародного права¹⁹⁹.

Адже за Вестфальською системою суверенність належала не народам, а правителям з числа визнаних царських та князівських династій і відповідно до Вестфальського миру всі державці Європи зобов'язалися спільно протистояти будь-яким спробам в будь-яких країнах приходу до влади інших, некоронованих осіб.

Саме тому Богдана Хмельницького європейські самодержці ніколи б не визнали за повноправного монарха України. Й саме тому Хмельницькому довелося обирати, під чий протекторат віддавати завойовану козацькою кров'ю Україну. В цьому однакості серед козацької старшини не було – існували прихильники Швеції, Османської імперії, проте вибір Московії був обумовлений єдине релігійним фактором – тільки московіти були православною державою, що для Війська запорізького як Війська православного, лицарів православної віри стало врешті-решт визначальним.

Проте "єдиновірними" і "братерськими" відносини з Москвою так і не стали. Царат проводив послідовну жорстку політику згортання козацьких вольностей та поступового перетворення України на периферійну російську провінцію. Вже в укладених гетьманом Іваном Мазепою з московським царем «Коломацьких статтях» заперечувався державний характер гетьманської влади і державний статус козацької України. Зникла також ідея ідентичності, окремішності українців: українське населення повинно було возз'єднуватися з росіянами²⁰⁰.

Спочатку Московія не втручалась у суспільно-владні стосунки Козаччини. Надіслані з Москви воєводи формально були покликані лише командувати

¹⁹⁹ Заблоцький В. В. Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі... С. 131.

²⁰⁰ Оглоблин О. Гетьман Іван Мазепа і Москва. *Іван Мазепа і Москва. Історичні розвідки і статті*. Упоряд., передм. М. Слабошпицький. Київ : Рада, 1994. - С. 24-25.

московськими гарнізонами в українських містах–фортецях. Але вже з перших кроків своєї діяльності московські воєводи виходили за межі власних репрезентативно–військових повноважень. Прибувши на місце, московський воєвода ставав справжнім сатрапом, бо термін воєводської служби – це тільки три роки. По суті воєводи займалися грабуванням державної казни і населення, вони водночас стежили за діяльністю місцевої – полкової і старшинської – адміністрації і становищем на території полку взагалі²⁰¹.

Так поступово руйнувалась система територіальної організації публічної влади моделі Козацької республіки, яка після укладання Росією з Польщею Андрусівського перемир'я 1667 року та "Вічного" миру 1686 року виявилася поділеною навпіл між двома ворожими монархіями. Ю. І. Лоза констатує, що на Правобережжі, яке знову перейшло до Речі Посполитої, полково-сотенний поділ почав замінюватися старим польським воєводсько-повітовим устроєм, й зрештою остаточно був ліквідованим у 1714 році.

Лівобережжя, що опинилося у складі Російської імперії, певний час ще зберігало автономію та полково-сотенний устрій, проте у 1708 р. вже за царювання Петра I відбувся поділ держави на губернії, дві з яких (Київська та Азовська) частково включали й українські землі, щоправда, з першоначальним збереженням на Лівобережжі полково-сотенного устрою. Так в Україні почали створюватися органи державного управління Російської імперії, що діяли паралельно з українськими фактично до остаточної ліквідації козацького територіального устрою (у 1765 р. було ліквідовано слобожанські полки й утворена Слобідсько-Українська губернія, а в 1782 р. було скасовано й останні 9 лівобережних полків)²⁰².

Так закінчився славетний етап нашої історії, що заклав двохсотлітні змагання українського народу за створення власної незалежної держави, та значення козаччини є настільки великим, що й зараз основними рядками українського гімну є "І покажем, що ми, браття, козацького роду!"

²⁰¹ Парахіна М. Б. Інститут російських воєвод у структурі Української козацької держави... с. 8.

²⁰² Лоза Ю. І. Україна, держава: формування території та історія адміністративно-територіального устрою.. С.

2.3 Система територіальної організації публічної влади Україна у XIX–XX ст.

Тривалий час протягом XVIII – XX ст. українські землі були роз'єднані як територіально, так і цивілізаційно: правобережна частина переважно знаходилася в межах території Польщі й Австро-Угорщини під впливом західноєвропейської цивілізації та католицької церкви; лівобережна переважно знаходилася під пануванням Російської імперії та православної церкви. За цей час в українському середовищі сформувалося два світогляди, які й до сьогодні конкурують між собою в різних сферах суспільної життєдіяльності, в тому числі й в поглядах на кращі форми територіальної організації публічної влади.

Як було зазначено в попередньому підрозділі, після заключення "Вічного миру" між Росією та Польщею до складу останньої повернулася Правобережна Україна й там було відновлено польську модель територіального поділу на воєводства та волості. Проте вже наприкінці XVIII ст. відбувся так званий "перший розбір Польщі", коли за ініціативою пруського короля Фрідріха та фактичною безпорадністю польського короля Станіслава-Августа Понятовського (який здобув польський престол на багнетах військ цариці Катерини II) територію Польщі розділили між собою Прусія, Росія та Австрія. Відтак вже у 1772 р. Австрійська Габсбурзька монархія приєднала до себе Галичину, а в 1774 р. захопила Буковину.

Приєднані землі отримали статус провінції під назвою "Королівство Галичини та Володимирії з великим князівством Краківським і князівствами Освенцімським і Заторським". Як зазначає Роман Кобзак, "за цісарським патентом від 15 серпня 1772 р. проведено демаркацію кордонів нової провінції та розділено її на шість адміністративно-територіальних одиниць, які отримали назву крайс (від нім. Kreis – круг, коло) або циркул (від лат. Circulus). Такий поділ на крайси вже існував на території Австрійської монархії в межах земель Чехії та Угорщини"²⁰³.

²⁰³ Кобзак Р. Головні етапи і тенденції формування адміністративно-територіального устрою Галичини в австрійський період (1772–1918). *Вісник Львівського університету. Серія : Географічна*. 2013. Вип. 42. С. 161.

Вже в середині 1773 р. австрійський цісар запровадив нову – чотириступеневу – форму територіальної організації влади в своїй імперії, що з несуттєвими змінами (постійна зміна кількості округів та дистриктів, перейменування дистриктів на повітові староства у 1850 р. тощо) проіснувала до початку ХХ століття (Див. Рис.2.10).

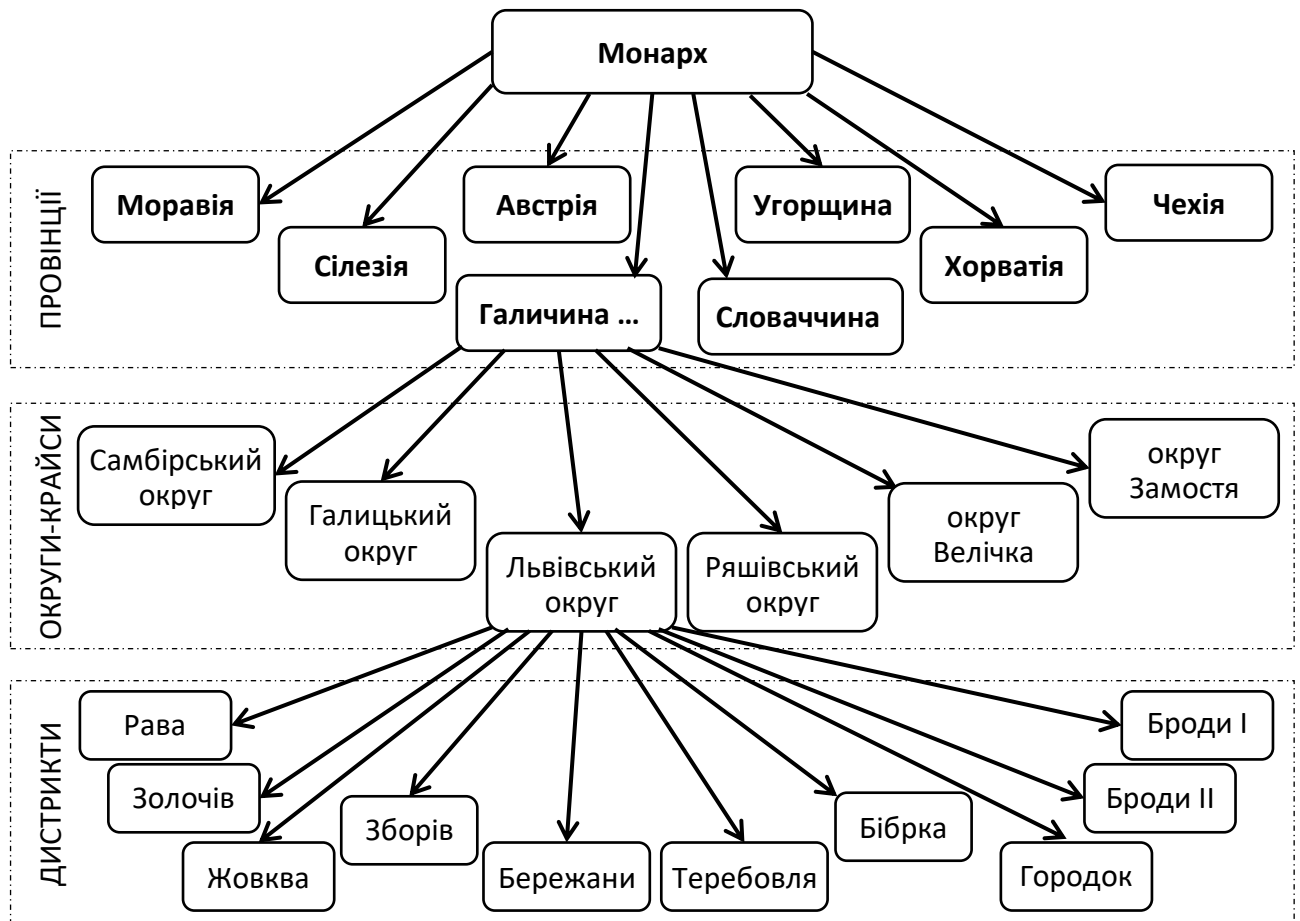


Рис. 2.10. Система територіальної організації влади на українських землях періоду Габсбурзької монархії.

*Джерело: Розроблено автором самостійно

Зокрема, центрами виокремлених шести крайсів (округів) української провінції – Королівства Галичини та Володимирії – стали міста Львів, Галич, Самбір, Замостя, Ряшів і Велічка. Наступним низовим рівнем нового адміністративно-територіального поділу були дистрикти. Польський історик Е. Барвінські нараховував на українських землях 60 дистриктів після першого адміністративно-територіального поділу Австрійської імперії. Їхніми центрами ставали міста, містечка і навіть великі села. До складу Львівського округу-крайсу

входило десять дистриктів: Рава, Жовква, Броди I, Броди II, Городок, Бібрка, Золочів, Зборів, Бережани, Тереховля²⁰⁴.

Ще через десять років округи як великі територіальні одиниці ліквідовано, а дистрикти, які відтепер називали циркулами, підпорядковано безпосередньо адміністративному центру провінції. Отже, після цієї реформи утворилося 18 циркулів з переважно українським населенням: Мисленицький, Бохнянський, Новосандецький, Тарнувський, Дуклянський, Ряшівський, Перемиський, Ліський, Самбірський, Замостянський, Сокальський, Львівський, Бродівський, Золочівський, Тернопільський, Галицький (з центром у Маріямполі), Станіславський і Заліщицький²⁰⁵.

"Парадоксально, – наголошує М. С. Пиртко, – але австрійські правителі не надто прагнули централізувати державу – вони не скликали Генеральних Штатів чи загальної асамблеї станів, як в інших західноєвропейських країнах, запобігаючи виступам проти правлячої династії... Габсбурзькі землі не були об'єднані в одне ціле ані географічно, ані національно.... Однак, водночас, ця багатоманітність давала певні можливості²⁰⁶". Так, М. Бах зазначав, що "головну причину того, що внутрішній світ держави так довго не був порушений, необхідно шукати в різноманітності і різнорідності поглядів окремих національностей"²⁰⁷.

В силу означених особливостей в сучасній Західній Україні доволі широко розповсюдженою є думка, що "Австро-Угорщина була класичною європейською імперією із «доброзичливим імперським універсалізмом», яка ідеально підходить під образ легендарного «золотого віку», коли є добрий дідусь-імператор з незмінними сивими бакенбардами, є якась ностальгія, є чудові архітектурні пам'ятки"²⁰⁸.

Якщо перебування української етнонаціональної меншини в складі Австро-

²⁰⁴ Barwiński E. Pierwsze podziały administracyjne Galicji. Ziemia Czerwieńska. Lwów, 1935. Roczn. 1, Z. 1. S. 59.

²⁰⁵ Драк М. Карти останньої третини XVIII ст. як джерело до вивчення територіально-адміністративного поділу Галичини. *Картографія та історія України* : зб. наук. праць. Львів, Нью-Йорк : Вид-во М.П. Коць, 2000. С. 101–108.

²⁰⁶ Пиртко М. С. Соціально-політичні передумови формування централізованої держави в Австрії IX–XVIII ст.). *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 55–56.

²⁰⁷ Бах М. Австрия в первую половину XIX века / М. Бах ; пер. с нем. Санкт-Петербург, 1906. С. 122.

²⁰⁸ Штурхало Д. «Золотий вік» чи «тюрма народів»: яким для Західної України був австро-угорський період? Он-лайн версія Радіо Свобода 10 липня 2017 р. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28606264.html>

Угорщини характеризувалося доволі значним рівнем самоврядування та невтручання центральної влади в територіальне управління, то інша імперія – Російська – демонструвала протилежні тенденції: жорстку централізацію, диктат та постійні спроби асиміляції корінного населення, перетворення українців на "малоросів" з втратою мови, етнокультурних особливостей та наступним злиттям з "братерським російським народом".

Вже через піввіку після Переяславської угоди московський цар Петро Олексійович провів реформування територіальної організації влади своєї імперії, поділивши її на вісім губерній, які склалися з провінцій, провінції – з уїздів, а ті, у свою чергу, – з волостей. Щоправда Київська та Азовська губернії до 1764 року (до остаточної ліквідації Гетьманату) ще зберігала полковий устрій. У 1764 р. замість інституту гетьманства на українських теренах вводився інститут "Малоросійської колегії", у віданні якої були як існуючі Київська й Азовська губернії, так і новостворені Новоросійська та Слобідсько-Українська губернії. На думку О. Іщенка такі зміни мали головною метою зрівнювання національних особливостей територіальної організації українських земель, уніфікацію місцевого устрою із загальноімперським²⁰⁹.

Наприкінці 1796 – початку 1802 рр. в Росії відбулася ще одна адміністративно-територіальна реформа, яка встановила остаточну до самої руйнації імперії форму територіальної організації влади Російської держави (Див. Рис. 2.11.). Відповідно до Указу "Про новий поділ Держави на Губернії" українські землі були поділені між Київською, Волинською, Подільською, Малоросійською, Новоросійською, Слобідсько-Українською губерніями²¹⁰. Через початок інтенсивного освоєння причорноморських земель та неспроможність ефективного управління в межах надзвичайно великої території Новоросійської губернії у 1802 році її було поділено одразу на три нові: Миколаївську, Катеринославську та

²⁰⁹ Іщенко О. Юридичні аспекти адміністративно-територіального устрою українських земель у складі Російської імперії у 1721-1825 роках. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2011. № 3. С. 81.

²¹⁰ Уколов П. С. Законодавче унормування територіального поділу Російської імперії XXIV століття. *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 178.

Таврійську.

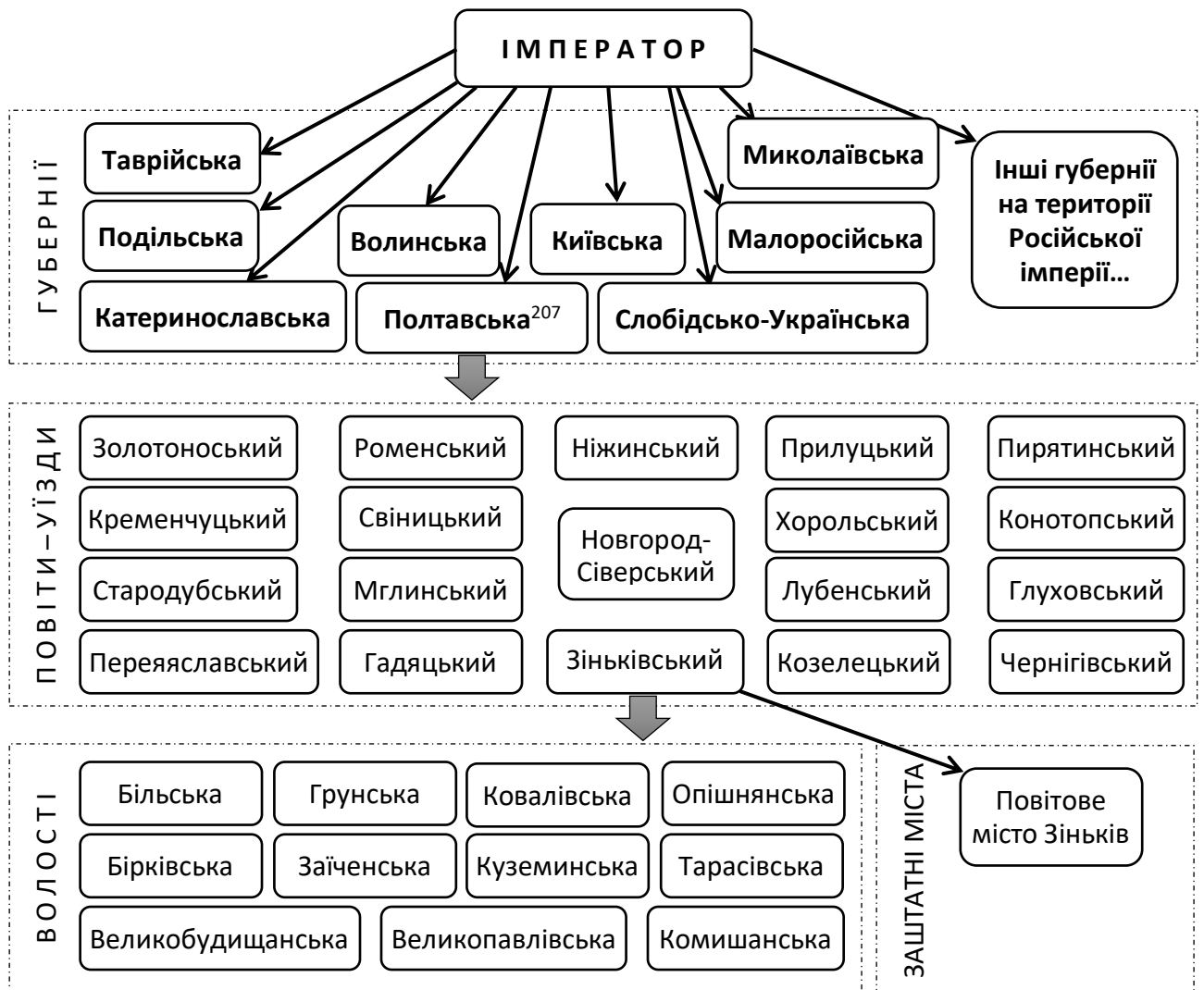


Рис. 2.11. Система територіальної організації влади на українських землях періоду Російської імперії (по реформі 1796-1802 рр.).

*Джерело: Розроблено автором самостійно

В подальшому межі губерній не змінювалися, але часто змінювалися території, назви, адміністративні центри уїздів та повітів на українських землях. Зважаючи на процеси децентралізації в сучасній Україні, в ході яких відбувається укрупнення як об'єднаних територіальних громад, так і адміністративних районів, цікавим виглядає порівняння з царськими критеріями формування волостей – цілком співставимих адміністративно-територіальних одиниць. Так, за даними Р. В. Губаня, відповідно до "Загального положення про селян, які вийшли з кріпосної залежності від 19 лютого 1861 року" для утворення волості потрібно було

не менше 300 душ чоловічої статі, але не більше 2 тисяч. Винятки допускалися з дозволу губернатора у разі великої скупченості населення або навпаки, у разі незаселеності території (так, приміром, Рахнянська волость Гайсинського повіту нараховувала 737 душ і три населені пункти, тоді як Гранівська волость – 6149 і шість населених пунктів). Максимальна відстань сіл від волосного центру не повинна була сягати 12 верст. При утворенні волості також враховувався поділ на церковні приходи²¹¹.

Падіння царату та Лютнева революція в Росії подали українському народу надію на створення власної держави. Національна еліта утворила в Києві Центральну Раду, яка своїм Третім універсалом проголосила створення Української народної республіки, адміністративно-територіальний устрій якої повинен був набрати наступного вигляду: Волинська губернія (12 повітів), Катеринославська (8), Київська (12), Подільська (13), Полтавська (15), Поліський округ (3), Харківська (17), Херсонська (7), Таврійська (3), Чернігівська (18 повітів).

На нижчих рівнях державного управління територія країни мала поділитися на 108 повітів та 1813 волостей з виокремленням міст з самостійним статусом на зразок магдебурзького права. Так, населені пункти уряд поділив на першорядні (Катеринослав, Київ, Одеса, Харків, Миколаїв) та другорядні (всі інші міста)²¹² (Див. Рис. 2.12.). Державні діячі новоствореної української держави робили спроби об'єднати всі українські території – від заходу (згадаймо хоча б Акт злуки УНР та ЗУНР) до сходу у півночі (так, Гетьман Павло Скоропадський, спираючись на Брестський мирний договір від 6 березня 1918 р. намагався заявити претензії України на півночі – на частину білоруського Полісся, на сході – на українські етнографічні землі у складі Курської та Воронежської губерній)²¹³.

²¹¹ Губань Р. В. Волость як адміністративно-територіальна одиниця. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 6. С. 31.

²¹² Там само...

²¹³ Бойко О. Територія, кордони і адміністративно-територіальний поділ Української Держави гетьмана П. Скоропадського (1918). *Регіональна історія України*. 2009. Вип. 3. С. 218.

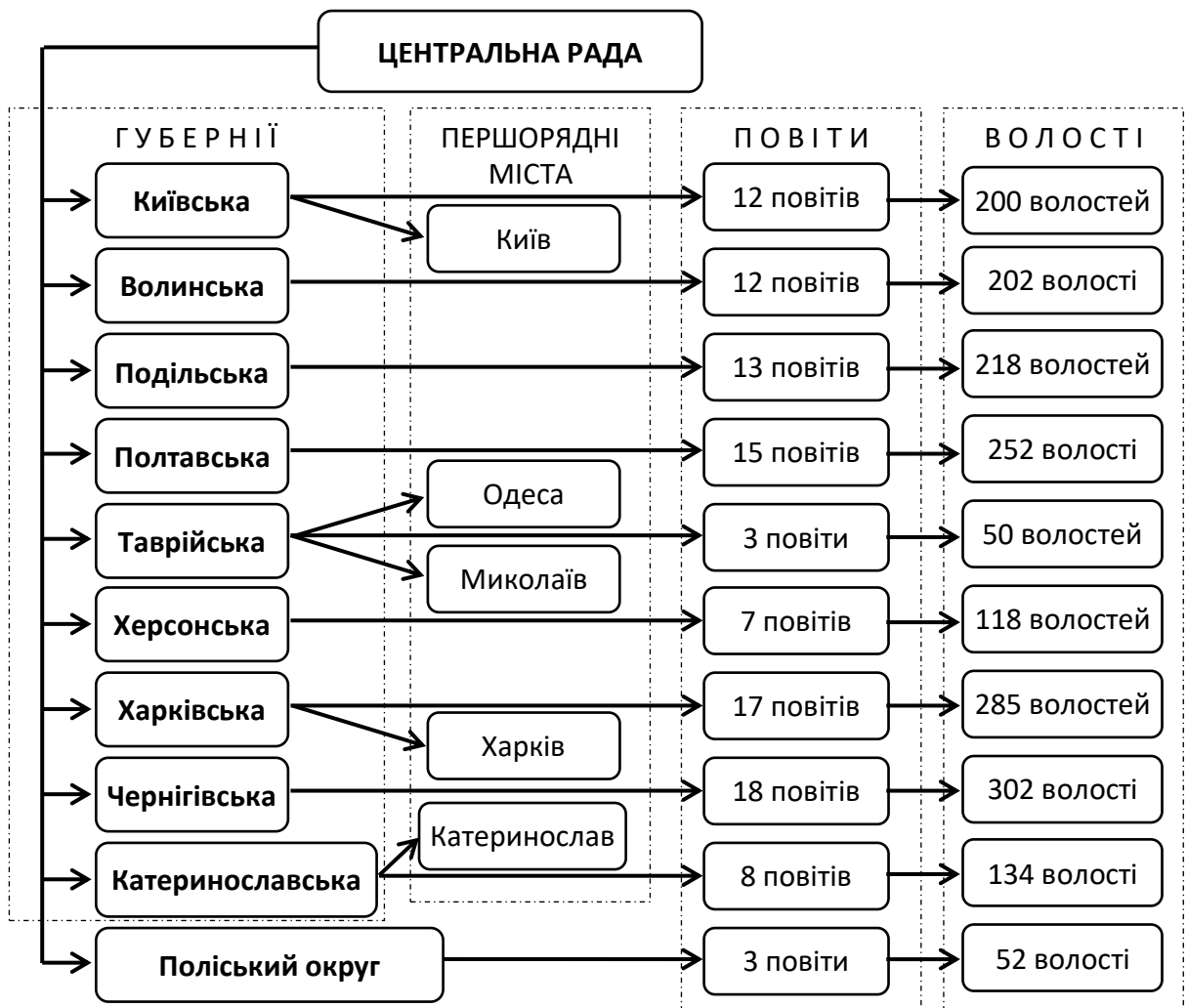


Рис. 2.12. Система територіальної організації в ладі УНР (1918 р.)

*Джерело: Розроблено автором самостійно

На жаль, спроби українського народу утворити власну державність в ході визвольних змагань 1917 – 1918 рр. виявилися невдалими – у грудні 1917 р. в Україні було встановлено радянську владу й 6 січня 1919 р. більшовиками було офіційно проголошено про створення Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР). А вже 10 березня 1919 р. уряд УСРР затвердив Договір про кордони та сформував Центральну адміністративно-територіальну комісію щодо формування українсько-російського кордону, яка була покликана розмежувати територію між УСРР і РСФРР²¹⁴. За цим договором до складу України відійшло 9 губерній

²¹⁴ Сагач О. М. Діяльність центральної адміністративно-територіальної комісії щодо формування українсько-російського кордону у 20-х рр. XX ст. *Гілея: науковий вісник*. 2019. Вип. 148(1). С. 68.

колишньої Російської імперії – Волинська, Катеринославська, Київська, Подільська, Полтавська, Таврійська (без Криму), Харківська, Херсонська, Чернігівська (без Новозибківського та Суразького повітів)²¹⁵.

Політико-адміністративний устрій більшовицької України на початку її існування залишався ще від Російської імперії – губернії, повіти та волості. Так, за даними Р. І. Сосси, у травні 1920 р. територія УСРР складалася з 12-ти губерній – Волинської, Донецької, Запорізької, Катеринославської, Київської, Кременчуцької, Миколаївської, Одеської, Подільської, Полтавської, Харківської, Чернігівської²¹⁶, які включали в собі 102 повіти та майже дві тисячі волостей (Див. Рис. 2.13).



Рис. 2.13. Губернсько-повітова система територіальної організації влади в Україні станом на травень 1920 р.

* Джерело: Розроблено автором самостійно

Як зазначає Оксана Сагач, початком адміністративно-територіального

²¹⁵ Верменич Я. В. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування. У 2 ч. Київ: Ін-т історії України НАН України, 2009. Ч. 1. С. 49.

²¹⁶ Сосса Р. І. Картографування адміністративно-територіального устрою радянської України в 1921-1930 рр. *Вісник геодезії та картографії*. 2009. № 6. С. 20.

реформування 20-х рр. в Україні можна вважати 16 жовтня 1922 р., коли третя сесія ВУЦВК VI скликання затвердила триступеневу систему врядування і ліквідувала створені раніше Кременчуцьку, Миколаївську і Запорізьку губернії. Відповідно до постанови ВУЦВК від 21 жовтня 1922 р., Запорізька була приєднана до Катеринославської губернії. До цієї ж губернії був приєднаний Олександрійський повіт Кременчуцької губернії. Кременчуцький, Золотоношський та Хорольський повіти останньої, були приєднані до Полтавської, а Черкаський та Чигиринський до Київської. За вище названою постановою Миколаївська губернія була приєднана до Одеської. Отже, наприкінці 1922 р. УСРР складалась з дев'яти губерній замість дванадцяти²¹⁷.

Всеосяжне бажання більшовиків "зруйнувати увесь світ насилля до основанья" розповсюджувалося й на територіальну організацію публічної влади держави, яку реформувати під вимоги нової влади було доручено згаданій вище Центральній адміністративно-територіальній комісії, яка готувала відповідні законопроекти. Як зазначає М. П. Олійник, старт проведенню масштабного районування в Україні дала 3-я сесія ВУЦВК VI скликання в жовтні 1922 року. В постанові "Про адміністративно-територіальний поділ УСРР та про спрощення Радянського апарату" схвалювалася "трьохступнева система адміністративно-територіального поділу"²¹⁸. Вже у 1923 р. було скасовано повіти й волості, замість 1102 повітів було утворено 53 округи, а замість 1 989-ти волостей – 706 районів²¹⁹.

Другий етап адміністративно-територіальної реформи почався у 1925 р. та полягав у ліквідації губернського поділу. Губернська ланка оголошувалась «такою, що протидіє, а не сприяє оформленню і зміцненню нових адміністративно-територіальних одиниць». Реформу було санкціоновано губернськими з'їздами Рад і IX Всеукраїнським з'їздом. Відповідно до постанови ВУЦВК від 3 червня 1925 р. «Про ліквідацію губерній і про перехід на триступеневу систему управління»,

²¹⁷ Сагач О. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективний аналіз та сучасний стан. *Сіверянський літопис*. 2017. № 4. С. 192.

²¹⁸ М. П. Олійник Адміністративно-територіальна реформа 1923-1925 рр. та доля подільських містечок. *Наукові записки [Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського]*. 2013. Вип. 21. С. 134.

²¹⁹ Верменич, Я. В. Адміністративно-територіальний устрій України... С. 51.

дев'ять губерній, з яких складалась УСРР, станом на 1 серпня 1925 р. ліквідовувались²²⁰. З 15 червня 1925 р. територію України було поділено на 41 округу: Артемівську, Бердичівську, Білоцерківську, Вінницьку, Житомирську, Запорізьку, Зинов'ївську, Ізюмську, Кам'янецьку, Катеринославську, Київську, Конотопську, Коростенську, Кременчуцьку, Криворізьку, Куп'янську, Лубенську, Луганську, Маріупольську, Мелітопольську, Миколаївську, Могилівську, Ніжинську, Новгород-Сіверську, Одеську, Павлоградську, Первомайську, Полтавську, Прилуцьку, Проскурівську, Роменську, Сталінську, Старобільську, Сумську, Тульчинську, Уманську, Харківську, Херсонську, Черкаську, Чернігівську і Шепетівську. Окрім названих округ, до її складу входила рівнозначна останнім Автономна Молдавська Соціалістична Радянська Республіка²²¹.

Як зазначає В. Ф. Коршун, побудова та функціонування системи територіальної організації влади за радянських часів базувалась на питаннях адаптації адміністративно-територіального устрою до потреб командно-адміністративної системи управління. СРСР був унітарною за суттю і змістом державою та за способом організації влади, хоча за способом конструкції території мав федеративний характер²²².

Аналізуючи здійснення адміністративно-територіальної реформи 1923 року на Поділлі М. П. Олійник більш конкретно розкриває справжню мету проведеного районування, яку яскраво відбиває «Інструкція по проведенню зміцнення сільрад» Тульчинського окрпарткому та окрвиконкому. В ній прямо й чітко говорилося, що вона повинна: "1) Ставити за мету посилення комуністичного впливу в сільрадах, для чого є необхідним у селах, де є осередки, а також у волосних центрах мати головою сільрад комуністів, зобов'язавши осередки виділити таких. А також виділити товаришів у члени сільрад. 2) В селах, де комосередків немає склад

²²⁰ Сагач О. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективний аналіз та сучасний стан... С. 194.

²²¹ Сагач О. Діяльність Центральної адміністративно-територіальної комісії по підготовці до переходу на триступеневу систему врядування у 1924–1925 рр. *Регіональна історія України*. 2011. Вип. 5. С. 222.

²²² Коршун В. Ф. Інститут адміністративно-територіального устрою України: теоретичні засади формування та становлення до проголошення незалежності України. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 109.

сілради повинен бути переважно з членів Комнезамів чи демобілізованих червоноармійців... 3) В селах, які об'єднуються в одну сілраду, уповноважений намічає групу членів з кожного села в об'єднану сілраду, а також намічає голову з тим, щоб на момент районування був весь необхідний матеріал. 5) Під час двотижневика зміцнення сілрад уповноваженому, спільно з волвиконкомом, надається право перевиборів сілрад..."²²³.

У період колективізації кінця 20-х – початку 30-х років радянська влада задля прискорення цієї широкомасштабної реформи вирішила відмовитися від триступеневої моделі управління й спростити її до двоступеневої, що за задумом мало спростити проходження управлінських рішень з центру до ключової ланки колективізації, яким на той час був район. Тому згідно з постановами ВУЦВК та Раднаркому УСРР від 2 вересня 1930 року “Про ліквідацію округів і перехід на двоступеневу систему управління” було ліквідовано округи, а райони укрупнено зі зменшенням їх кількості майже вдвічі – до 484-х. Все це обґрунтовувалося виключно економічними потребами та гаслами щодо скорочення витрат на державний апарат. Так, у постанові II сесії ВУЦВК VII скликання від 12 квітня 1923 р., зокрема, наголошувалося: "Ухвалюючи методу та практичне переведення виконаної роботи щодо районування як першу спробу ґрунтовної перебудови адміністраційно-територіального поділу цілої країни на підставі її економіки й відповідно до єдиного плану, в напрямі спрощення радянського апарату та наближення центру до людності, друга сесія ВУЦВК постановила: 1. Переведену роботу щодо адміністративно-територіального поділу України затвердити в кількості 53 округ (повітів) та 706 районів (волостей); 2. Доручити Президії ВУЦВК зробити відповідне подання до ВЦВК РСФРР про зміну кордонів, суміжних з РСФРР губернь, щоб випростувати кордони та правильніше утворити округи за економічним принципом"²²⁴.

Проте практика дуже швидко показала неефективність двоступеневої

²²³ Олійник М. П. Здійснення адміністративно-територіальної реформи 1923 року на Поділлі. *Наукові праці Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Історичні науки*. 2012. Т. 22. С. 396.

²²⁴ Кульчицький С. В., Єфіменко Г. Г. Структура державної влади в умовах формування тоталітарного ладу. *Історія державної служби в Україні* : у 5 т. [відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 2. С. 240.

системи та неспроможність центру управляти такою великою кількістю адміністративно-територіальних одиниць, у результаті чого у 1932 р. було вирішено повернутися до триступеневої системи із заміною округи на область²²⁵. Так, 27 лютого 1932 р. сесія ВУЦВК ухвалила утворити на території УСРР, крім існуючої Молдавської АСРР, 5 областей – Вінницьку, Дніпропетровську, Київську, Одеську, Харківську. Адміністративними одиницями вищого порядку на рівних з новоствореними областями стали 13 районів центрального підпорядкування та 16 міст обласного. Другою ланкою територіальної організації публічної влади республіки став 431 район, при цьому адміністративно-територіальні одиниці Донбасу залишились у підпорядкуванні союзного центру (Див. Рис. 2.14.).

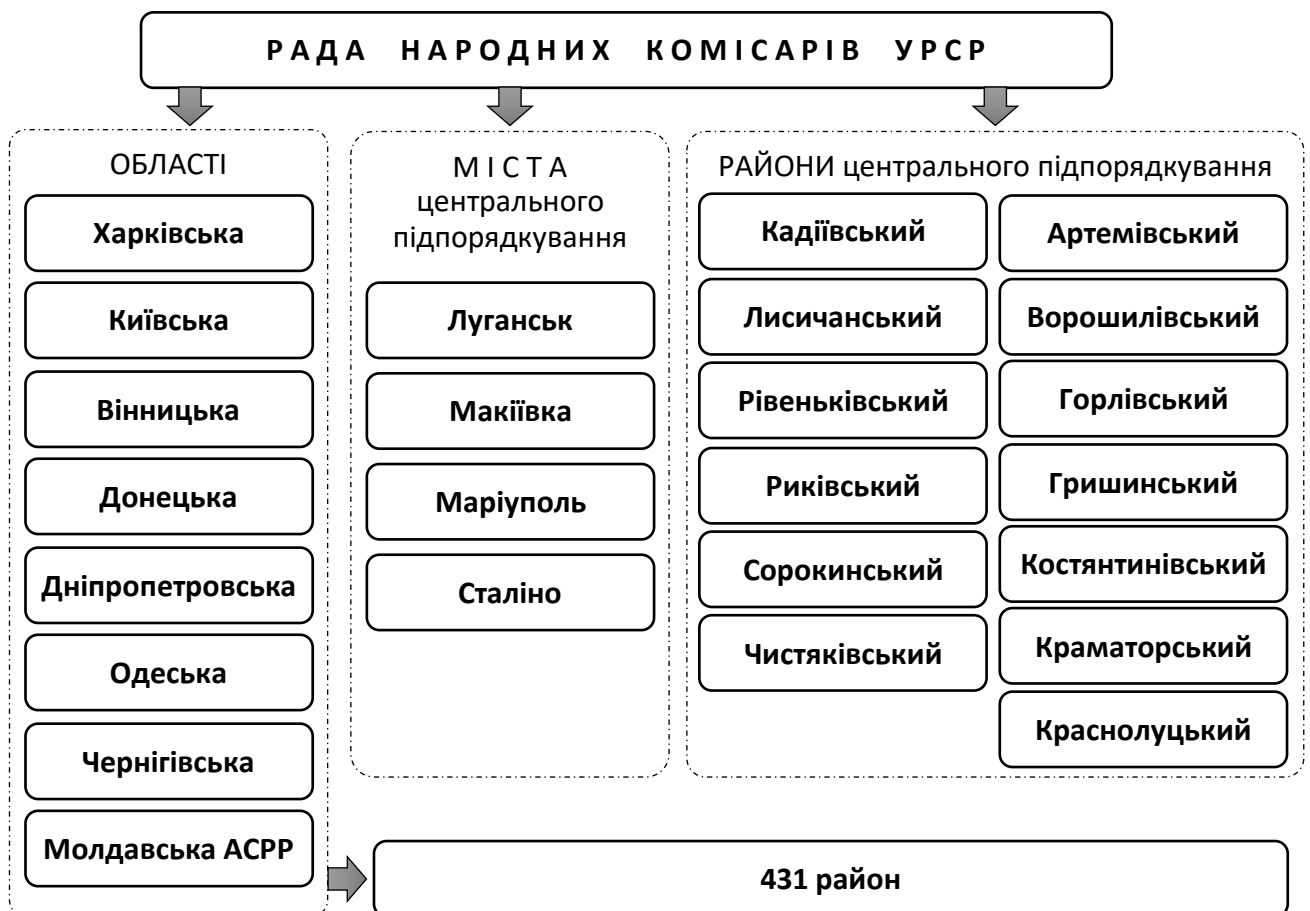


Рис. 2.14. Система територіальної організації влади УСРР станом на 1932 р.

* Джерело: Розроблено автором самостійно

В. І. Шабельніков зазначає, що "досвід перших років роботи в умовах нового АТП показав, що деякі області були дуже великі як за територією, так і за кількістю

²²⁵ Коршун В. Ф. Інститут адміністративно-територіального устрою України... С. 108.

населення, що знижувало ефективність управління ними. Це стосувалося в першу чергу Київської і Харківської областей. Було поставлено питання про виділення з їх складу нової – Чернігівської області. Її було організовано згідно з постановою ВУЦВК від 15 жовтня 1932 року²²⁶. Важливою подією в історії України стало перенесення 24 червня 1934 року столиці нашої держави з Харкова до Києва.

Варто зазначити, що увесь період 1923–1939 рр. дослідники визначають часом безперервних експериментів у сфері територіальної організації влади, що зачіпали всі рівні та ланки системи розташування й діяльності адміністративних органів публічної влади, причому найбільше це торкалося низових рівнів – районів та сілрад (плинність яких в зазначений час яскраво демонструє таблиця 2.1.

Таблиця 2.1.

Кількість районів і сілрад на території УСРР²²⁷

Дата	Кількість районів	Кількість сілрад
12.04. 23	706	...
17.12. 26	622	10 733
01.07. 29	579	10 990
25.05. 31	382	...
01.12. 35	481	11 050
06.01. 37	487	...

З початком переходу від територіального управління до галузевого, а також намаганням Москви мінімізувати вплив на цей процес місцевих органів влади через п'ять років процеси зменшення територіальних параметрів областей продовжилися. Так, 22 вересня 1937 р. було виокремлено з існуючих та додатково створено Житомирську, Кам'янець-Подільську, Миколаївську та Полтавську області. З червня 1938 р. шляхом розукрупнення Донецької області утворено Сталінську та Ворошиловградську області, а 10 січня 1939 р. – Запорізьку, Кіровоградську та

²²⁶ Шабельніков В. І. Область у системі адміністративно-територіального поділу УСРР у 30-ті роки ХХ ст. Наукові праці Чорноморського державного університету ім. Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія". Сер. : Історичні науки. 2009. Т. 94, Вип. 81. С. 48.

²²⁷ Кульчицький С. В., Єфіменко Г. Г. Структура державної влади в умовах формування тоталітарного ладу... С. 242.

Сумську²²⁸. Після підписання сумновідомого Пакту Молотова-Ріббентропа відбулося також приєднання до УРСР Західної України, Північної Буковини та частини Бессарабії, в результаті чого Указами Президії Верховної Ради СРСР від 4 грудня 1939 р. у складі УРСР було утворено Волинську, Дрогобицьку, Львівську, Ровенську, Станіславську і Тернопільську області, а від 7 серпня 1940 р. – Чернівецьку й Акерманську (з грудня 1940 р. – Ізмаїльська) області²²⁹. Станом на середину 1941 року обласна мапа України мала такий вигляд (Рис. 2.15.):

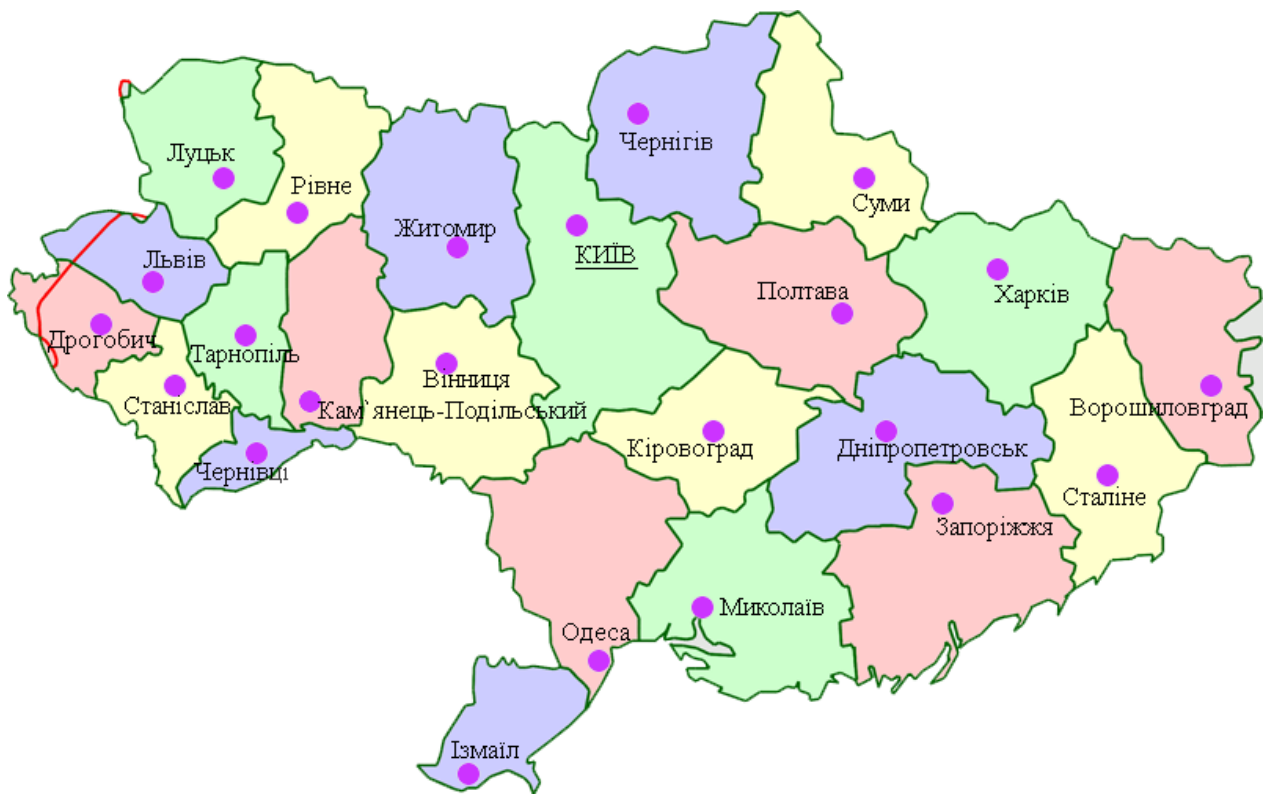


Рис. 2.15. Поділ території України на області (станом на 22.06.1941 р.).

*Джерело: Розроблено автором самостійно

Друга світова війна суттєво перекроїла мапу Європи – і маємо відзначити – на нашу користь. Те, що не змогли досягти українські державотворці, за них зробив Сталін (хоча й виходив він при цьому не з українських, а з великодержавних інтересів) – в одну країну було зібрано майже всі етнічні українські землі. Це

²²⁸ Сосса Р. І. Картографування адміністративно-територіального устрою радянської України в 1931-1941 рр. *Вісник геодезії та картографії*. 2010. № 1. С. 20.

²²⁹ Сосса Р. І. Картографування адміністративно-територіального устрою радянської України в 1931-1941 рр. С. 21.

сталося внаслідок перемоги Радянського Союзу над Німеччиною, встановлення підконтрольних комуністичній партії СРСР урядів Східної Європи та підписання договорів з Польщею (6 серпня 1945 р.), Чехословаччиною (29 червня 1945 р.) та Румунією (10 лютого 1947 р.). За цими договорами по так званій "Лінії Керзона" встановлювався новий західний кордон УРСР, до території якої було повернуто Галичину, Волинь та Закарпаття.

За В. В. Мічудою, у перші повоєнні роки система територіальної організації влади УРСР зазнала лише деяких змін – було створено Херсонську область, а на возз'єднаних з Україною землях Закарпаття – Закарпатську область. Станом на 1 вересня 1946 р. число адміністративних одиниць в Українській РСР було таким: 25 областей, 81 місто республіканського й обласного підпорядкування, 750 районів, 13 округ (у Закарпатті), 16 435 сільрад, 451 селищна й 177 міських рад²³⁰.

Смерть Сталіна та прихід до влади в Москві Микити Хрущова, який тривалий час очолював УРСР ознаменували новий етап адміністративно-територіальних перетворень. Насамперед, це сталося 19 лютого 1954 р., коли на честь 300-річчя підписання Переяславських угод та "возз'єднання братерських народів" Президія Верховної Ради СРСР ухвалила указ «Про передачу Кримської області зі складу РРФСР до складу УРСР», обґрунтовуючи таке рішення, зокрема, територіальною близькістю, спільністю економіки й виробництва, тісними господарськими і культурними зв'язками між Кримом та Україною.

Реформаторський запал М. Хрущова поширювався на всі сфери державного управління, в тому числі й на систему територіальної організації влади. Так, 31 травня 1957 р. було ухвалено Закон «Про подальше вдосконалення організації управління промисловістю і будівництвом в УРСР», яким запроваджувалася система адміністративних економічних районів на чолі з державними органами територіального управління і планування (радами народного господарства) – фактичним укрупненням областей без їх формального скасування та суттєвим

²³⁰ Мічуда В. В. Адміністративно-територіальний поділ Української РСР (друга половина 40-х – 60-ті роки хх ст.). *Наукові записки з української історії*. 2016. Вип. 38. С. 132.

укрупненням районів (з 786 у 1954 р. до 611 у 1960 р.), у веденні яких знаходилося 8 741 сільрада, 781 селищна та 250 міських рад. Система територіальної організації публічної влади України набула наступного вигляду (Див. Рис. 2.16.):

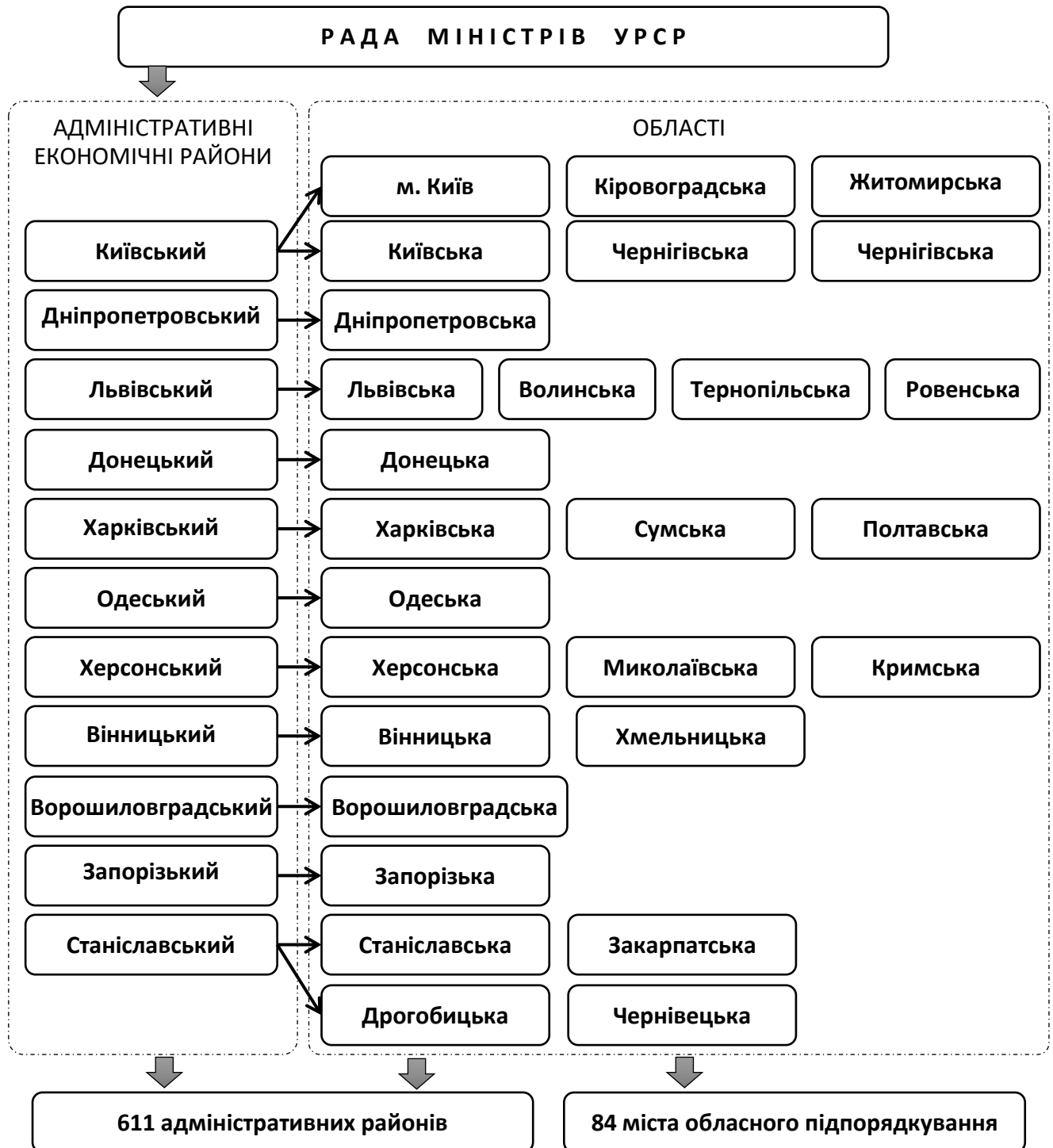


Рис. 2.16. Система територіальної організації влади УРСР станом на 1958 р.

*Джерело: Розроблено автором самостійно

Доволі швидко хрущовська галузево-управлінська адміністративно-

територіальна реформа довела свою нездатність до виконання покладених завдань, особливо багато нарікань було на укрупнення районів, яких на всю Україну залишилося 251 (замість 611), що викликало значну кількість критичних листів і звернень партійних керівників низового рівня, сільських організацій та зборів громадян щодо відновлення частини колишніх районів, адже більшість колишніх райцентрів, що втратили свій адміністративний статус, дуже швидко занепали та перетворились на депресивні селища й села. Не випадково аналізуючи децентралізаційні процеси в сучасній Україні А. О. Двігун застерігає від чергової спроби "покроїти" районний рівень, який і без того "досить часто змінювався в радянські часи, кількість районів то суттєво скорочувалась до 250, то зростала до 960, остаточно він сформувався в середині 60-х років минулого сторіччя в складі 490 районів"²³¹.

Чергові зміни системи територіальної організації публічної влади потягла за собою відставка М. С. Хрущова у 1964 р. з посади Генерального секретаря ЦК КПРС. Пленум ЦК КПРС, що відбувся у листопаді 1964 р. визнав за необхідне відмовитися від раднаргоспів і територіальних виробничих управлінь і організувати управління економікою за галузевим принципом. А вже в січні 1965 р. згідно з указом Президії Верховної Ради УРСР «Про внесення змін в адміністративне районування Української РСР» розпочалося розукрупнення районів – замість 250 укрупнених сільських районів було створено спочатку 393, а пізніше – 480. Так встановилась остаточно (до оголошення незалежності України) системи територіальної організації публічної влади нашої держави (Див. Рис. 2.17.). Подальші незначні зміни адміністративного устрою УРСР були зв'язані лише з перейменуванням Ворошиловградської області (центр Ворошиловград) на Луганську область (центр Луганськ) у зв'язку з перейменуванням обласного центра 4 травня 1990 року.

²³¹ Двігун А. О. Децентралізація: упровадження нової системи адміністративно-територіального устрою. *Економічний вісник Донбасу*. 2019. № 3. С. 32.

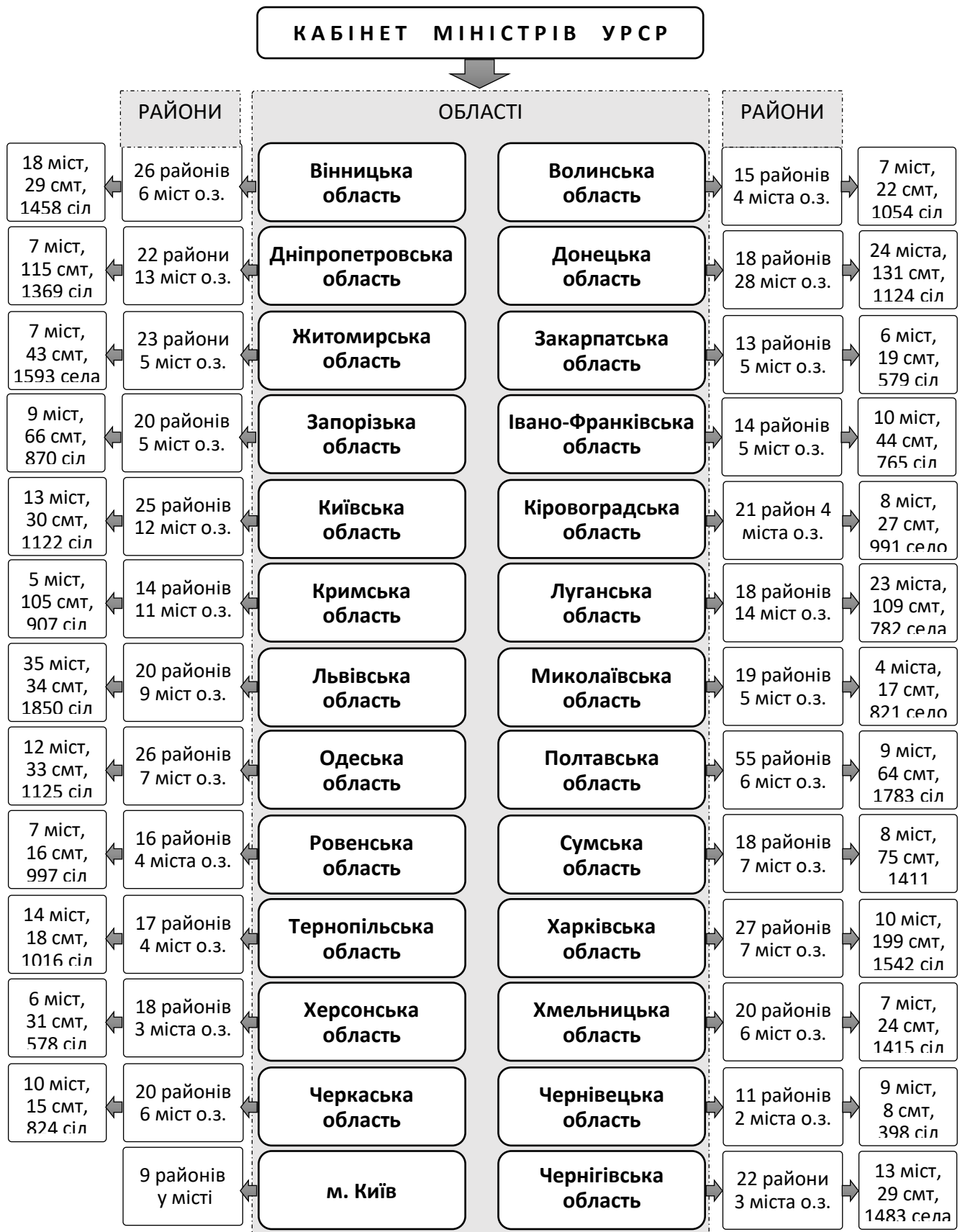


Рис. 2.17. Система територіальної організації влади УРСР станом на момент проголошення незалежності 1991 р.

*Джерело: Розроблено автором самостійно

12 березня 1981 р. указом Президії Верховної Ради УРСР було затверджене Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. Оскільки це хронологічно останній документ, що регулює порядок змін у системі територіальної організації в Україні, його положення (ті, які не суперечать чинній Конституції) лишаються в силі до сьогодні. Такий адміністративно-територіальний устрій з незначними змінами на рівні адміністративних районів і сільрад проіснував до початку нового етапу в історії України – розвитку її як незалежної держави²³².

Таким чином, проведене в даному підрозділі дослідження свідчить, що в післякозацький період історичний розвиток України пішов двома паралельними лініями й відбувався в межах двох цивілізацій, що вирішальним чином впливало на формування та розвиток системи територіальної організації влади. Слід також зазначити, що попри знаходження українських територій в межах різних монархій – децентралізованої "м'якої" Австро-Угорщини та жорстко централізованої Росії адміністративний поділ території України в їх межах завжди відбувався за історичним, територіальним та етнічним принципами. Проте вже за диктатури комуністичної партії з її марксистським інтернаціоналізмом ці ключові принципи відступають на другий план, поступаючись принципам первинності економіки та партійної доцільності.

Відтак за часів СРСР система територіальної організації влади на українських теренах піддавалась постійним змінам підпорядковуючись вимогам управлінської централізації та економічного районування, де за формальним всевладдям місцевих рад всі повноваження у найважливіших сферах державного управління реально

²³² Мічуда В. В. Реорганізація адміністративно-територіальної системи УРСР у 50-80-х рр. XX ст. *Наукові записки з української історії*. 2018. Вип. 43. С. 152.

належали комуністичній партії, а український національний уклад, традиції та інтереси були оголошені "українським буржуазним націоналізмом" й жорстко переслідувалися репресивно-каральним апаратом Радянського Союзу.

Висновки до розділу 2

Проведене у даному розділі дослідження дає підстави для виокремлення наступних положень та узагальнень:

Дослідження історичної ретроспективи становлення та розвитку системи територіальної організації влади на українських теренах дозволило виявити притаманні нашим пращурам особливості суспільно-владних відносин та форми відправлення публічної влади, генетичний код державотворення праукраїнців, в якому "записано" притаманність до вільного вибору та народовладдя як форми організації публічного врядування територіальної спільноти.

Визначено, що витокami адміністративного управління в історичному розвитку суспільно-політичної самоорганізації етносу та його еволюційної трансформації в державну організацію стародавньої Русі є народовладдя громади, громадський устрій, оскільки Руська земля споконвіку є найменш патріархальною та найбільш суспільно-громадською землею.

Виокремлено п'ять історичних етапів територіальної організації державотворення Стародавньої Русі. Перший етап – союз племен протоконфедеративного типу, який тривав до середини IX століття й характеризувався протоконфедеративним характером, оскільки не мали жодних надплеменних владних інституцій, кожне плем'я діяло в межах звичного природного суверенітету, а міжплеменна кооперація стосувалася в мирний час торгівлею й у воєнний – обороною територій.

Другий етап – "чифдом" або союз племен федеративного типу (середина IX – кінець X століття, до часів правління Володимира Великого) з яскраво вираженим домінуванням одного племені під керівництвом сильного харизматичного лідера, який фактично підкорює інші племена, які все ще мають широкі повноваження

щодо впорядкування власної життєдіяльності. Проте вже існує центральна влада надплеменного рівня, яка не втручається в господарчу й виконавчу діяльність племен-суб'єктів федерації, а виконує фіскальні функції, оборонні та функцію міжнародного представництва.

Третій етап – ранньофеодальної одноосібної монархії (кінець X – початок XI сто. від княжіння Володимира Великого до княжіння Ярослава Мудрого), коли головну починають відігравати представники київської великокняжої династії — Рюриковичів. При цьому на протязі XI – X віків давньоруська князівська монархія мала яскраво виражений дружинний характер (оскільки саме дружинники були панівним прошарком, який представляв собою елементарний апарат державного управління, збирав податки (данину), здійснював функції охорони правопорядку, судочинства та національної безпеки). На початку XI століття серед верхівки дружини та великих землевласників виникає боярство яке у структурі територіальної організації публічної влади посідає місце одразу після князів та стає соціальною основою правлячої еліти.

З отриманням княжого трону в Києві Ярославом Мудрим до її складу входять все більше земель з різних географічних районів із притаманними їм характерними умовами історичного та етнографічного розвитку. Київська держава стає однією з найбільших та наймогутніших в Європі й водночас стає надмірно великою для монархії, складалася. Це обумовило перехід до четвертого етапу – імперії. (1036 – 1125 р. від перемоги Ярослава Мудрого над печенігами та закладання собору Святої Софії до смерті Володимира Мономаха).

Поступове зростання в межах імперії чисельного та впливового класу землевласників з числа колишніх бояр призвело до зростання політичної й економічної міці місцевих династій та олігархів, що увійшло у протиріччя з системою імперського єдиновладдя. Внутрішні протиріччя помножені на стратегічно недалекоглядне рішення Володимира Мономаха розділити державу між синами, племінниками й онуками на шість частин обумовили настання п'ятого етапу територіальної організації публічної влади часів Київської Русі – періоду падіння імперії та феодальної роздробленості конфедеративного типу (40-ві роки

XII ст. – XIII ст.), який завершився завоюванням Київської Русі монголо-татарами та більш як двохсотлітню перерву українського державотворення.

Відродження національної української держави відбувається за часів козаччини, на особливості територіальної організації влади якої ключовий вплив мав історичний ментально-культурний фактор, за яким українцям притаманна народовладна державно-правова культура, несумісна з жорсткою централізацією інститутів влади й характерна тим, що державотворча функція належить безпосередньо до представників простого народу. Тим самим прослідковується генетичний зв'язок запорізького полково-сотенного устрою з стародавнім дружинно-територіальним устроєм Київської Русі.

Систематизовано розвиток ідеї облаштування системи територіальної організації публічної влади української держави часів козаччини, який відбувався протягом ста років у три етапи: 1) рівноправного федеративного князівства у складі Речі Посполитої; 2) самостійної монархічної держави; 3) парламентсько-гетьманської республіки.

За час існування військово-адміністративна модель територіальної організації публічної влади Козацької республіки виявилася доволі життєздатною, проіснувавши в тих надскладних геополітичних умовах понад 130 років. Однак така модель як прообраз парламентсько-президентської республіки значно випередила свій історичний час й тому не могла знайти своє місце у новоствореній Вестфальській системі 1648 року. Адже відповідно до Вестфальського миру суверенність належала не народам, а правителям з числа визнаних царських та князівських династій і всі державці Європи зобов'язалися спільно протистояти будь-яким спробам в будь-яких країнах приходу до влади інших, некоронованих осіб. Саме тому Богдана Хмельницького (який не був представником княжого роду) ніколи б не визнали за повноправного монарха. Й саме тому довелося обирати, під чий протекторат віддавати завойовану козацькою кров'ю Україну. В цьому однакості серед козацької старшини не було – існували прихильники Швеції, Османської імперії, проте вибір Московії був обумовлений єдине релігійним фактором – тільки московіти були православною державою, що

для Війська запорізького як Війська православного, лицарів православної віри стало врешті-решт визначальним.

Проте "єдиновірними" і "братерськими" відносини з Москвою так і не стали. Царат проводив послідовну жорстку політику згортання козацьких вольностей та поступового перетворення України на периферійну російську провінцію.

У післякозацький період історичний розвиток України пішов двома паралельними лініями й відбувався в межах двох цивілізацій, що вирішальним чином впливало на формування та розвиток системи територіальної організації влади. Тривалий час протягом XVIII – XX ст. українські землі були роз'єднані як територіально, так і цивілізаційно: правобережна частина переважно знаходилася в межах території Польщі й Австро-Угорщини під впливом західноєвропейської цивілізації та католицької церкви; лівобережна переважно знаходилася під пануванням Російської імперії та православної церкви. За цей час в українському середовищі сформувалося два світогляди, які й до сьогодні конкурують між собою в різних сферах суспільної життєдіяльності, в тому числі й в поглядах на кращі форми територіальної організації публічної влади.

Якщо перебування української етнонаціональної меншини в складі Австро-Угорщини характеризувалося доволі значним рівнем самоврядування та невтручання центральної влади в територіальне управління, то інша імперія – Російська – демонструвала протилежні тенденції: жорстку централізацію, диктат та постійні спроби асиміляції корінного населення, перетворення українців на "малоросів" з втратою мови, етнокультурних особливостей та наступним злиттям з "братерським російським народом".

Падіння царату та Лютнева революція в Росії подали українському народу надію на створення власної держави. Національна еліта утворила в Києві Центральну Раду, яка своїм Третім універсалом проголосила створення Української народної республіки та накреслила план відповідного адміністративно-територіального устрою. На жаль, спроби українського народу утворити власну державність в ході визвольних змагань 1917 – 1918 рр. виявилися

невдалими – у грудні 1917 р. в Україні було встановлено радянську владу й 6 січня 1919 р. більшовиками було офіційно проголошено про створення Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР).

Всеосяжне бажання більшовиків "зруйнувати увесь світ насилля до основи" розповсюджувалося й на територіальну організацію публічної влади держави, яка піддавалася частим хвилям реформування – у 1922, 1925, 1930, 1932, 1937, 1939, 1946, 1957, 1965 роках. При цьому важливим є зміна самих принципів адміністративно-територіального районування. Якщо при знаходженні українських територій в межах різних монархій – децентралізованої "м'якої" Австро-Угорщини та жорстко централізованої Росії адміністративний поділ території України в їх межах завжди відбувався за історичним, територіальним та етнічним принципами, то вже за диктатури комуністичної партії з її марксистським інтернаціоналізмом ці ключові принципи відступають на другий план, поступаючись принципам первинності економіки та партійної доцільності.

Відтак за часів СРСР система територіальної організації влади на українських теренах піддавалася постійним змінам підпорядковуючись вимогам управлінської централізації та економічного районування, де за формальним всевладдям місцевих рад всі повноваження у найважливіших сферах державного управління реально належали комуністичній партії, а український національний уклад, традиції та інтереси були оголошені "українським буржуазним націоналізмом" й жорстко переслідувалися репресивно-каральним апаратом Радянського Союзу.

Наведені особливості територіальної організації влади різних історичних етапів розвитку українського суспільства є важливими для розуміння ментально-ціннісних засад українців щодо їх бачення бажаного адміністративно-територіального устрою, без якого не можуть бути успішними будь-які реформи децентралізації та територіальної організації влади сучасної України, огляд та аналіз яких буде здійснено в наступному розділі дисертаційного дослідження.

РОЗДІЛ III

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

3.1 Формування та розвиток системи територіальної організації влади в незалежній Україні

Україна постала як нова незалежна держава наприкінці 1991 року й одразу зіткнулась з величезними проблемами державотворення, оскільки прагнення молодої країни бути демократичною та соціальною вимагало не тільки докорінного злому суспільно-владних відносин, але й злому системи владних інституцій і всієї системи територіальної організації влади, до дісталася нашій державі в спадок від радянської партійно-господарської репресивної машини. Шлях від тоталітаризму до демократії інші народи й країни проходили долати не один десяток років, нам же хотілося зробити це в найкоротший історичний термін.

Було зрозуміло з перших днів незалежності, що насамперед необхідно зламати систему владних відносин тоталітарного суспільства та запровадити у політичну й суспільну практику принципово нові критерії, механізми та структури державного управління. В наукових колах та серед прогресивної демократичної політичної еліти було чітке розуміння необхідності розбудови принципово нової системи територіальної організації влади багато в чому повної протилежності жорстко централізованій ієрархії державних органів УРСР. Так, лідер демократичної опозиції на зорі незалежності В. М. Чорновіл наголошував, що діюча на той час конституція була сталінською: "це Конституція централістської унітарної держави. Наша ж держава задумувалася як союз, як справжня федерація соціалістичних самостійних республік із широким, найширшим самоврядуванням"²³³.

1990 року у своїй передвиборчій програмі В'ячеслав Максимович писав, що

²³³ Вячеслав Чорновіл. Твори у десяти томах. / голова редкол. А. Пашко ; Міжнародний благодійний фонд Вячеслава Чорновола. Т. 6 : Документи та матеріали (листопад 1985 - квітень 1990) / упоряд. та комент. В. Чорновіл. Київ : Смолоскип, 2009. 1052 с. С. 462–463.

"Україна мусить відкинути московський централізм — але так само має відмовитися від київського диктату. «Гадаю, що натерпівшись від тоталітаризму і імперського централізму, вільна Україна здобуде стійкий імунітет проти всяких диктатур, однопартійних режимів, непогрішимої вождів, партій і вчень. І не захочемий народ міняти накинута ззовні московський централізм на рідний київський, а піде шляхом традиційного ще з князівських і козацьких часів демократичного самоврядування»²³⁴.

Майбутню Україну В. М. Чорновіл уявляв "федеративною державою – союзом земель, які склалися історично й несуть на собі природно-кліматичні, культурно-етнографічні, мовно-діалектні, побутово-господарчі та інші відмінності, що творять неповторне різнолике обличчя єдиного народу. Бачу в складі Української Народної Республіки такі землі, як Київщина, Поділля, Волинь, Галичина, Буковина, Закарпаття, Гетьманщина, Слобожанщина, Запоріжжя, Донеччина, Таврія (Чорноморія), а Крим – як незалежного сусіду, або автономну республіку в союзі з Україною"²³⁵.

Такої ж позиції дотримувалася створена у жовтні 1990 р. Конституційна комісія, яка оприлюднила свій проект нової Конституції 29 січня 1992 р., в якому "передбачалося запровадження на рівні областей (земель) і Республіки Крим адміністративної автономії (тобто формування державно-територіальних одиниць) на засадах розмежування нормотворчих, установчих, контрольних і виконавчих функцій, що мали здійснюватися відповідно радами і виконавчими комітетами областей (земель)"²³⁶. Восени 1992 р. цей проект навіть було винесено на всенародне обговорення, в ході якого українцями було подано близько 50 тисяч зауважень та пропозицій. Опрацювання цих пропозицій призвело до появи нового проекту – в редакції від 27 травня 1993 р. В новому проекті також передбачалася федералізація та двопалатний парламент, в якому одна з палат – Рада територій –

²³⁴ Чорновіл. Ідея федералізму та її трансформації. Інтернет-Портал «Чернівці-Інфо: fakty.cv.ua» URL : <https://fakty.cv.ua/2017/08/chornovil-ideya-federalizmu-ta-jiji-transformatsiji/>

²³⁵ Вячеслав Чорновіл. Твори у десяти томах. Т. 6. С. 579.

²³⁶ Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : [монографія] / В. С. Куйбіда [та ін.] ; заг. ред. О. В. Турчинова ; Секретаріат Кабінету Міністрів України. Київ : [Геопринт], 2009. С. 72.

була покликана відображати інтереси українських земель. Проект було передано на розгляд Верховної Ради України, де за активної протидії комуністів, з одного боку, та "червоних директорів" і новонародженої буржуазії (які виступали за сильну централізовану владу) так і не було прийнято запропоновані зміни.

Головними противниками федералізації в той час були комуністи – у Верховній Раді України першого скликання вони становили більшість на чолі з своїм лідером Леонідом Кравчуком, який добре знався на централізованому управлінні й не хотів ризикувати віддавати владу на місця в регіони. До того ж варто зазначити, що територіальна організація влади в Україні на момент здобуття її незалежності характеризувалась значним подрібненням адміністративних районів (їх налічувалося 605) та сільських і селищних рад (яких на той час було понад 10,5 тисяч), що ускладнювало державно-управлінські процеси (Рис 3.1.)



Рис. 3.1. Система територіальної організації влади в Україні на момент здобуття її незалежності

*Джерело: Розроблено автором самостійно

Як зазначає О. Андрощук, система територіальної організації влади УРСР

відповідала інтересам колишнього союзного центру й обумовлювався необхідністю збереження контролю партійно-радянських структур над усією територією держави. В нових же умовах такий існуючий адміністративно-територіальний устрій виправдано ототожнювався з централізмом як стрижнем радянського механізму управління й негативно сприймався суспільством. Тож цілком логічними були очікування політиків і громадськості, інтуїтивно пов'язані з тим, що нова держава повинна мати нову територіальну організацію. З іншого боку, національно-демократичні сили уявляли принципово новий територіальний устрій (який найчастіше асоціювався з федерацією) як легітимну перешкоду свавіллю центру, що віднедавна перемістився з Москви до Києва²³⁷.

Однак Президент України Леонід Кравчук побоювався, що у випадку надання широкої автономії та повноважень органам місцевого самоврядування, які склалися в умовах жорсткого централізованого партійного управління й фактично не мали ані навичок, ані необхідних знань, ані психологічної готовності брати на себе відповідальність, існуюча система органів публічної влади на місцевому рівні могла дійти колапсу через неспроможність виконання поставлених перед нею завдань. З огляду на це тодішні керівники нашої держави не ризикнули проводити радикальні реформи (як, наприклад, в той самий час зробили наші сусіди в Польщі), а спробували змінювати систему територіальної організації влади поступово незначними модернізаціями, що попри численні проекти й пропозиції науковців та експертів взагалі не зачіпали обласний поділ.

Насамперед, за ініціативи Л. М. Кравчука в березні 1992 р. було проведено першу за часи незалежності реформу територіальної організації влади, яка полягала в тому, що "місцеві ради всіх рівнів були роздержавлені та звільнені від функцій державного керівництва на місцях. Ця функція була покладена на місцеві державні адміністрації на чолі з представниками Президента України, які були призначені в

²³⁷ Андрощук О. Шляхи вдосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні у науковому та політичному дискурсах кінця ХХ – початку ХХІ ст. *Регіональна історія України. Збірник наукових статей*. 2014. Випуск 8. С. 79.

райони й області, а також міста Київ і Севастополь"²³⁸. Наслідком реформування інститутів територіальної організації влади на місцях, які здійснювалися в рамках адміністративно-територіального поділу радянського типу без достатнього наукового обґрунтування, здебільшого на основі емпіричного досвіду стало створення громіздкої й неефективної системи влади, що зумовило подальше наростання суттєвих диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів України. Дуже скоро виявилось, що інститут Представників Президента себе не виправдав, країну накрила хвиля розвалу економіки, гіперінфляції, невиплат зарплат та пенсій, внаслідок чого розпочалася політична криза й гостре протистояння Президента з парламентом. Як зазначає з цього приводу О. Кучабський: "Конфлікти та неузгодженість між президентом та парламентом позначилися на невизначеності, непослідовності та хитаннях у впровадженні моделі територіального управління. Внаслідок цього, впродовж 1992-1995 років Україна пережила три реформи державної виконавчої влади і самоврядування на місцях"²³⁹.

Протягом 1991-1993 рр. було оприлюднено чимало варіантів територіальної організації влади в Україні, що розроблялися різними ентузіастами-науковцями, експертами й політиками та цілими дослідними інститутами. Так, за даними Н. Агафонові, "у цей період було розроблено низку проектів Конституції України, зокрема, Проект Конституції України (Слов'янський федеративний Гетьманат Київська Русь – Україна) (1991 р.); Проект Конституції України (направлений Хмельницькою облрадою депутатів з пояснювальною запискою Назарова В. у 1992 р.); Проект Конституції України (за авторством Володимира Золотарьова, Дмитра Джангірова, Володимира Тимохіна (1992 р.); Проект Конституції України (підготовлений Сержем Волконським у 1992 р.); проект Конституції України в редакції 27 травня 1993 р. (підготовлений авторським колективом у складі Козюбри

²³⁸ Адамович С. Спроби реформування адміністративно-територіального устрою в Україні (1990 – 2012 рр.). *Прикарпатський вісник НТШ. Думка*. 2013. № 3(23). С. 10.

²³⁹ Кучабський О. Теоретико-методологічні засади адміністративно-територіальної організації України: дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2010. С. 411.

М. І., Копейчикова В. В., Мацюка А. Р., Тихонової Є. А., Цвіка М. В., Юзькова Л. П. та ін.); Проект Конституції України гуманітарного екуменічного дослідницького Фонду «РАХ» (підготовлений А. Домбровським у 1993 р.); Проект Конституції (Основного Закону) України (підготовлений Конгресом Українських Націоналістів у 1994 р.)²⁴⁰.

Проектів, як бачимо, було дуже багато, реальних же реформ – жодних. Як пізніше аналізуючи причини, з яких адміністративно-територіальна реформа так і не відбулася ні за його президентства, ні вже в часи президентства Л. Кучми, коли Л. Кравчук очолював Державну комісію з проведення адміністративної реформи, перший український президент справедливо зауважив: "Ми, за старими традиціями, замість пошуку ефективних конструкцій і схем консервуємо пережите і віджите. Щоправда, маскуємо свої дії, робимо вигляд, що вводимо нове"²⁴¹.

У свою чергу, подібний аналіз запропонував і польський дослідник Г. Гожеляк, який на прикладі постсоціалістичних країн визначив три основні моделі реструктуризації: дочасну, спізнену та занедбану, причому до "занедбаної моделі" він відніс саме Україну, яка, на думку Гожеляка, протягом 1990-х років Україна стала заручником патологічного сценарію розвитку, внаслідок несвоєчасності, імітування, необгрунтованості, а подекуди й хибності впроваджуваних у соціально-економічній сфері реформ. Події 1990-х років посилили маргіналізацію України щодо інших, успішніших з точки зору посттоталітарних трансформацій, європейських держав²⁴².

Здебільшого в той період в Україні пропонувалося укрупнення існуючих областей з поверненням їх історичних назв і територіальних меж. Так, у 1993 р. колектив експертів Національного інституту стратегічних досліджень, очолюваний В. А. Поповкіним, пропонував виокремлення наступних десяти економічних районів – областей: 1) Донбас – Донецька, Луганська області; 2) Катеринославське

²⁴⁰ Агафонова Н. Питання розвитку конституційної реформи у сучасній Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 35.

²⁴¹ Кравчук Л. М. Держава і влада: досвід адміністративної реформи. Київ : Інтеллект, 2001. 192 с., с. 71.

²⁴² Gorzelak G. Bieda i zamożność regionów. *Wymiar i współczesne interpretacje regionu* [pod. red. I. Sagan i M. Czerpczyńskiego]. Gdańsk; Poznań : Bogucki Wydawnictwo Naukowe, 2004. S. 57-77., s. 70.

Придніпров'я – Дніпропетровська, Запорізька області; 3) Слобідська Україна – Полтавська, Сумська, Харківська області; 4) Київське Полісся – Житомирська, Київська, Чернігівська області; 5) Одесько-Таврійський (Північне Причорномор'я) – Миколаївська, Одеська, Херсонська області; 6) Українські Карпати – Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Чернівецька області; 7) Поділля – Вінницька, Тернопільська, Хмельницька області; 8) Середнє Придніпров'я – Кіровоградська, Черкаська області; 9) Волинське Полісся – Волинська, Рівненська області; 10) Крим – Автономна Республіка Крим²⁴³ (Рис. 3.2.)



Рис. 3.2. Проект територіальної організації влади в Україні за В. Поповкіним²⁴⁴

Більш радикально до укрупнення регіонів України з позиції соціально-економічного районування підійшов у 1994 р. львівський професор О. І. Шаблій, на думку якого нашу державу доцільним було б розділити на шість регіонів, які в

²⁴³ Чмирьова Л. Ю., Федяй Н. О. Районування території України як один з факторів просторового соціально-економічного розвитку регіонів. *Ефективна економіка*. 2013. № 3. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1878>

²⁴⁴ Там само

подальшому могли стати основою федеративного поділу України: Центральний район у складі Київської, Житомирської, Чернігівської, Черкаської та Вінницької областей; 2) Західний – Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Чернівецька, Тернопільська, Хмельницька, Рівненська, Волинська області; 3) Північно-Східний – Харківська, Сумська, Полтавська області; 4) Східний – Донецька та Луганська області; 5) Центрально-Східний – Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області; 6) Південний – Одеська, Миколаївська, Херсонська області та Автономна Республіка Крим (Рис. 3.3.).



Рис. 3.3. Проект територіальної організації влади в Україні за О. Шаблієм²⁴⁵

Зробивши певний синтез існуючих проектів професор М. Д. Пістун розробив свій варіант територіального районування України, в якому запропонував укрупнення макрорегіонів з одночасним уточненням територіальних меж областей, при цьому основну увагу приділив районному поділу, запропонувавши

²⁴⁵ Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика. С. 99.

районування за принципами історичності, територіальної цілісності, порівняності площі, перспективності та адміністративного устрою. За М. Д. Пістуном Україна мала б бути поділеною на дев'ять суспільно-географічних районів: 1) Столичний (Київський) у складі Київської, Житомирської та Чернігівської областей; 2) Центральний – Черкаська та Кіровоградська області; 3) Північно-Східний – Харківська, Полтавська, Сумська області; 4) Донецький – Донецька та Луганська області; 5) Придніпровський – Дніпропетровська та Запорізька області; 6) Причорноморський – Автономна республіка Крим (АРК), Одеська, Миколаївська та Херсонська області; 7) Подільський – Вінницька, Тернопільська та Хмельницька області; 8) Прикарпатський – Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська та Чернівецька області; 9) Північно-Східний – Волинська та Рівненська області²⁴⁶ (Рис. 3.4.).



Рис. 3.4. Проект територіальної організації влади в Україні за М. Пістуном²⁴⁷

²⁴⁶ Чмирьова Л. Ю., Федяй Н. О. Районування території України...

²⁴⁷ Там само

Попри усі згадані вище проекти фактично законсервувала існуючий пострадянський стан територіальної організації влади прийнята в результаті тривалих і тяжких дискусій і відвертого протистояння інститутів Президента та Верховної Ради на тлі політичної кризи, що загрожувала імпічментом першому та розпуском другого інституту, в ході нічного голосування було ухвалено Конституцію України 1996 року, в якій закріплювалася лише одна принципова відмінність – колишня Кримська область отримала статус автономної республіки (насправді це більше було відповіддю Києва на спроби Криму оголосити себе самостійною державою). Оскільки Конституція не вирішила принципової проблеми нової адміністративно-територіальної розбудови системи влади, робота в цьому напрямку продовжилась. Вже у 1997 р. Верховною Радою України було прийнято Закон "Про адміністративно-територіальний устрій України", який, втім, не вирішував кардинально питання децентралізації влади на рівень регіонів і не змінював у цілому усталений адміністративно-територіальний устрій країни. Він містив певні недоліки, а також суперечив Конституції України, у зв'язку з чим Президент України застосував щодо нього право вето²⁴⁸. Наразі такого закону на сайті Верховної Ради України не зазначено.

Як зазначає Юлія Малько, 1998 р. після схвалення Концепції адміністративно-територіальної реформи протягом чотирьох наступних років так і не було вироблено основних засад реформування. Відсутність інституційної узгодженості, а, відповідно і персональної відповідальності урядовців мали негативні наслідки²⁴⁹. Відтак, на зламі двох століть в Україні знову з'явилися проекти федеративного устрою. Так, ґрунтуючись на результатах досліджень інституту "Діпромiсто" В. Нудельман запропонував замість 24 існуючих областей та АРК Крим сформувати 10 нових адміністративно-територіальних утворень-країв: Центрального (у складі Київської, Житомирської, Черкаської та Чернігівської

²⁴⁸ Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : [монографія] / В. С. Куйбіда [та ін.] ; заг. ред. О. В. Турчинова ; Секретаріат Кабінету Міністрів України. Київ : [Геопринт], 2009. С. 72.

²⁴⁹ Малько Ю. Реформування адміністративно-територіального устрою України і його вплив на державне управління сільським розвитком у ХХ–ХХІ ст. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1(32). С. 39.

областей); Східного (Харківська, Полтавська, Сумська області); Придніпровського (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області); Донецького (Донецька і Луганська області); Причорноморського (Одеська, Миколаївська, Херсонська області); Західного (Львівська, Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Рівненська, Чернівецька області); Подільського (Вінницька, Тернопільська, Хмельницька області); Автономну Республіку Крим; міста державного значення Київ та Севастополь (Рис. 3.5.)²⁵⁰.



Рис. 3.5. Проект територіальної організації влади в Україні за В. Нудельманом²⁵¹

Так само з точки зору формування майбутньої Федеративної Республіки Україна, запропонував розглядати територіальний устрій Д. Коптів, за проектом якого нова Україна мало би складатися з дванадцяти федеральних земель: 1) Буковина (Чернівецька область: столиця – Чернівці); 2) Волинська земля

²⁵⁰ Нудельман В. Вдосконалення адміністративно-територіального устрою України. *Регіональна економіка*. 2001. №3. С. 126-130., с. 127-128.

²⁵¹ Там само

(Рівненська, Волинська області; столиця – Рівне); 3) Галичина (Львівська, Тернопільська, Станіславівська, столиця – Львів); 4) Донецька земля (Донецька, Луганська області; столиця – Донецьк); 5) Закарпаття (Закарпатська область; столиця – Ужгород); 6) Запорізька земля (Запорізька, Дніпропетровська, НовоГардська області; столиця – Дніпро); 7) Чернігівська земля (Київська, Чернігівська, столиця – Чернігів); 8) Крим (АР Крим включаючи Севастополь; столиця – Сімферополь); 9) Подільська земля (Вінницька, Хмельницька, Житомирська; столиця – Вінниця); 10) Полтавська земля (Черкаська, Полтавська, столиця – Черкаси); 11) Слобожанщина (Сумська, Харківська області; столиця – Харків); 12) Чорноморська земля (Одеська, Миколаївська, Херсонська області, можливо частина колишньої Молдавської АРСР – Придністров'я; столиця – Миколаїв (у випадку іншого вибору Одеси). До федеральних міст автор відносить міста Київ (столиця Федерації) і, можливо, Одеса (місто з правами «порто-франко»), що підпорядковані власним законам управління, утвердженим на рівні федерації. Федеральні землі і федеральні міста є рівноправними учасниками Федерації з однаковою кількістю голосів²⁵² (Рис. 3.6).

Рух до федералізму в ті часи очолив голова Луганської обласної ради й одночасно Президент Української асоціації місцевих та регіональних влад Віктор Тихонов. Варто зазначити, що ідея федералізму не мала масової підтримки, більше того – вона відкидалася правлячою групою на чолі з "червоним директором" Леонідом Кучмою, яких все життя діяв виключно в жорсткій централізованій вертикалі великого оборонного підприємства, яким завжди був очолюваний ним "Южмаш". Л. Кучма тяжів до половинчастого характеру запроваджуваних змін та перетворень, що поєднували в собі нові демократичні за формою структури та старі авторитарні за змістом механізми їх діяльності. Усі спроби органічного поєднання етатичної та ліберальної моделей держави мали наслідком хіба що появу гібридних владних створінь, де на тлі демократичних форм домінували тоталітарні владно-суспільні відносини.

²⁵² Чмирьова Л. Ю., Федяй Н. О. Районування території України...



Рис. 3.6. Проект територіальної організації влади в Україні за Д. Коптівим²⁵³

В результаті, за твердженням тодішнього спікера українського парламенту В. Литвина "у підсумку маємо на сьогодні unreformed адміністративно-територіальну структуру, в якій химерно сплелися рудименти далекого минулого, спадщина різноспрямованих реформаторських зусиль, наслідки чвар і незгод на загальнонаціональному, регіональному, місцевому рівнях. Регіональна поляризація не виявляє тенденції до затухання; навпаки, розлита у просторі країни агресивність, інтолерантність, схильність до насильства провокує виникнення нових демаркаційних ліній. До того ж у країні відсутній реальний провайдер реформ, а кадровий потенціал нинішньої влади настільки ж слабкий, наскільки корумпований і в якійсь частині навіть схильний до саботажу"²⁵⁴.

²⁵³ Чмирьова Л. Ю., Федяй Н. О. Районування території України...

²⁵⁴ Литвин В. М. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективне бачення і перспективи реформування. *Вісник НАН України*. 2015. " 8. С. 58 – 70.

На противагу федералістам в Україні все більше стали з'являтися проекти унітарної розбудови системи територіальної організації влади. Серед них варто виокремити доволі ґрунтовний проект групи харківських вчених під керівництвом професора В. В. Лісничого. Цей проект запропонував ліквідувати сучасний обласний та районний поділ, замінивши його на крайовий та повітовий із одночасним суттєвим перерозподілом повноважень місцевих державних адміністрацій на користь органів самоврядування, що мало забезпечити децентралізацію влади, сконцентрувавши виконання багатьох функцій, здійснюваних в ті часи державними адміністраціями, у виконавчих структурах органів місцевого самоврядування, забезпечивши їх можливістю отримання необхідних для цього ресурсів. Також пропонувалося існуючий поділ на міста привести у відповідність до моноструктурної єдності, ліквідувавши районування в містах та виділивши в містах з кількістю мешканців понад 200 тис. адміністративні округи, підпорядковані централізованим органам єдиної представницької влади в місті. У сільській місцевості створити волості за принципом територіальної відповідності та економічної самодостатності.

Структурувати територію України харківські вчені пропонували таким чином:

1. Закарпаття (Закарпатський край) – Закарпатська область із особливим статусом, враховуючи історичну та етнонаціональну самобутність області;
2. Карпати (Карпатський край) – Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька, частково Тернопільська області;
3. Полісся (Поліський край) – Волинська, Рівненська, Житомирська області;
4. Поділля (Подільський край) – Вінницька, Хмельницька, частково Тернопільська області;
5. Київщина (Київський край) – Київська, Чернігівська, Черкаська, частково західна частина Полтавської та північно-західна частина Кіровоградської областей;
6. Причорномор'я (Причорноморський край) – Одеська, Миколаївська й Херсонська області;
7. Придніпров'я (Придніпровський край) – частково за районним поділом з Дніпропетровської, Запорізької, Кіровоградської областей;

8. Слобожанщина (Слобожанський край) – частково за районним поділом з Харківської, Сумської, Полтавської;
9. Донбас (Донецький край) – частково за районним поділом з Донецької, Дніпропетровської областей;
10. Луганщина (Луганський край) – частково за районним поділом з Луганської, Харківської, Донецької областей (;
11. Крим – Автономна республіка з особливим статусом;
12. Місто Київ – столиця України, місто республіканського значення зі статусом края;
13. Місто Севастополь – місто з особливим республіканським статусом (Рис. 3.7).



Рис. 3.7. Проект територіальної організації влади в Україні за В. Лісничим²⁵⁵

В даному проекті особливо заслуговує на увагу наступний момент: авторська група наголошувала, що вони виступають категорично проти того, що "багато

²⁵⁵ В. В. Лісничий О. В. Радченко, В. П. Солових та ін. Концепція реформування територіальної організації влади в Україні: проект. Новоайдар: „Райдуга”, 2005.

дослідників пропонують поєднати в Донецький край Донецьку та Луганську області", аргументуючи це тим, що "хоча на перший погляд, такий поділ і виглядає цілком логічним, однак слід зважити на те, що сьогодні Донецька область вже є найбільшою за кількістю населення та часткою ВВП в Україні, через що посідає особливе, впливове становище в державі. Якщо ж її посилити промисловим і людським потенціалом Луганщини, територіальна одиниця, що утвориться, буде просто домінувати в українській політиці (маючи майже чверть ВВП та 15 % населення України). Зважаючи також на етнонаціональний склад двох областей (кількісна перевага людей, які спілкуються російською мовою) та тісні господарські зв'язки із сусідніми областями Російської Федерації, новоутворений Донецький край може стати постійним джерелом сепаратистської загрози та тиску на центральний уряд з проросійських позицій"²⁵⁶.

Повною протилежністю цього й більшості інших проектів реформування системи територіальної організації влади в Україні став проект доктора економічних наук А. В. Лісового та кандидата економічних наук Н. І. Рубана, які запропонували не зменшення кількості областей а їх розукрупнення з одночасною ліквідацією районних державних адміністрацій та районних рад. Таким чином, було запропоновано дворівневу схему з півсотнею округів, що мало дати змогу позбутися диспропорцій між областями й регіонами та зняти проблему ексцентричного розміщення обласних центрів (Рис. 3.8). Таким чином досягалась би реальна децентралізація влади й наближення її до населення. На думку авторів районна ланка управління "непотрібна зовсім, оскільки в нових умовах громади будуть незалежними й не підпорядковуватимуться вищим радам. Їхні повноваження й обов'язки буде чітко розмежовано, а досяжність до окружних (обласних) контролюючих органів у межах 1–1,5 год. виключає необхідність існування подібних районних органів. Адже з теорії управління відомо, що чим менше ланок передавання управлінських рішень зверху вниз та зворотної

²⁵⁶ В. В. Лісничий О. В. Радченко, В. П. Солових та ін. Концепція реформування територіальної організації влади в Україні: проект. Новоайдар: „Райдуга”, 2005. С. 17.

інформації знизу вверх – тим краще²⁵⁷.

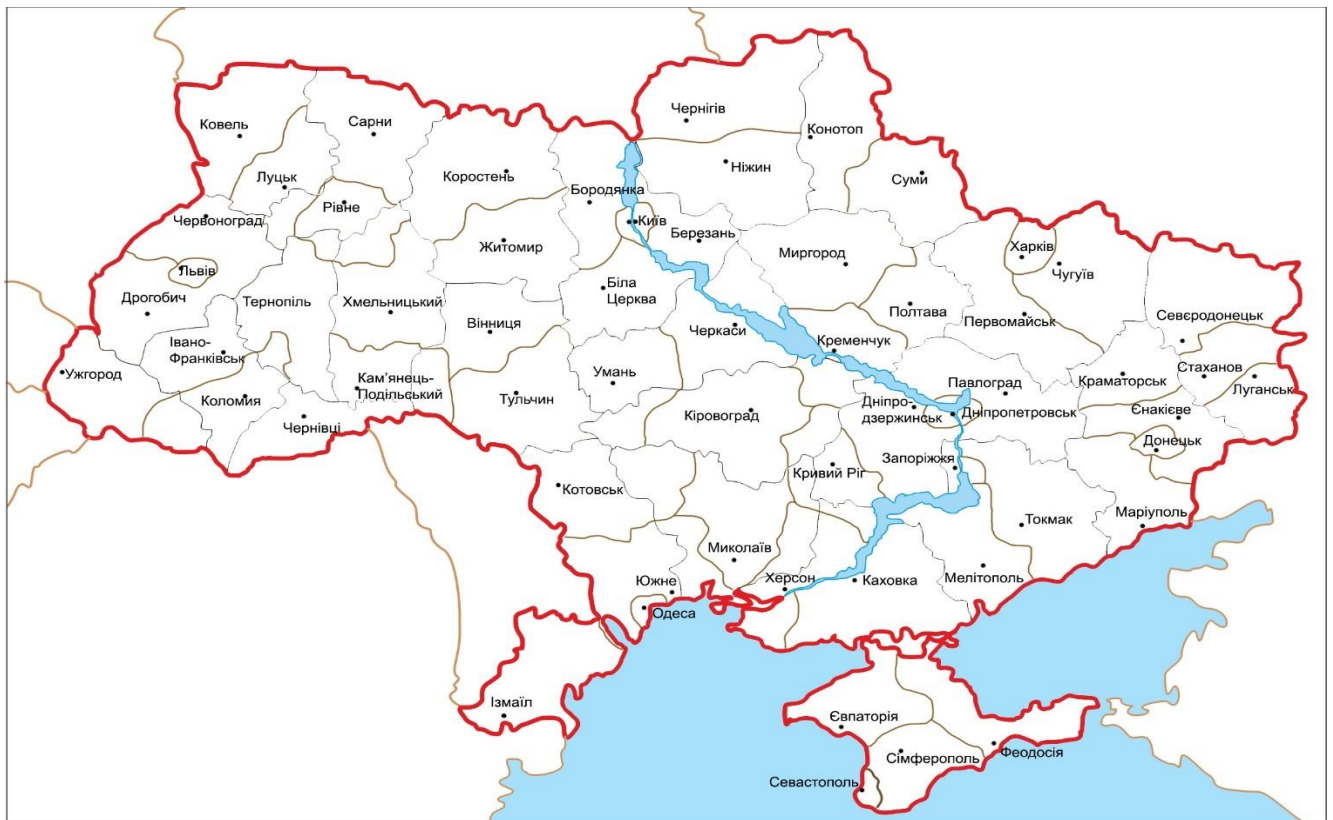


Рис. 3.8. Проект територіальної організації влади в Україні за А. Лісовим та Н. Рубаном²⁵⁸

Отже протягом першої половини часів незалежності в Україні неодноразово відбувалися спроби обґрунтувати й запропонувати так необхідну реформу системи територіальної організації влади децентралізованого демократичного типу. Як зазначає І. Вівсяна, "Метою реформування ще 2000 року проголошено "поліпшення управління територіями", а також створення фінансової рівноправності між регіонами. Проте впродовж наступних чотирьох років не було розроблено (принаймні не було представлено на розгляд суспільства) ані засад реформи адміністративно-територіального устрою, ані конкретних проектів. Спочатку набула поширення ідея щодо укрупнення регіонів. Потім вирішили здійснювати територіальні перетворення не вище рівня району. Натомість був розроблений проект Концепції удосконалення системи ТОВ, який не передбачав кардинальних

²⁵⁷ Лісовий А. В., Рубан Н. І. Проблеми й перспективи реформування адміністративно-територіального устрою України. Фінанси України. 2011. № 5. С. 28 – 39.

²⁵⁸ Там само.

змін в АТУ, а мав на меті вдосконалення його системи. Тобто, стала очевидною відсутність концептуального підходу до розв'язання даної проблеми"²⁵⁹.

Слід визнати, що об'єктивна компромісність Конституції 1996 р. дуже швидко використала свій праворегулятивний потенціал і надалі почала гальмувати демократичний розвиток держави. Адміністративно-територіальний устрій України ставав все більшим гальмом демократичних перетворень, потребував кардинальної реформи через її невідповідність до нових умов розбудови правової, соціальної демократичної держави з ринковою економікою, демократичних принципів народовладдя та стратегічної орієнтації нашої країни на європейську перспективу та європейські цінності²⁶⁰. Постійні конфронтації між Президентом України, її виконавчою владою, з одного боку, та Верховною Радою України, з іншого, переросли у широкомасштабне протистояння, до якого втягнуто значну частину українського суспільства, що спричинило суттєве зниження впливу державної влади на регулювання суспільних процесів, й – врешті-решт – до "Помаранчевої революції".

Помаранчева революція надовго закрила тему федеративного типу територіальної організації влади в Україні через її очевидне тяжіння до сепаратизму й загрози подальшого розвалу самої української державності. Водночас все очевиднішим ставала недосконалість існуючої все ще пострадянської системи, що зумовило появу дійсно революційного проекту реформування територіальної організації влади в Україні "Реформа для людини" під керівництвом Р. Безсмертного, який в уряді Президента Віктора Ющенка став віце-прем'єром з питань адміністративної реформи. Метою зазначеної реформи було визначено:

"– формування організаційно, фінансово та матеріально спроможної виконувати як власні, так і делеговані державою функції територіальної громади;
– створення умов для поліпшення життя населення;

²⁵⁹ Вівсяна І. Обґрунтування реформи адміністративно-територіального устрою України ... С. 48.

²⁶⁰ Радченко О. В. Антропологічна природа ціннісної системи суспільства. *Теорія та практика державного управління: Зб. наук. пр.* 2008. Вип. 2 (21). С. 275.

– забезпечення просторово-часової рівнодоступності усіх громадян (незалежно від місця їх проживання) до ресурсів розвитку людського потенціалу, включаючи весь комплекс соціально-культурних закладів з наданням різноманітних послуг (у сфері освіти, культури, медичного обслуговування, торгівлі тощо);

– додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання;

– ефективне використання природного, економічного, трудового, наукового та інших потенціалів територій"²⁶¹.

Роман Безсмертний запропонував трирівневу модель територіальної організації влади, де базовим, першим рівнем визначалися укрупнені територіальні громади з сумарною чисельністю населення не меншою за 5 тисяч мешканців. Другий рівень складали адміністративні райони з населенням не меншим за 70 тисяч мешканців, третій – регіони з населенням понад 750 тисяч мешканців. При цьому, на думку віце-прем'єра, "загальна ідея майбутньої адміністративно-територіальної реформи – розширення прав регіональних громад і збільшення ролі місцевого самоуправління, що і є альтернативою федералізації держави"²⁶².

На жаль, як і більшість розпочатих "помаранчевою командою" реформ, ця реформа так і залишилася на папері, не в останню чергу неспроможність демократичних лідерів домовитися між собою та через їх неспроможність налагодити ефективну комунікацію з власним народом, що проявилось в тому, що головного ідеолога реформ Романа Безсмертного під час презентації свого проекту закидали помідорами та яйцями в рідному Макарівському районі. Так, неспівпадіння задекларованих помаранчевою революцією принципів і державно-управлінської практики її очільників стали серйозним джерелом політичної

²⁶¹ Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Секретаріат Кабінету Міністрів України. Київ : Видавництво Європейська комісія, 2005. С. 16.

²⁶² Безсмертний Р. Може бути і вісім областей, і шістдесят. *Експрес*. Львів, 2005. 31 березня-7 квітня. С. 9.

нестабільності, низької легітимності помаранчевої влади та гальмом на шляху подальшої демократизації українського державотворення²⁶³.

В публічно-політичному просторі обговорювалися й інші проекти адміністративно-територіального реформування, серед яких варто назвати проект Центру політико-правових реформ та фонду "Євразія" (2005 р.)²⁶⁴; Інституту громадянського суспільства під упорядкуванням О. Врублевського (2009 р.)²⁶⁵; Директорату з питань демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи у співробітництві з експертами Програми Ради Європи "Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні" (2010 р.)²⁶⁶; проект Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування "Українська асоціація районних та обласних рад" (2011 р.)²⁶⁷; проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні Асоціації міст України (2012 р.) тощо.

Доволі ґрунтовною була розробка проекту ідеї реформи адміністративно-територіального устрою 2008 р. Департаменту місцевого самоврядування та адміністративно-територіального реформування Мінрегіонбуду під керівництвом Ю. Ганущака, "фішкою" якого було надання можливості керівникам міст отримати землю за межами міста для комплексного вирішення проблем міста й закінчити війну компетенцій між місцевим самоврядуванням та районними держадміністраціями²⁶⁸.

З поразкою В. Ющенка на президентських виборах 2010 р. та приходом до влади донецького клану на чолі з В. Януковичем, що тяжіли до централізації влади й зосередження усіх ресурсів країни в одних руках про реформування системи

²⁶³ Україна медійна : на порозі інформаційної революції : моногр. [О. Бухтатий, О. Радченко, Г. Головченко; За науковою редакцією д. держ. упр., проф. Радченка О. В.]. Київ : Видавець СВБ Панасенко, 2015. С. 34.

²⁶⁴ Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. / Центр політико-правових реформ; USAID. Київ. 2005. 44 с.

²⁶⁵ Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні: проекти нормативно-правових актів/упоряд. О. С. Врублевський. Київ : Ін-т громадян. Сусп-ва, 2009. 80 с.

²⁶⁶ Національна стратегія децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010-2013 роки / Директорат з питань демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи. Страсбург. 2010. 24 с.

²⁶⁷ Концепція реформування територіальної організації влади в Україні./ Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування "Українська асоціація районних та обласних рад". Київ. 2011. 36 с.

²⁶⁸ Ганущак Ю. Як нам облаштувати Україну. *Дзеркало тижня*. 2008. 28 червня-4 липня. С. 2.

територіальної організації влади забули одразу. У країні розквітла політична корупція, що вже становила загрозу національній безпеці держави, адже розпочата регіоналами "зкупівля тушок" народних депутатів й формування правлячої фракції кількістю понад 300 депутатів становило серйозну загрозу зміни Конституції України на догоду політичній доцільності Партії Регіонів. Як зазначає Оксана Сагач, "Президент-втікач В. Янукович також намагався провести реформу адміністративно-територіального устрою України. Одним з кроків, що були зроблені у цьому напрямку, стало підписання ним Указу про утворення Ради регіонів у квітні 2010 р., робота якої, окрім іншого, спрямовувалась і на адміністративно-територіальну реформу. Йшли заяви щодо запровадження «пілотних проектів» зі зміни районування в Київській, Одеській та Донецькій областях.³ «Проект реформи органів місцевого самоврядування», що був розроблений Кабінетом Міністрів у березні 2013 р., передбачав адміністративно-територіальну реформу, а саме: пропонувалось утворити три рівні адміністративно-територіальних одиниць – громади, райони, регіони"²⁶⁹.

Політична корупція клану регіоналів та їх очільника В. Януковича спричинила Революцію Гідності, одним з найбільш успішних реформ якої стала реформа децентралізації, яка де-факто являє собою на сьогоднішній день реформу територіальної організації влади. В цьому плані вже у квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, головним спрямуванням якої було визначено реорганізацію районного (субрегіонального) рівня адміністративно-територіального устрою України, який стане основою для організації і діяльності органів державної влади на місцях, відповідних органів місцевого самоврядування²⁷⁰.

²⁶⁹ Сагач О. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективний аналіз та сучасний стан. *Сіверянський літопис*. 2017. № 4. С. 189 – 196. С. 190.

²⁷⁰ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р. Інтернет-портал "Законодавство України". URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі, в ході якої протягом 2015-2019 рр. в Україні було добровільно створено 982 об'єднані територіальні громади (ОТГ), в яких проживають 11 млн людей. До складу цих ОТГ увійшли близько 4500 колишніх місцевих рад. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими²⁷¹. Важливим кроком став нещодавно прийнятий Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 14 травня 2020 р. № 157-VIII²⁷², який надав законодавче підґрунтя формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування. Зазначений закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади (станом на середину 2020 р. в українських селах ОТГ старостами або виконуючими їх обов'язки вже працюють 3207 представників місцевих територіальних громад).

Але реформи територіальної організації влади в Україні на цьому не завершені. Як стверджує Голова Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування А. Ключко – "Мусимо рухатися далі – до дійсно децентралізованої країни, з дієвим місцевим самоврядуванням та ефективною територіальною організацією влади. Країни, в якій буде створено повноцінне життєве середовище для громадян, з наданням якісних та доступних публічних послуг, інститутами прямого народовладдя та дієвим механізмом узгодження інтересів держави і територіальних громад"²⁷³. Черговим кроком стало затвердження 12 червня 2020 року Кабінетом Міністрів України нового адміністративно-територіального устрою базового рівня, на основі якого 17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів»²⁷⁴.

²⁷¹ Децентралізація: загальна інформація. Інтернет-портал "Децентралізація дає можливості". URL : <https://decentralization.gov.ua/about>

²⁷² Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 157-VIII від 14 травня 2020 р. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 13. ст.91. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

²⁷³ Атлас адміністративно-територіального устрою України. Новий районний поділ та територіальні громади: 2020. Видання друге. [П. Остапенко, Р. Перхалюк, О. Бончковський, С. Остапенко]. Київ. 2020. С. 3.

²⁷⁴ Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України № 807-IX від 17.07.2020 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, № 33, ст.235. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text>

Відтепер в Україні замість колишніх 490 районів функціонують 136 адміністративних районів (з яких 17 знаходяться на тимчасово окупованих територіях України) у 24 областях та автономній республіці Крим. В цілому "станом на початок 2022 р. в Україні створено 1470 об'єднаних територіальних громад, з яких 410 – міські, 433 – селищні та 627 – сільські; утворено 8177 старостинських округів; передано до комунальної власності 23734 об'єкти спільної власності громад району (99,9% всіх об'єктів спільної власності)"²⁷⁵ (Табл.3.1).

Таблиця 3.1.

Характер змін системи територіальної організації влади в Україні

Показник	Станом на 1991 р.	1996 – 2014 рр.	Станом на 2020 р.
Тип державного устрою	Централізована унітарна держава	Унітарна держава з одним федеративним елементом – Автономна республіка Крим	Децентралізована унітарна держава з одним федеративним елементом – Автономна республіка Крим
Регіональний рівень	25 областей 2 міста зі спеціальним статусом	24 області 1 Автономна республіка Крим 2 міста зі спеціальним статусом	24 області 1 Автономна республіка Крим 2 міста зі спеціальним статусом
Субрегіональний рівень	605 адміністративних районів, в. т. ч. 485 сільських районів	490 адміністративних районів	136 адміністративних районів
Базовий рівень: <i>Територіальні громади</i>	11159 міських, селищних та сільських рад (з включенням одних рад до інших)	11512 (з присутністю "матрьошок" –включення одних громад до складу інших)	1470 повністю самостійних об'єднаних територіальних громад
<i>Населені пункти</i>	436 міст, з яких 145 міст обласного підпорядкування 927 селища міського типу 800 селищ 28840 сіл	2 міста зі спеціальним статусом 187 міст обласного значення 159 міст-районних центрів 272 міста районного значення 882 селища міського типу 1168 селищ 27207 сіл	2 міста зі спеціальним статусом 459 міст 2050 селищ 27207 сіл

Джерело інформації: офіційний веб-портал Верховної Ради України

²⁷⁵ Антонюк О. М. Сучасний етап децентралізації та нової територіальної організації влади. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. Вип. 6. С. 48.

Таким чином дослідження генезису реформування системи територіальної організації влади в незалежній Україні свідчить, що від самого початку здобуття незалежності робилися численні спроби вдосконалення адміністративно-територіального устрою, проте "їм весь час перешкоджала відсутність консенсусу у середовищі політичної еліти щодо бачення зовнішньо – і внутрішньополітичного вектору розвитку держави загалом і підходів до адміністративно – територіального поділу та організації влади на місцях зокрема"²⁷⁶.

Узагальнюючи наведений вище коротких історичний екскурс спробуємо систематизувати історичні етапи наукових та політичних підходів і державно-управлінської практики реформування системи територіальної організації влади в Україні. Основною кваліфікаційною ознакою при цьому визначаємо набуття певних суттєвих системних або якісних змін у територіальній організації влади в Україні внаслідок ухвалених законодавчих актів та проведення реформаційних заходів органами публічної влади. На наш погляд, цей шлях з певною умовністю можна поділити на 6 етапів:

1-й етап – доконституційний (1990 – 1996 рр.), характеризується переважанням демократичних проектів федеративного устрою України, яким протистояла комуністична більшість парламенту. Ключовим моментом даного етапу стало ухвалення Закону України "Про місцеве самоврядування", який дав старт до змін системи влади радянської моделі;

2-й етап – конституційного закріплення централізованої унітарної системи територіальної організації влади УРСР (1996 – 2002 рр.), який характеризується фактичним збереженням віджилої радянської системи адміністративно-територіального поділу в Основному законі України та в силу незгодності з таким станом появи значної кількості альтернативних громадських та наукових проектів, які у своїй переважній більшості пропонували укрупнення адміністративно-

²⁷⁶ Трачук П. А., Тимчак В. В. Реалізація принципу децентралізації влади в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2023. Вип. 75(1). С. 293.

територіальних одиниць починаючи з областей і закінчуючи територіальними громадами;

3-й етап – гострого суспільно-політичного протистояння прибічників федерального та унітарного устрою України (2002 – 2005 рр.), який характеризується виходом проблематики майбутнього адміністративно-територіального устрою України на вершину суспільно-політичного та виборчого дискурсу й переходу його в площину стратегічного руху нашої держави проєвропейського та проросійського напрямку, що закінчився Помаранчевою революцією;

4-й етап – перших реальних спроб проведення реформи системи територіальної організації влади в Україні (2005 – 2013 рр.), який характеризується офіційним проголошенням початку такої реформи на рівні Кабінету Міністрів України, в складі якого призначено віце-прем'єр-міністра з адміністративно-територіальної реформи, детальної розробки напрямків реформування територіальної організації влади України та фактичним провалом зазначеної реформи;

5-й етап – військової агресії з боку Росії та силового демонтажу частини системи адміністративно-територіального України внаслідок анексії АР Крим та окремих районів Донецької і Луганської областей (2014 –2017 рр.);

6-й етап – початку фактичного реформування системи територіальної організації влади України (2019 – 2021 рр.), який характеризується запровадженням реальної децентралізації влади та бюджетної децентралізації, проведенням процесів об'єднання/укрупнення територіальних громад, законодавчо забезпеченого й фактично проведеного зменшення кількості адміністративних районів з 490 до 136.

Як бачимо, лише через 30 років після здобуття незалежності Україна змогла провести першу реальну реформу територіальної організації влади та отримати демократичний політико-територіальний вимір розміщення та функціонування різнорівневих та різнопідпорядкованих інституцій публічного врядування, об'єднаних в цілісну систему публічного врядування, що покликана здійснювати

організуючий, регулюючий та впорядковуючий вплив держави на суспільну й громадську життєдіяльність, забезпечувати суверенітет, єдність та цілісність держави й її територіальних утворень, сприяти самозбереженню, відтворенню та розвитку народу, реалізації законних прав, свобод та інтересів кожного громадянина. Тепер нашим головним завданням є "створення регіональної демократії як системи, що ефективно та послідовно дає можливість країні зі складною регіональною структурою, територіальними громадами з різним культурно-мовним складом жити в гармонії та економічному добробуті"²⁷⁷.

Звичайно, поки що зарано говорити про реальні результати цієї реформи, вони проявлять себе лише протягом десятиріччя. Проте законодавчо й політико-адміністративно в Україні вже закладено певний адміністративно-територіальний фундамент забезпечення цілісності й єдності суспільно-державного організму та його складових частин, повсюдності й безперервності здійснення адміністративно-організаційної та владно-регулюючої діяльності системи органів публічного врядування, спрямованої на поліпшення економічного, соціального, екологічного, культурного тощо становища і добробуту громадян.

3.2 Основні проблеми недосконалості територіальної організації публічної влади в Україні та сучасні наукові підходи до політико-географічного моделювання системи органів публічного врядування

Протягом усіх трьох десятиліть української незалежності науковці, експерти та практики публічного врядування стверджували про необхідність реформування територіальної організації влади в Україні, перелічуючи численні вади того адміністративно-територіального устрою, що залишився нам у спадок від Радянського Союзу з його партійно-ідеологічною основою територіального районування. До 2019 – 2020 рр. усі спроби реформування, що здійснювалися

²⁷⁷ Забарна Е. М. Регіональні студії в контексті реформування адміністративно-територіального устрою України. *Науковий вісник Чернівецького університету. Серія Економіка*. 2018. Випуск 797. С. 29.

українською владою насправді були лише переважно невдалими зусиллями з модернізації існуючої системи територіальної організації влади, оскільки не враховували кращих світових, насамперед, європейських підходів та стандартів. Як справедливо зазначає в даному контексті Ю. Голик система органів публічного управління в Україні буде ефективною лише тоді, "коли пройдуть ціннісні зміни публічно-управлінської діяльності, зміняться засоби вирішення суспільних проблем, зорієнтованість буде направлена на потреби населення. Все це дає підстави стверджувати, що оптимізація публічного управління та адміністрування в Україні має за мету забезпечення нових принципів відносин щодо формування програм, механізмів підзвітності та громадського контролю. Це сприятиме швидкому поширенню цінностей громадянського суспільства, до яких належать верховенство права, демократія, соціальна справедливість, сильне самоврядування, мобільний державний менеджмент"²⁷⁸.

Українські уряди у своїх модернізаційних потугах так і не змогли досягти відповідності фундаментальним принципам Ради Європи у сфері просторового планування (Guiding Principles for Sustainable Spatial Development of the European Continent), ухваленим ще у 2000 р. й формально підтриманими Україною. Зазначені Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту, основою яких є Європейська Хартія регіонального/просторового планування, структурують політику територіальної організації влади та сталого просторового розвитку держав – членів Ради Європи, в ході формування й реалізації якої мають ставитися й досягатися наступні цілі:

1. Забезпечення територіальної цілісності шляхом збалансованого соціального та економічного розвитку регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності.

2. Стимулювання розвитку міст та поліпшення взаємовідносин між містом і навколишніми сільськими територіями.

²⁷⁸ Голик Ю. Ю. Підзвітність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правові аспекти. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 5. С. 18.

3. Сприяння збалансованій доступності (зокрема, шляхом створення Пан'європейської транспортної мережі, а також шляхом модернізації дорожнього та транспортного сполучення між містами й селами).

4. Розширення доступу до інформації та знань (насамперед шляхом розширення телекомунікаційних мереж).

5. Зменшення збитків, завданих довкіллю.

6. Підвищення цінності та захист природних ресурсів і природної спадщини.

7. Примноження культурної спадщини як фактору розвитку.

8. Розробка енергетичних ресурсів і забезпечення безпеки.

9. Заохочення високоякісного сталого туризму.

10. Обмеження впливу природних лих²⁷⁹.

Дійсно, замість гармонійного підходу та широкого діалогу центральної влади з місцевими громадами стосовно подальшого просторового планування розвитку українських громад в ході реформи децентралізації влади, в Україні досі домінують адміністративні методи районування без урахування думки громадськості, внаслідок чого за експертною оцінкою фахівців Національного інституту стратегічних досліджень "відбувається деформація чотирьох принципів, з дотриманням яких має відбуватися об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, визначених у статті 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»: 1) конституційності та законності; 2) добровільності; 4) державної підтримки; 6) прозорості та відкритості"²⁸⁰. В результаті в багатьох новоутворених районах та новоутворених ОТГ громадяни звертаються з позовами до суду проти Кабінету Міністрів України та протестують проти свавілля чиновників, зокрема, й в Івано-Франківській області²⁸¹.

²⁷⁹ Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту. С. 8. п. 2. URL: <https://rm.coe.int/168070018e>

²⁸⁰ Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / [Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.] ; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. С. 15

²⁸¹ Вовчинець не хоче бути зебраком, або Як деякі приміські села виступають проти примусового приєднання до Івано-Франківська. URL: <https://galychyna.if.ua/analytic/vovchinets-ne-hoche-buti-zhebrakom-abo-yak-deyaki-primiski-sela-vistupayut-proti-primusovogo-priyednannya-do-ivano-frankivska/>

Реформа децентралізації стала значним кроком вперед до європейської моделі територіальної організації системи органів публічного врядування, проте поки що вона як не вирішила багатьох притаманних нашій державі недоліків, так і спричинила появу нових. Спираючись на наукові публікації українських дослідників процесів територіальної організації влади й, зокрема, децентралізації як важливої складової таких процесів, спробуємо систематизувати у найбільшому узагальненні основні проблеми недосконалості територіальної організації публічної влади в Україні (Рис. 3.9).



Рис. 3.9. Систематизація основних проблем недосконалості територіальної організації публічної влади в Україні

Джерело: розроблено автором самостійно

Так, *формування сучасної вертикалі публічно-управлінських рівнів європейського типу* потребує не декларативного, а реального дотримання принципу субсидіарності, узгодженості державної політики в цілому та

регіональних, галузевих і місцевих політик в різних сферах життєдіяльності суспільства, налагодження координації дій між центральними органами державної виконавчої влади, обласними й районними радами та місцевими виконавчими органами ОТГ, що отримали значні владні повноваження в ході децентралізації.

Між тим, за свідченням фахівців Національного інституту стратегічних досліджень, сьогодні спостерігається саме "відсутність уніфікованих інституційних інструментів міжвідомчої координації у сфері децентралізації, що призводить до того, що ця ніша заповнюється міжнародними грантовими програмами. попри важливість для України цього виду допомоги, за чинного формату відбувається, по суті, імплементація імпортованих інститутів, керована значною мірою зарубіжними фахівцями, які не володіють повнотою знань щодо особливостей територіального розвитку України"²⁸². На цьому ж наголошує й З. Сірик, за висновками якого в ході децентралізації спостерігається "недостатня ефективність взаємовідносин і дублювання повноважень у владній вертикалі державні органи – обласні органи управління – районні управлінські структури – органи управління адміністративно-територіальних одиниць базового рівня"²⁸³.

Серед найгостріших проблем даної групи В. Андріяш, О. Штиршов та С. Єгоров виокремлюють те, що "на сьогодні на тлі реформи все ще відмічається характерна надмірна централізація, яка характеризується відповідною вертикаллю влади суперечить сучасній соціальній динаміці загалом"²⁸⁴. З. Кравцова так само відзначає необхідність "відходу від жорсткого централізованого територіального управління державою через процес децентралізації, чіткий і відповідальний розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, водночас при цьому важливо залишити за органами державної влади основні функції з контролю за дотриманням положень Конституції України

²⁸² Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні... С. 79.

²⁸³ Сірик З. О. Реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті європейського досвіду. *Регіональна економіка*. 2019. №4. С. 160.

²⁸⁴ Єгоров С. А., Штиршов О. М., Андріяш В. І. Реформування адміністративно-територіального устрою Миколаївщини як шлях до здійснення децентралізації. *Public Administration and Regional Development*. 2019. №6. С. 760.

та норм законодавства"²⁸⁵.

Проте саме з вимогами дотримання норм Конституції України ми й маємо найбільші проблеми. Адже Кабінет Міністрів України вже прозвітував про "завершення адміністративно-територіальної реформи"²⁸⁶, хоча вона за планами того ж уряду мала відбуватися за новим ухваленим базовим законом Закону "Про засади адміністративно-територіального устрою України"²⁸⁷. Однак і станом на другий квартал 2024 року цей закон все ще не прийнято, більше того, до його проекту у Головного науково-експертного управління Верховної Ради України є чимало суттєвих зауважень, зокрема, "найголовнішим недоліком є невідповідність покладеної в його основу концепції побудови та регулювання питань адміністративно-територіального устрою конституційним нормам. Проведення передбаченої положеннями проекту адміністративно-територіальної реформи *потребує попереднього внесення відповідних змін до норм Конституції України*"²⁸⁸.

Науковці та експерти констатують накопичення в ході децентралізації ***проблем перекладання значної частини державних функцій на місце самоврядування без належного ресурсно-фінансового забезпечення***. Держава де-факто відмовляється від конституційно закріплених функцій гарантування низки прав українських громадян на безкоштовну медичну допомогу, здобуття освіти, в тому числі вищої, соціальний захист сиріт тощо, закриває школи-інтернати, туберкульозні диспансери, фактично непідйомну соціальну сферу, мережу закладів професійної освіти, значну кількість лікарняних установ передає на баланс і повну відповідальність місцевим виконавчим структурам об'єднаних територіальних

²⁸⁵ Кравцова З. С. Територіальна основа організації державної влади в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2018. Т. 29(68). № 4. С. 30.

²⁸⁶ Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи. Постанова Верховної Ради України від 5 липня 2020 року № 794-ІХ. *Офіційний веб-портал парламенту України: Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-20#Text>

²⁸⁷ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р. Інтернет-портал "Законодавство України". *Офіційний веб-портал парламенту України: Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

²⁸⁸ Висновок Головного науково-експертного управління щодо проекту Закону "Про засади адміністративно-територіального устрою України". *Офіційний веб-портал парламенту України: Законодавство України*. URL : https://wl.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986

громад, не особливо піклуючись тим, чи здатні вони будуть утримати ці заклади, управляти ними належним чином. Так, в ході децентралізації місцеві бюджети отримали значно більші кошти, але й витрати їх на утримання інфраструктури та виконання додаткових функцій і повноважень вирости в рази!

Зокрема, Б. Буркинський, В. Горячук та Г. Мурзановський стверджують, що "в Україні на рівень ОТГ передані чисельні завдання без чіткого бачення їх впливу на витрати й обмеження їх реалізації. Враховуючи, що багато дрібних громад та/або громад з низькою спроможністю не мають ресурсів для виконання нових функцій, передача окремих функцій на місцевий рівень не завжди доречна"²⁸⁹. Так само С. Болдирев та А. Цувіна констатують, що "субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, на формування інфраструктури об'єднаної територіальної громади, реалізацію системи заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я в сільській місцевості, на освіту нерідко виявляються недостатніми для забезпечення результативної діяльності громад і реалізації повноважень, покладених на органи місцевого самоврядування"²⁹⁰.

Характеризуючи базові тренди повоєнної трансформації економіки України О. Бородіна наполягає на посиленні бюджетної децентралізації та "оптимальної збалансованої взаємодії фінансового забезпечення місцевого самоврядування в умовах бюджетної децентралізації та повоєнної трансформації, яка б не суперечила нормативно-законодавчій базі". На думку дослідниці "значного соціального ефекту бюджетна децентралізація набуде для вимушених переселенців та евакуйованих осіб, оскільки дозволить покращити допомогу для таких родин у громадах, де вони опинилися. Слід також наголосити на позитивній перевазі бюджетної децентралізації у вигляді мінімізації корупції, унеможливленні фінансового розподілу з центру, а в умовах крайнього браку коштів у зруйнованій війною

²⁸⁹ Буркинський Б. В., Горячук В. Ф., Мурзановський Г. М. Адміністративно-територіальна реформа України: економічний аспект. *Економічні інновації*. 2019. Т. 21, Вип. 1(70). С. 18.

²⁹⁰ Болдирев С., Цувіна А. Децентралізація державної влади як одна з умов побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2019. Том 30(69). № 6. С. 37.

інфраструктурі цей аргумент достатньо вагомий"²⁹¹.

У даному контексті науковці констатують "необхідність удосконалення інституціональної основи проведення реформи, передусім щодо законодавчого забезпечення формування дохідної частини бюджетів органів місцевого самоврядування та методичного забезпечення формування ОТГ для недопущення утворення занадто великих об'єднаних територіальних громад, функціонування яких буде знижувати можливості отримання відповідних послуг (освітніх, охорони здоров'я, соціального забезпечення та ін.) їх мешканцями або зменшувати якість надання таких послуг"²⁹².

Серед проблем даної групи виокремимо й таку: відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування проголошеним основним принципом реформи децентралізації та територіальної організації влади в Україні є принцип субсидіарності. Принцип субсидіарності "є відображенням політичної концепції, згідно з якою механізм управління суспільством має будуватися «знизу вгору»: всі проблеми, які можуть ефективно вирішуватися на місцях, повинні перебувати в компетенції муніципальних органів як найбільш близьких до населення. Якщо вони не можуть впоратись, то вирішення відповідних проблем має передаватися в компетенцію вищих (і більш віддалених від громадян) рівнів влади — регіонального, загальнодержавного та, нарешті, наднаціонального (наддержавного) в особі ЄС".

Таким чином, "кожен наступний рівень влади є допоміжним (субсидіарним) по відношенню до нижчого і вирішує тільки ті завдання, із якими він може впоратися найбільш ефективно"²⁹³.

Насправді більшість повноважень і функцій новостворених ОТГ визначаються (нав'язуються) їм "зверху" часто навіть не консультуючись з ними.

²⁹¹ Бородіна О. Базові тренди повоєнної трансформації економіки України: бюджетна децентралізація, індустрія 4.0, регіональний енергоменеджмент. *Journal of Innovations and Sustainability*. 2022. Vol. 6, no. 1. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/jouinnsus_2022_6_1_6

²⁹² Сірик З. О. Реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті європейського досвіду... С. 160.

²⁹³ Субсидіарність. *Вікіпедія — вільна енциклопедія*. URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki/Субсидіарність#:~:text=>

Так відбувалося, зокрема, й при визначенні меж новостворених районів та ОТГ, переліку й кількості населених пунктів, що увійдуть до їх складу. Про це, зокрема, йдеться у Висновку Головного науково-експертного управління ВРУ, де зазначається, що "відповідно до ч. 6 ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування (далі – ЄХМС), яка є невід’ємною частиною національного законодавства України, «у процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з *останніми мають проводитися консультації*, у міру можливості своєчасно і належним чином». Зміни меж території, на яку поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування, не можуть здійснюватися без *попереднього з’ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму*, якщо це дозволяється законом (ст. 5 ЄХМС). Отже, запропоновані приписи проекту не повною мірою узгоджуються з вищенаведеними європейськими стандартами місцевого самоврядування, які передбачають необхідність з’ясування позиції *органів місцевої влади* або проведення *плебісциту* при вирішенні питань зміни кордонів територіальних громад"²⁹⁴.

Українська Конституція проголошує *забезпечення рівності прав і свобод громадян незалежно від місця їх проживання* та неухильного дотримання *стандартів повсюдності та досяжності влади*, здійснення відповідними структурами та органами владних повноважень у будь-який час на будь-якій території держави. Реформа децентралізації в цьому контексті лише загострила існуючі проблеми, оскільки "за відсутності реального механізму вирішення питання розмежування між окремими адміністративно-територіальних одиниць відбулося руйнування існуючої моделі адміністративно-територіального устрою районного рівня та розбалансування районних бюджетів в районах, територія яких переважно охоплена утвореними ОТГ"²⁹⁵.

²⁹⁴ Висновок Головного науково-експертного управління щодо проекту Закону "Про засади адміністративно-територіального устрою України"...

²⁹⁵ Двігун А. О. Децентралізація: упровадження нової системи адміністративно-територіального устрою. *Економічний вісник Донбасу*. 2019. № 3. С. 31–32.

Насправді з повсюдністю й доступністю влади в сільській місцевості у нас є великі проблеми. І раніше до "добровільного об'єднання" в Україні існували сільські ради, до складу яких входило близько десятка дрібних населених пунктів та в яких функції публічної влади виконували один сільський голова, один секретар та один дільничний міліціонер. Домінуючу частину свого часу ці посадові особи виконували свої обов'язки, знаходячись в адміністративному центрі сільради, а до віддалених сіл навідувалися раз-два на місяць. Відтак здійснення влади на територіях цих віддалених сіл було і не повсюдним і не повсякчасним, як того вимагає Конституція. В новостворених ОТГ ця проблема тільки збільшилася, оскільки сьогодні в Україні нараховується 267261 село й лише 627 сільських громад, тобто в середньому до однієї сільської громади входить понад 40 сіл! І хоча на її вирішення було покликано заснування інституту старост, причому в кожному найменшому населеному пункті. Проте на сьогодні існує значна кількість сіл, в яких старости все ще відсутні. Насправді, як зазначає А. Двігун, сьогодні ми маємо "певний вакуум влади в населених пунктах територіальних громад: хоча й створено інститут старост в Україні, проте один старостинський округ включає до 9 населених пунктів, що негативно позначається на ефективності роботи старости"²⁹⁶.

За принципом субсидіарності та основними поясненнями української влади щодо проведення реформ, децентралізація була покликана наблизити надання адміністративних послуг до громадянина. Проте, як свідчить останній офіційно оприлюднений моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на лютий 2021 року понад дві третини новостворених ОТГ (962 з 1470) не мають Центрів надання адміністративних послуг, причому частка таких ЦНАП в новоутворених ОТГ по відношенню до загальної кількості дуже різниться за окремими областями. Так, в Кіровоградській області ця частка становить лише 28%, у Харківській – 38%, а в Чернівецькій – 78%. У той же час

²⁹⁶ Двігун А. О. Вплив реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на регіональний розвиток. *Вісник економічної науки України*. 2021. № 2. С. 59.

попри те, що в Івано-Франківській області така частка сягає 68%, але з цієї кількості підключення ЦНАП до основних державних реєстрів складає лише 22%²⁹⁷. Зі свідчень громадян та власних спостережень є підстави вважати, що на сьогоднішній час ця ситуація покращилася.

В цій групі проблем відзначається також відсутність механізмів стимулювання інноваційного розвитку територіальних громад та неминучий значний занепад сільських територій, частка яких у загальній кількості територіальних громад складає 72,2%. На сільську місцевість припадає лише 5,3% лікарів та 11,5% працівників молодшого та середнього медичного персоналу, частка зайнятого населення у сільському господарстві за 2000-2018 рр. скоротилася на 32,6%; темпи скорочення сільського населення за 20 років склали 24,1%, проти 15,8% міського²⁹⁸.

Ще однією з проблем даної групи, яку ми відчуємо в дещо віддаленому часі – це проблема занепаду колишніх адміністративних центрів, з якою стикалися майже всі країни, які проводили у себе реформи територіальної організації влади, що супроводжувалися укрупненням адміністративно-територіальних одиниць. Справа в тому, що після подібного об'єднання кількох суб'єктів місцевої влади з величезною силою включаються центр-периферійні взаємодії. І у випадку, коли держава не має окремого детального плану диверсифікації економіки колишнього адміністративного центру та утримання його існуючого рівня соціально-економічного стану і його найближчого розвитку, таке об'єднання призведе до ще більшої деградації господарства і депопуляції слабкого суб'єкта.

Втративши статус адміністративного центру і сервіс влади, населений пункт – колишній суб'єкт місцевої влади починає затухати. До цього процесу залучаються відцентрові сили, які починають нещадно «знищувати» послаблений населений пункт. Адже новостворений адміністративний центр за рахунок ресурсів

²⁹⁷ Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади: станом на 10 лютого 2021 р. Міністерство розвитку громад та територій України. Київ, 2021. С. 15.

²⁹⁸ Двігун А. О. Вплив реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на регіональний розвиток. *Вісник економічної науки України*. 2021. № 2. С. 59.

приєднаних до нього посилюється, в результаті бідні поселення стають ще біднішими, а багаті – багатшими.

На цьому свого часу наголошував М. Дністрянський, який звертав увагу, що "деструктивний характер мають пропозиції механічного укрупнення адміністративних районів і сільрад, адже в результаті цього площа периферійних територій, яким загрожує стати соціальною глушиною, зростає у кілька разів. Окрім того, збільшення у сільській місцевості відстаней до адміністративних центрів різко погіршує якість життя населення"²⁹⁹.

Саме так сталося з дуже широко розрекламованою в Україні польською реформою територіальної організації влади 1998–1999 років, коли на регіональному рівні управління скоротили з 49-ти до 16-ти загальну кількість воєводств³⁰⁰, й наприклад, такі міста як Ченстохова та Слупськ втратили статус адміністративного центру воєводства. Як свідчать дослідження науковців Гуманістично-природничого університету імені Яна Длугоша в Ченстохові та Академії поморської в Слупську через 30 років після проведення зазначеної реформи обидва колишніх воєводських центри перебувають в депресивному стані, характеризуються відтоком молоді й робочої сили, закриттям значної кількості підприємств (наприклад Ченстоховської Гути, на якій працювало понад 25 тисяч робітників, або Слупської Сканиї, на якій понад 10 тисяч робітників збирали вантажні автомобілі для всієї Європи) і так і не змогли відновитися до свого попереднього рівня та темпів розвитку!³⁰¹

Аналогічний приклад вже з найближчого історичного етапу наводить знаний фахівець у сфері децентралізації та регіонального розвитку А. Ткачук: "По приїзду до Парижу я був в гостях у своїх французьких друзів, які живуть в самісінькому

²⁹⁹ Дністрянський М. Адміністративно-територіальний устрій України: політико-географічні проблеми функціонування та можливості оптимізації... С. 141.

³⁰⁰ Прокопенко Л. Л., Шумляева І. Д. Реформування територіальної організації влади в Польщі: досвід для України. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2012. Вип. 2. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_34

³⁰¹ Woźniak-Krakowian A. D.Ortenburger (2009/2010). Od wiktyimizacji do marginalizacji społecznej. Efekt gasnącego światła u ofiar przemocy. (w;) A. Rosół i Marek S. Szczepański (Red.) *Tolerancja XV. Studia i szkice*. Częstochowa: Wydawnictwo im. S. Podobińskiego. AJD, s. 281.

центрі французької столиці. Коли я їм розказав мету приїзду: вивчення досвід децентралізації, вони відверто стали сміятись. Говорять: не вивчайте і не беріть наш досвід децентралізації. Її у нас не вийшло!"³⁰²

Дійсно, у сучасній Франції протягом 2014 – 2015 років було здійснено адміністративно-територіальну реформу, в ході якої кількість регіональних центрів зменшилася з 23-х до 13-ти. При цьому уряд попередньо не розраховував потенційні втрати десяти міст від втрати їх адміністративного статусу, як не розраховував і збитки жителів від збільшення відстаней до нового головного центру регіону від його периферійних міст. З точки зору центрального уряду реформа була ефективною, оскільки призвела до економії бюджетних витрат. Однак з позиції загальнодержавного й національного інтересу для жителів периферійних містечок вона обернулася великими збитками, які у своїй сукупності, часто перевищують пряму економічну вигоду держави від її проведення.

В результаті проведення реформи у Франції викликало низку протестів місцевого населення, яке в першу чергу постраждало від втрати центру їх регіону свого колишнього статусу, подовження шляху і часу поїздки до нового, більш віддаленого від них адміністративного центру нового об'єднаного регіону. Як зазначає з цього приводу С. Тархов – "на прикладі цієї реформи добре видно, що при здійсненні будь-якої реформи адміністративно-територіального поділу, в першу чергу, думають про недоліки сформованої сітки територіальної організації влади, як зробити її більш ефективною і дешевою для центрального управління, і ніколи не замислюються про розміри соціального, економічного, культурного і політичного збитку на місцевому рівні, викликаних її проведенням"³⁰³.

Наступна група проблем стосується **економічного районування народногосподарського комплексу**, про необхідність вдосконалення якого давно говорять експерти, але яке зовсім не враховувалося в ході укрупнення районів.

³⁰² Ткачук А. Французький досвід децентралізації очима вільними від захоплення. *Інститут громадянського суспільства: веб-сайт*. URL : https://www.csi.org.ua/publications/france_decentralization/#sdfootnote1anc

³⁰³ Тархов С. П. Досвід реформування адміністративно-територіального поділу Франції. *Eurasian Academic Research Journal*. 2021. №. 38. С. 76.

Спеціалісти у сфері макроекономічного районування стверджують, що якщо й треба було щось укрупнювати, так це скоріше не райони а області. Так, проведене в попередніх розділах дослідження яскраво свідчить, що з макроекономічної точки зору важко пояснити, чому цілісний за своєю сутністю й географічним розташуванням Донецький вугільний басейн в адміністративному плані роз'єднаний на дві нерівнозначні частини, більша з яких знаходиться в Донецькій області, а менша на півдні Луганської. Так само фактично єдиним промислово-економічним конгломератом є Дніпропетровська та Запорізька області, Херсонська та Миколаївська тощо.

Б. Буркинський, В. Горячук та Г. Мурзановський наводять непоодинокі випадки, коли реформа децентралізації "не відповідає принципу субсидіарності, призводить до втрат від масштабу або передбачає значні поточні видатки з боку центральних органів влади (наприклад, оплата праці вчителів або лікарів, управління лікарнями або розподіл пільг)" та стверджують, що в умовах, "коли місцеві органи влади неспроможні ефективно виконувати покладені на них функції, це може зашкодити реформі децентралізації"³⁰⁴.

Недоліки загальнодержавного рівня економічного районування в ході децентралізації посилюються й недоліками регіонального та місцевого рівня, останні, за свідченням А. Двігуна полягають у "незавершеності розробки перспективних планів формування територій громад регіонів та «затягуванні» процесу добровільного об'єднання територіальних громад"³⁰⁵.

Оскільки подальший економічний розвиток новостворених ОТГ внаслідок бюджетної децентралізації значною мірою залежить від того, наскільки їм "пощастило" мати на своїй території великі "бюджетотворчі" підприємства чи установи, корисні копалини, рекреаційні природні зони, вигідне розташування стосовно транспортної та іншої інфраструктури тощо, це означає, що багаті ОТГ будуть ще багатшими, не докладаючи особливих адміністративно-управлінських

³⁰⁴ Буркинський Б. В., Горячук В. Ф., Мурзановський Г. М. Адміністративно-територіальна реформа України: економічний аспект... С. 18.

³⁰⁵ Двігун А. Децентралізація: упровадження нової системи адміністративно-територіального устрою.. С. 30.

зусиль. Водночас депресивні та інвестиційно непривабливі ОТГ попри всі намагання своїх виконавчих органів залишаються сам на сам з власними проблемами, залежними від дотацій з державного бюджету, отже – залишаються бідними з домінуванням патерналістичних настроїв випрошування фінансових ресурсів у центральній владі.

В результаті все це призведе до нарощування **проблеми посилення регіональних диспропорцій**. Так вважають, зокрема О. Христенко й Н. Красовська, на думку яких "однією з головних проблем на разі є пошук варіантів для подолання й усунення ознак депресивного стану територій внаслідок соціально-економічних негараздів, що виникають у процесі реформ. Практика показує, що головна перешкода у подоланні нерівномірного розвитку територій постає у посиленні диспропорційності адміністративно-територіального устрою держави"³⁰⁶. Зростання "асиметрії у розвитку територій на користь ОТГ зі значним потенціалом зростання власних доходів, особливо тих, що розташовані на приміських територіях, через територію яких проходять транспортні коридори, або розміщені у рекреаційних зонах" фіксує й З. Сірик³⁰⁷.

Так само серед основних недоліків дореформеного адміністративно-територіального поділу України В. Кравців, П. Жук визначають "диспропорції у розвитку територій; різну доступність населення у отриманні послуг, у тому числі управлінських; нерівномірність фінансування адміністративно-територіальних одиниць у розрахунку на одного жителя та складний механізм взаємодії місцевих органів влади"³⁰⁸. По реформі децентралізації ці проблеми не зникли, а подекуди й зросли, зокрема щодо посилення диспропорцій розвитку та ускладнення взаємодії органів місцевої публічної влади, оскільки районні державні адміністрації втратили значну кількість повноважень, залишилися без звичного бюджету, районні ради так

³⁰⁶ Христенко О. А., Красовська Н. О. Соціально-економічні наслідки розвитку регіонів України за умов реформування адміністративно-територіального устрою. *Modern economics*. 2018. № 7. С. 201.

³⁰⁷ Сірик З. О. Реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті європейського досвіду... С. 160.

³⁰⁸ Кравців В. С., Жук П. В. Концептуальні засади реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні... С. 5.

і не отримали своїх виконавчих органів, значно втратили вплив на фінансування пріоритетних об'єктів обласні ради, анонсоване запровадження інституту префекта як представника центральної ланки публічної влади також не відбулося, внаслідок чого сьогодні фактично не існує ефективного інституту контролю місцевих органів публічного врядування за дотримання ними норм законів та Конституції України.

Наявність в сучасній Україні "неймовірних диспропорцій" виявляє в ході детального аналізу адміністративно-територіального устрою України А. Ярковий. Він наводить наступні приклади: "якщо кількість районів у ідентичних за площею Донецькій області (населення близько 4,4 млн осіб) – 18, то у Вінницькій (населення менше 2 млн) – 27. Це означає, що Вінницька область з бюджетом майже 4,5 млрд гривень містить на "годуванні" райдержадміністрацій, судів, прокуратур, відділень Пенсійного фонду та інших бюрократичних "крамничок" більше, ніж Донецька з бюджетом в 11,5 млрд. Абсолютно незрозуміло, чому в аграрній Житомирській області 23 райони, а в сусідній і теж аграрній Рівненській – 16"³⁰⁹.

Неврахування законів економічного районування народногосподарського комплексу регіонів та посилення регіональних диспропорцій в результаті проведеної децентралізації спричиняє появу проблеми невідповідності продекларованої як головна мета реформи та справжньої отриманої *бюджетної спроможності органів місцевого самоврядування новостворених ОТГ*. Одну з причин погіршення бюджетної спроможності об'єднаних адміністративно-територіальних утворень європейські експерти вбачають у тому, що "управління об'єднаними територіальними громадами призводить до значного розгалуження цього управління та збільшення витрат на координацію і діяльність місцевої влади"³¹⁰. Вітчизняні науковці констатують, що в економічному плані "Україна має централізовану систему доходів і видатків, а реформа фінансової децентралізації

³⁰⁹ Ярковий А. О. Основні засади та шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Агросвіт*. 2014. № 6. С. 36.

³¹⁰Denters B., Goldsmith M., Ladner A., Mouritzen P. E., Rose L. E. (2014). *Size and Local Democracy*. Northampton: Edward Elgar Publishing. P. 32.

призвела до протилежного результату, а саме до зростання залежності місцевого самоврядування від центральних органів влади"³¹¹.

В українських реаліях відіграє значну роль і те, що "більшість сільських громад дотаційні, публічні послуги в них надаються на низькому рівні або ж відсутні взагалі. Дотаційність 5,4 тис. бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Лише 5 % сільських громад можна вважати самодостатніми, здатними забезпечувати поступальний соціально-економічний розвиток своїх громад"³¹². Офіційні дані станом на 2022 рік свідчать, що вже в системі новоутворених об'єднаних територіальних громад переважна більшість з них є дотаційними, а не самодостатніми. Адже, наприклад, надходження до місцевих бюджетів Івано-Франківської області у 2020 р. склали 6422,5 млн. грн. у той час як трансферти з бюджету – 6300,4 млн. грн., тобто середній рівень дотаційності місцевих бюджетів нашої області складає 49,5%. А наприклад, в таких сусідніх областях як Чернівецька та Закарпатська рівень дотаційності ОТГ складає відповідно 55,1% та 55,2%³¹³.

І. Петрецький станом на 2022 рік вже констатує "мінімальний або нульовий ефект від об'єднання сільських громад, у випадку об'єднання економічно слабких територій з недостатнім потенціалом для розвитку"³¹⁴.

Бюджетну спроможність та самодостатність значної кількості новоутворених ОТГ ставить під сумнів і З. Сірик, на думку якого "переважно номінальне зростання власних доходів місцевих бюджетів, враховуючи інфляційні та девальваційні процеси, які відбувались у економіці країни під час проведення реформи, значно зменшує її результативність. В той же час випереджаюче зростання витрат місцевих бюджетів над їхніми доходами унаслідок досить непродуманого

³¹¹ Буркинський Б. В., Горячук В. Ф., Мурзановський Г. М. Адміністративно-територіальна реформа України: економічний аспект... С. 19.

³¹² Гейко Л., Луценко Ю., Ковальова Р. Ціль та сутність реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. *Науковий вісник [Одеського національного економічного університету]*. 2017. № 7-8. С. 70–71.

³¹³ Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади... С. 10.

³¹⁴ Петрецький І. І. Потенціал розвитку сільських територій в умовах децентралізації... С. 44.

делегування центральними органами влади фінансових обов'язків на користь місцевого самоврядування підриває основи децентралізації та критично зменшує бюджети розвитку адміністративно-територіальних одиниць базового рівня"³¹⁵.

На думку С. Бартоша та К. Павлюка "висока ймовірність продовження війни зумовлює потребу в розробленні стратегічного документа, котрий на період воєнного стану чітко визначив би всі зміни та новації, що стосуються міжбюджетних відносин і відповідних повноважень ОМС та місцевих органів влади. У єдиному нормативно-правовому акті доцільно, вважаємо, чітко прописати й узагальнити вже внесені поправки до законодавства, а також передбачити конкретний алгоритм дій на майбутнє в разі погіршення/покращення ситуації на фронті чи залучення до зони бойових дій нових територій"³¹⁶.

Вже згаданий З. Сірик також звертає увагу на ще один аспект реформування територіальної організації влади, що полягає у "недостатньому рівні професійної підготовки та практичного досвіду співробітників органів місцевого самоврядування і майже повній відсутності можливості проходження підготовки та перепідготовки управлінських кадрів, у тому числі в адміністративно-територіальних одиницях базового рівня"³¹⁷. Тим самим ми переходимо до наступної групи проблем – **компетентності кадрового потенціалу новостворених ОТГ**, доволі широко й повно розкритих докторами економічних наук І. Савенком та І. Седіковою, які виокремлюють серед основних перешкод "недостатнє кадрове забезпечення органів управління ОТГ; відсутність необхідного досвіду у посадових осіб місцевого самоврядування; недостатня інформованість представників місцевої влади щодо можливостей, які відкриває децентралізація та об'єднання громад; слабкі мотиваційні можливості; не розуміння потреб в змінах та переваг від їх впровадження, відсутності конкуренції

³¹⁵ Сірик З. О. Реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті європейського досвіду... С. 160.

³¹⁶ Бартош С. В., Павлюк К. В. Бюджетна децентралізація в Україні в умовах воєнного стану. *Наукові праці НДФІ*. 2022. Вип. 2. С. 92-93.

³¹⁷ Сірик З. О. Реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті європейського досвіду... С. 161.

та механізмів, що сприяють зростанню ефективності діяльності; окремі цілі не піддаються вимірюванню, що спричиняє труднощі в оцінюванні ефективності тощо"³¹⁸.

Так само "до основних проблем системи адміністративно-територіального устрою України" Л. Гейко, Ю. Луценко та Р. Ковальова відносять "невідповідність статусу адміністративно-територіальних одиниць та їхнього кадрового, ресурсного та організаційного потенціалу"³¹⁹.

Дійсно, в Україні у 2020 р. вже відбулися місцеві вибори, в ході яких до керівних органів новостворених районів та ОТГ (повноваження яких та, відповідно – управління якими значною мірою відрізняється від колишніх РДА й сілрад) увійшли абсолютно непідготовлені фахово люди, оскільки в ході реформи децентралізації та укрупнення районів держава не піклувалася щодо створення паралельно системи підготовки й перепідготовки управлінських кадрів, спроможних ефективно працювати в нових адміністративних умовах. Більше того – єдину освітню інституцію, яка до того системно навчала фахівців у галузі державного управління та місцевого самоврядування – Національну академію державного управління при Президентові України указом Президента В. Зеленського було фактично знищено, її структурні підрозділи передані до складу інших університетів, більша частина високопрофесійної професури залишилась без роботи, а новообрані службовці місцевих органів публічного врядування – без можливості отримання фахової підготовки в провідному вузькопрофільному закладі вищої освіти.

Зрозуміло, кафедри публічного управління та адміністрування зараз відкрито в багатьох закладах вищої освіти, проте, по-перше, вони діятимуть не скоординовано й несистемно, по-друге, потрібен час, щоб вони напрацювали потрібний досвід навчання саме фахівців органів місцевого самоврядування й по-

³¹⁸ Савенко І., Седікова О. Децентралізація влади, як інноваційний вектор вдосконалення публічного управління в Україні. *Економіка харчової промисловості*. 2020. Т. 12, Вип. 1. С. 105.

³¹⁹ Гейко Л., Луценко Ю., Ковальова Р. Ціль та сутність реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади... С. 70.

третє, потрібен час на те, щоб новообрані очільники та новопризначені фахівці виконавчих органів ОТГ вступили на навчання, прослухали курс та отримали диплом. А управляти муніципальними процесами їм потрібно вже сьогодні. Тому неминуче маємо пережити період, коли "брак управлінської компетентності призводить до «замикання» громад у вузьких рамках вирішення назрілих проблем власного розвитку"³²⁰.

Наступна група проблем стосується *фактору політичного домінування в радах на муніципальному рівні*. Доволі спірним з точки зору ефективності управління на рівні муніципалітетів було рішення проводити місцеві вибори на партійній основі. ОТГ чи невелике місто – не та територія, де мають домінувати політичні підходи та вирувати політична боротьба навколо підготовки й ухвалення поточних управлінських рішень. Практика надмірної політизації українських муніципалітетів вже продемонструвала шкідливість партійної присутності в місцевих радах, коли представники певних політичних сил голосують проти корисного для громади рішення тільки через те, що ініціаторами такого рішення виступили їх опоненти. В даному контексті Б. Сітарський стверджує, що "реформа децентралізації в Україні та створення об'єднаних територіальних громад, незважаючи на певні успіхи, потребує значного доопрацювання, зокрема нормативно-правової бази, вирішення наявних проблем та прогалин, що дозволяють використовувати різноманітні інструменти політичного впливу з боку місцевих еліт та народних депутатів для отримання власних вигод (зокрема непряму політичну агітацію, рекламу, контроль над ресурсами та збереження чи переобрання на посадах)"³²¹.

О. Христенко звертає увагу ще на такий аспект політизації процесів децентралізації: "часто "добровільне об'єднання" територіальних громад несе за собою політичний характер, оскільки обласні ради, що є політичними органами з представництвом політичних партій, формували межі ОТГ та затверджують

³²⁰ Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні... С. 100.

³²¹ Сітарський Б. Політичний вплив на реформу децентралізації в Україні. *Агора. Журнал соціальних наук*. 2023. Вип. 1, № 1. С. 41.

перспективні плани ОТГ"³²². Це означає, що парламентські політичні партії та місцеві партії, які мають представництво в обласних радах, мають узаконений механізм нав'язування свого бачення та партійної волі об'єднаним громадам у баченні їх подальшого соціально-економічного та культурного розвитку попри те, що за Конституцією України та Європейською хартією визначення перспектив розвитку громад має ґрунтуватися на чутко визначеній консолідованій думці більшості мешканців цих громад.

Якщо ж взяти до уваги той факт, що в більшості випадків політичні партії, представлені в районних та обласних радах сформовані місцевими бізнес-елітами, які посилюють свій економічний вплив на регіональні управлінські процеси ще й впливом політичним, то виникають загрози **закладання основи для посилення регіональних кланів, формування "удільних князівств" та потенційного сепаратизму.**

Реформування територіальної організації влади в Україні суттєво послабила вагу й вплив районних державних адміністрацій, відповідно посиливши вплив місцевих політико-економічних еліт. А бюджетна децентралізація надає їм більше незалежності від центральної влади, яка й без того зараз демонструє слабкість управлінської вертикалі. Тому у місцевих еліти виникає спокуса вести самостійну і відносно незалежну від центру політику. А механізму узгодження національних і місцевих інтересів, державної, регіональної та місцевої політики на сьогодні в Україні не існує. Таким чином виникає потенційна загроза появи різного роду "містечкового патріотизму", "власної регіональної ідентичності" тощо.

Саме на це звертають увагу, зокрема, С. Болдирєв та А. Цувіна, які зазначають, що "серед ризиків можна виділити утвердження на місцевому рівні ідей та інтересів, що не відповідають загальнонаціональним, концентрацію

³²² Христенко О. А., Красовська Н. О. Соціально-економічні наслідки розвитку регіонів України за умов реформування адміністративно-територіального устрою... С. 194.

ресурсів громади в центрі об'єднаної громади, нерозвинену матеріально-технічну базу для здійснення місцевою владою своїх адміністративних послуг"³²³.

Крім того, Н. Чех та О. Шаповал звертають увагу на те, що оскільки "новостворені громади отримали більше фінансових ресурсів, прямі відносини з Державним бюджетом та, разом із тим, зросли й потенційні корупційні ризики. Органи місцевого самоврядування отримуватимуть кошти, включаючи податкові надходження, для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад шляхом надання послуг, фінансування громадських установ та інфраструктури, управління місцевими бюджетами (їх видатками, податками та зборами), створення можливостей для економічного розвитку та зміцнення соціального добробуту. Крім того, саме органи місцевого самоврядування ухвалюють більшість рішень щодо життєдіяльності територіальних громад. З огляду на розширення кола обов'язків і надання прямого доступу до фінансових ресурсів зростає й ризик корупції в органах місцевого самоврядування"³²⁴.

Остання, але надзвичайно важлива група проблем стосується **анексії частини території України та необхідності її політичної, економічної та ментальної реінтеграції в історичній перспективі**. Як зазначив О. Андрощук, "Трагічні події, пов'язані зі збройним протистоянням 2014 р. на Сході України, наочно довели, яку високу ціну платить суспільство за давно назрілі, але «відкладені» реформи. Упродовж усього періоду незалежності в Україні тривають гострі дискусії навколо проблем реформування адміністративно-територіального устрою як необхідного фундаменту модернізації країни і оптимізації відносин по лінії «влада – соціум»³²⁵.

Реінтеграція Криму та окупованих територій стане надзвичайно важким іспитом для української держави. Адже сепаратизм там не потенційний, а реальний і повернення цих регіонів до адміністративно-територіального устрою нашої

³²³ Болдирев С., Цувіна А. Децентралізація державної влади як одна з умов побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні... С. 37.

³²⁴ Чех Н. О. Шаповал Г. М. Корупційні ризики в діяльності ОТГ та шляхи їх мінімізації. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2020. № 2. С. 181.

³²⁵ Андрощук О. Шляхи вдосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні у науковому та політичному дискурсах кінця ХХ – початку ХХІ ст... С. 77.

держави з тим рівнем повноважень, бюджетування та самостійності місцевих громад, який присутній зараз дозволить місцевим елітам зазначених регіонів дотримуватися власних інтересів з великою долею вірогідності здатних нести якщо не антиукраїнські, то, принаймні, антиєвроінтеграційні ідеї та цінності.

Основними проблемами реалізації повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування з питань, пов'язаних із внутрішньо переміщеними особами та особами, які постраждали від конфлікту Л. Наливайко, О. Бочковий та Є. Мінакова визначають наступні: фахівці недостатньо обізнані у можливостях органів місцевого самоврядування загалом, бракує ініціативи та розуміння мети інтеграції ВПО; домінує тенденція перекладання відповідальності за інтеграцію ВПО на державу (державні органи) та нерозуміння своєї відповідальності; ВПО сприймаються як додаткове навантаження, на вирішення якого держава не надає фінансування, а не як перспектива для громади; проблематика реалізації проєктів та програм на користь ВПО зосереджується на браці фінансових ресурсів та неготовності вживати заходів, якщо держава не здійснюватиме дотації до місцевого бюджету; не застосовується індивідуальний підхід та майже не застосовуються позитивні дії з метою збалансування становища ВПО в громаді³²⁶.

Таким чином, підсумовуючи проведене в даному підрозділі дослідження, можемо зробити висновок, що процеси децентралізації та реформування територіальної організації влади в Україні демонструють як очевидні успіхи, так і не менш очевидні проблеми. Ми погоджуємося з думкою, що "реформа адміністративно-територіального устрою України має проводитися через розумний компроміс загальнодержавних та місцевих інтересів³²⁷, якого українські політичні еліти й державні очільники досягти не змогли. В результаті реформи "на теперішній час система адміністративно-територіального устрою України, зокрема, й у частині поділу території на райони, є нерівномірною. Очевидно, що адміністративно-територіальний устрій потребує оптимізації. Проте така робота

³²⁶ Наливайко Л. Р., Бочковий О. В., Мінакова Є. В. Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування з питань інтеграції внутрішньо переміщених осіб в умовах децентралізації влади. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 1. С. 133-134.

³²⁷ Кравцова З. С. Територіальна основа організації державної влади в Україні... С. 31.

повинна бути проведена планово та організовано, з прогнозуванням її позитивних та негативних сторін і мінімізацією негативних наслідків для громадян³²⁸.

Отже, констатуючи перелічені вище проблеми реформування територіальної організації влади в Україні ми в жодному разі не ставимо під сумнів її необхідність та очевидні позитивні результати, як і те, що отримана в ході реформи нова система адміністративно-територіального поділу потребує подальшого вдосконалення, перспективні шляхи та напрямки якого розглянемо в наступному підрозділі.

3.3 Шляхи подальшого вдосконалення системи територіальної організації влади в Україні в контексті процесів децентралізації державної влади

Євроінтеграційна стратегія подальшого історичного поступу української держави одним зі своїх засадничих принципів має містити принцип імплементації європейських цінностей, адміністративно-правових процедур та суспільно-політичних відносин в усіх сферах життєдіяльності нашого суспільства та в усіх сферах публічного врядування. Одна з принципових європейських засад побудови системи територіальної організації влади винесена у офіційне гасло об'єднаного Європейського Союзу – "Європа Регіонів" та відповідна цьому гаслу "ідеологія публічної адміністрації, як єдиної системи органів (державних і самоврядних), покликаних обслуговувати людину, громадянина, населення, надавати цим суб'єктам, а не об'єктам політичного, соціального, економічного процесу якісні публічні послуги"³²⁹.

Крім того, стратегічним документом подальшого розвитку є Цілі Сталого Розвитку ООН та прийняті у відповідності до них Цілі Сталого Розвитку України (2015 – 2030 роки), за якими українська держава взяла на себе зобов'язання сталого розвитку міст і громад (Ціль 11). Серед таких завдань основними є: "забезпечити

³²⁸ Висновок Головного науково-експертного управління щодо проекту Закону "Про засади адміністративно-територіального устрою України".

³²⁹ Пухтинський М. О. Проблеми трансформації територіальної організації влади та місцевого самоврядування в контексті розвитку конституційного процесу в Україні... С. 104–105.

розвиток поселень і територій виключно на засадах комплексного планування та управління за участю громадськості" (завдання 11.2.) та "забезпечити розробку і реалізацію стратегій місцевого розвитку, спрямованих на економічне зростання, створення робочих місць, розвиток туризму, рекреації, місцевої культури і виробництво місцевої продукції" (завдання 11.6)³³⁰. Зокрема, в Цілях сталого розвитку для України зазначається, що "громадськість не має змоги брати участь у партисіпаторному плануванні простору безпосереднього проживання і часто відсторонена від можливості висловити свою думку з питань облаштування місця проживання. Ця ситуація зумовлена різними причинами, серед яких найвагомішими є: незавершеність реформи децентралізації, несталі процедури залучення громадянського суспільства до процесу прийняття рішень, нестача фінансових ресурсів у громадах тощо"³³¹.

В українському суспільстві від самих низів – пересічних громадян, до Президента України давно визріло розуміння необхідності виведення місцевого самоврядування на принципово новий рівень, що відповідав би Європейським і світовим стандартам регіоналізації. Таке розуміння необхідності змін в територіальній організації влади в Україні обумовило ухвалення Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, яка визначена "основним планувальним документом для реалізації секторальних стратегій розвитку, координації державної політики у різних сферах, досягнення ефективності використання державних ресурсів у територіальних громадах та регіонах в інтересах людини, єдності держави, сталого розвитку історичних населених місць та збереження традиційного характеру історичного середовища, збереження навколишнього природного середовища та сталого використання природних ресурсів для нинішнього та майбутніх поколінь українців"³³².

Аналіз дискурсного простору зазначеної проблематики винятково цінний

³³⁰ Цілі сталого розвитку: Україна : Національна доповідь. Київ, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2017. 176 с.

³³¹ Цілі сталого розвитку: Україна..., с. 88.

³³² "Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки" : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. *Урядовий кур'єр* від 14.08.2020 — № 156.

матеріал первинного бачення проблем територіальної організації органів публічного врядування в Україні очима фахівців, експертів та його конкретних носіїв. Це набуває особливої ваги у процесах подальшої демократизації державного управління в Україні, адже місцева влада є найближчою до громадянина, певним чином “рідною” для кожного, незалежно від його територіальної та національної ідентичності. Організація місцевої влади для пересічного українця завжди була підґрунтям складання власної уяви про державну владу в цілому, виміром її авторитету, дієздатності та спроможності.

Європейський досвід свідчить, що держава може бути міцною тільки за наявності сильних регіонів. Демократизація державотворення України, системні реформи можуть бути ефективними тільки у тому разі, коли вони охоплюють владні відносини на рівні областей, районів, міст, селищ, сіл. Саме такий підхід базуватиметься на віковичній ментальності українців, якій притаманні демократичність, опора на самоврядування, значні повноваження громади у вирішенні проблем територіального розвитку. Такий підхід декларує й останній на даний час законопроект "Про засади адміністративно-територіального устрою України", в другій статті якого зазначаються головні принципи формування системи територіальної організації влади в нашій державі, зокрема:

- єдності та цілісності державної території;
- цілісності території адміністративно-територіальної одиниці;
- унітарності, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади;
- збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій;
- повсюдності юрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених законом;
- доступності послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, для жителів, які проживають у межах відповідних

адміністративно-територіальних одиниць³³³.

Слід зауважити, що в цілому процеси розвитку вітчизняної системи територіальної організації органів публічного врядування проходять в руслі наближення до європейських стандартів, попри певне протиріччя, яке полягає в тому, що в Україні протягом 2020 року спочатку було здійснено реальну реформу територіального організації влади, а вже потім відбуваються спроби ухвалити відповідний нормативно-правовий документ та закріпити принципові зміни. З цього приводу заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень Я. Жаліло зазначає, що "зміни, які відбуваються в останні десятиріччя в економічній та суспільно-гуманітарній сферах у глобальному вимірі, суттєво модифікують середовище та умови, в яких відбувається регіональний та локальний розвиток, чинники та закономірності цього розвитку. Це не може не впливати на реалізацію реформи з децентралізації, що відбувається в Україні. Ця реформа пов'язана з потужними інституційними змінами як на локальному, так і на загальнонаціональному рівнях. Відбувається системна зміна моделі розвитку, яка спроможна дієвим чином протидіяти інституційній кризі, започаткувати тренд інституційної реконсолідації суспільства завдяки відновленню ідентичності суб'єктів на засадах їх локалізації"³³⁴.

До здобутків проведеної реформи З. Сірик відносить: 1. Формування дієвих і фінансово спроможних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, діяльність яких направлена на розвиток відповідних територій країни, зокрема в межах взаємодії з адміністративно-територіальними одиницями вищих рівнів і кооперації між собою. 2. Зростання рівня децентралізації влади та фінансування місцевих органів влади, що відповідає загальноєвропейським тенденціям, а також відхід від хибної ідеї федералізму. 3. Зростання кількості об'єднаних територіальних громад, територіальних громад, що об'єднались, а також площ і кількості жителів, які проживають на території ОТГ. 4. Значне збільшення власних

³³³ Проект Закону "Про засади адміністративно-територіального устрою України". *Офіційний веб-портал парламенту України: Законодавство України*. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986

³³⁴ Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні... С. 70–71.

доходів об'єднаних територіальних громад і місцевих органів самоврядування, що дозволяє їм вирішувати нагальні місцеві потреби та підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів, спираючись на результати оцінювання основних проблем розвитку окремих територій країни. 5. Зростання активності та відповідальності місцевих жителів щодо розвитку територій власного проживання. Формування інституту старост як центрального управлінського елемента для адміністративно-територіальних одиниць базового рівня³³⁵.

Проведена у 2019-2020 рр. реформа переформатувала адміністративно-політичну мапу України, яка станом на 2023 р. має наступний вигляд (Рис. 3.10).

³³⁵ Сірик З. О. Реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті європейського досвіду. *Регіональна економіка*. 2019. №4. С. 159–160.

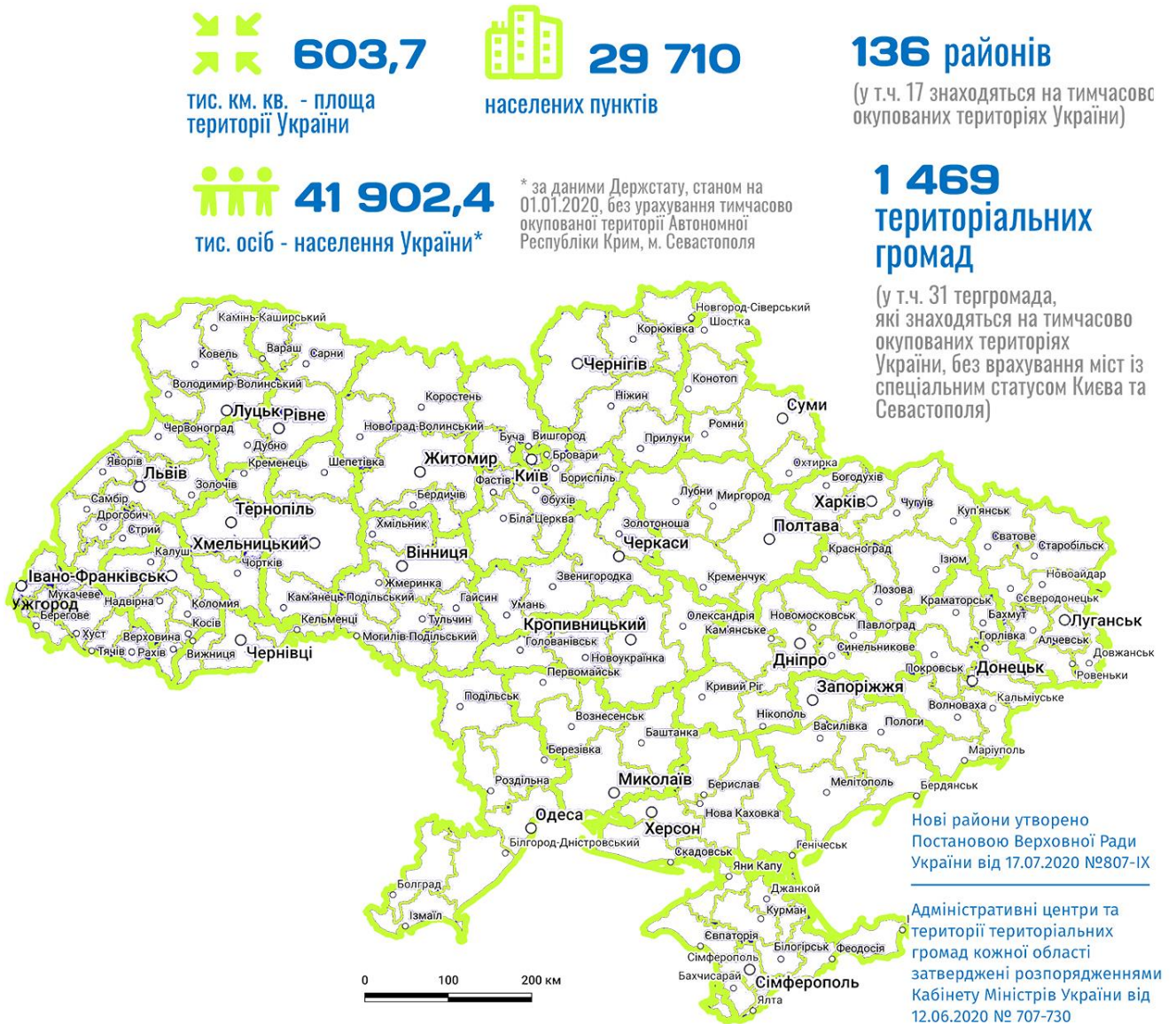


Рис. 3.10. Система територіальної організації влади України станом на 2023 р. (за матеріалами Міністерства розвитку громад та територій України³³⁶).

Так, наприклад, в ході проведення реформи децентралізації влади в Україні в Івано-Франківській області число районів скоротилося з 14 до 6, а число територіальних громад – з 477 до 62 (Рис. 3.11).

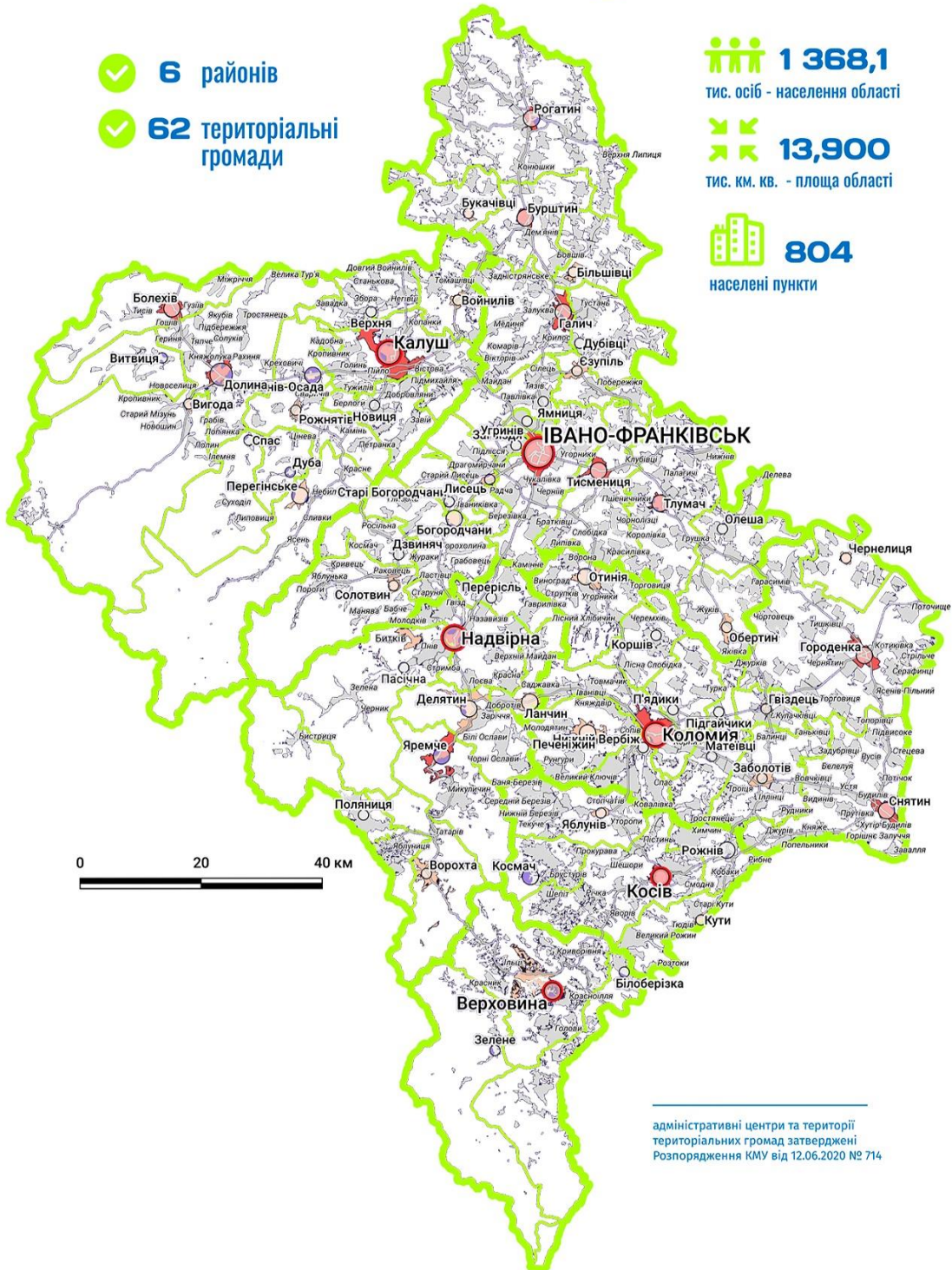
³³⁶ Джерело: Атлас адміністративно-територіального устрою України. Новий районний поділ та територіальні громади... С. 6.

Івано-Франківська область



- ✓ 6 районів
- ✓ 62 територіальні громади

1 368,1
 тис. осіб - населення області
13,900
 тис. км. кв. - площа області
804
 населені пункти



адміністративні центри та території
 територіальних громад затвержені
 Розпорядження КМУ від 12.06.2020 № 714

Рис. 3.11. Адміністративно-територіальний устрій Івано-Франківської області станом на 2021 р³³⁷.

³³⁷ Джерело: Атлас адміністративно-територіального устрою України. ... С. 22.

Як зазначають І. Панов та Г. Татаренко, "реформи в Україні тривають, активно йде процес створення та адміністрування Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів України в рамках виконання нової бюджетної програми «Електронне урядування в сфері розвитку громад і територій України». Таким чином, мета політики децентралізації влади в Україні полягає у визначенні та конституційному закріпленні основ адміністративно-територіального устрою держави, порядку створення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів відповідно до європейських стандартів і положень Європейської хартії місцевого самоврядування"³³⁸.

Втім, як про це свідчить дискурсний простір нашої держави, проведена в Україні адміністративно-територіальна реформа не вирішила усіх існуючих проблем і нова система територіальної організації публічної влади нашої держави потребує подальшого вдосконалення з урахуванням тих здобутків та прорахунків, які відкрилися в ході реформи децентралізації влади. Так, в найостанніших станом на початок 2022 р. публікаціях українських дослідників констатуються як очевидні отримані переваги децентралізації, так і її очевидні недоліки.

Зокрема, Б. Гузар та О. Трус переконують, що "отримані в результаті децентралізації повноваження та ресурси надали органам місцевого самоврядування більше можливостей для розвитку своїх територій, створення сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури. Місцева влада стала зацікавленою в розвитку інвестиційної привабливості своїх територій на благо громади, адже сплачені тут податки підуть на підвищення якості життя жителів цієї території. Переваги реформи багато громад відчули вже сьогодні: в їх містах, селах і селищах почали приводитися до ладу дороги, медичні та освітні заклади – все те, що десятиліттями перебувало у занепаді"³³⁹. В. Готра та

³³⁸ Панов І. В., Татаренко Г. В. Генеза концепцій децентралізації влади. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2022. № 1. С. 129.

³³⁹ Гузар Б. С., Трус О. М. Оцінка та аналіз бюджетної децентралізації в Україні. *Збірник наукових праць Уманського національного університету садівництва*. 2021. Вип. 98(2). С. 104.

А. Ковач вважають, що "до переваг децентралізації можна віднести підвищення ефективності використання внутрішньо-господарського потенціалу територіальних громад та, не менш важливе, сприяння підприємницькій діяльності його жителів. Є очевидним, що децентралізація може підвищити ефективність дій, спрямованих на сільський розвиток"³⁴⁰.

Водночас Л. Синявська, О. Шолудько та М. Богач зазначають, що "Україні ще не вдалося створити ефективної системи місцевого самоврядування, в країні домінує неспроможність ефективно розпоряджатися грошовими ресурсами місцевими органами управління. Досить часто на місцях відсутні фахівці, які могли б розробити Стратегію розвитку громади та здійснювати контроль витрат. Існує неузгодженість та нерозвиненість багаторівневого вертикального управління сфери регіонального та місцевого розвитку між центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, нерозвиненість горизонтальних зв'язків між регіонами тощо"³⁴¹.

Так само І. Форкун, Т. Гордєєва та Т. Мунджішвілі наголошують, що "попри позитивну динаміку розвитку та зростання фінансової спроможності місцевих бюджетів, централізація фінансових ресурсів в руках держави є досить високою, і це є усталеним процесом, що призводить до посилення суб'єктивного управління бюджетними коштами"³⁴². Є. Матвіїшин звертає увагу, що в діяльності новостворених ОТГ основними сучасними проблемами є: "нестача кваліфікованих кадрів; "роздування" заробітних плат посадових осіб; посилення політичних монополій, які контролюють ресурси в громадах; відчуття всездозволеності "місцевих князків"; брак чіткого переліку заходів на випадок епідемій, природних чи техногенних катастроф; обмаль проєктів, покликаних стимулювати

³⁴⁰ Готра В. В., Ковач А. Я. Вплив процесу децентралізації на розвиток сільських територій. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Економіка*. 2021. Вип. 1. С. 35.

³⁴¹ Синявська Л., Шолудько О., Богач М. Фінансова децентралізація: економічні передумови та сучасний стан. *Вісник Львівського національного аграрного університету. Серія : Економіка АПК*. 2021. № 28. С. 61.

³⁴² Форкун І., Гордєєва Т., Мунджішвілі Т. Комплексна оцінка фінансової стійкості місцевих бюджетів як індикатор підвищення рівня бюджетного менеджменту в умовах реформи децентралізації владних повноважень. *Modeling the development of the economic systems*. 2021. № 2. С. 52.

довгостроковий розвиток громад, тощо"³⁴³. Ю. Глущенко свідчить, що існуючий "незадовільний стан формування та розвитку місцевих бюджетів, навіть після здійснення фінансової децентралізації, позначається обмеженою часткою доходів, максималізацією трансфертних платежів, зростанням обсягу делегованих повноважень, незабезпечених дохідними джерелами, бюджетним дефіцитом, що свідчить про формальну фінансову їх самостійність"³⁴⁴.

Окремі проблеми дотичного характеру відзначають й інші дослідники, зокрема, О. Бородіна звертає увагу на "одному з перших фундаментальних питань, яке виникає щодо системи нагляду, стосується органу, уповноваженого виконувати функцію адміністративного нагляду за діяльністю виконавчих органів ОТГ. Завдяки своїй подвійній ролі представника держави та голови виконавчого органу районної/обласної ради, голова МДА вже становить вельми впливову фігуру в областях і районах. Доручати йому здійснення нагляду за ОМС (що планується в Україні) становить високий ризик порушення балансу влади на території внаслідок створення занадто могутнього центрального державного органу, що, таким чином, йде всупереч інтересам децентралізації"³⁴⁵. Т. Костецька застерігає, що в ході децентралізації загострюється проблема "так званого «цифрового розриву», «цифрової нерівності», пов'язаних із забезпеченням доступності інформаційно-комунікаційних систем для різних груп населення залежно від таких чинників, як рівень матеріального становища, місце проживання тощо, зумовлює проблематичність побудови на найближчу перспективу в українському суспільстві «держави в смартфоні»³⁴⁶.

С. Гусаров та М. Марчук концентрують увагу на особливостях надання адміністративних послуг під час війни стверджуючи, що "для легітимних органів

³⁴³ Матвіїшин Є. Г. Виявлення соціально-економічних проблем на основі аналізу оцінок процесу децентралізації влади в Україні. *Ефективність державного управління*. 2021. Вип. 1. С. 210.

³⁴⁴ Глущенко Ю. Бюджетна безпека та проблеми наповнення місцевих бюджетів в умовах децентралізації управління в Україні *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 1. С. 122.

³⁴⁵ Бородіна О. А. Актуальні питання реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою. *Вісник економічної науки України*. 2021. № 1. С. 71.

³⁴⁶ Костецька Т. А. Актуальні проблеми децентралізації публічної влади в Україні: інформаційні та комунікаційні аспекти. *Правова держава*. 2021. Вип. 32. С. 233.

влади, зокрема органів місцевого самоврядування, повинна бути можливість надавати критично важливі послуги базового рівня, навіть якщо їх верифікація та внесення до реєстрів відбуватиметься пізніше; залишати можливість паперового обліку, зокрема з можливим відхиленням від певної форми (наприклад, у разі втрати журналу внаслідок пожежі). Для мешканців із регіонів активних бойових дій повинна існувати можливість встановлення особи доступними засобами, видачі документа про особу (принаймні тимчасового), реєстрації місця проживання (як реєстрація в електронній формі), оскільки згідно з наявним порядком потрібна взаємодія з іншими реєстрами. Водночас важливим залишається документальне підтвердження місця проживання особи в паспортному документі, зокрема з міркувань безпеки (враховуючи перевірки на блокпостах, встановлені комендантські обмеження, боротьбу з диверсантами тощо)"³⁴⁷.

М. Бедринець вважає що, "на сьогодні в Україні назріла необхідність розробки Стратегії розвитку системи фінансової децентралізації, яка повинна не тільки сприяти зростанню місцевої самостійності, коли місцеві органи самоврядування мають право незалежно діяти в межах своєї компетенції при розробці дохідної і видаткової політики, але також стимулювати політичну підзвітність, економічну ефективність і «прозорість». В ідеальній ситуації національна бюджетна система повинна функціонувати так, щоб практично не залишалось можливостей для двозначного тлумачення і переговорів між різними рівнями управління. Найважливішим компонентом стратегії децентралізації стає формування такої юридичної та нормативної бази, яка дозволила б різним рівням управління уточнити свої ролі і обов'язки"³⁴⁸.

Таким чином, наукове та експертне бачення основних напрямків подальшого вдосконалення територіальної організації влади в Україні широко присутнє у вітчизняному дискурсному просторі й може бути систематизованим у наступних

³⁴⁷ Гусаров С. М., Марчук М. І. Вплив децентралізації на швидкість надання адміністративних послуг в умовах війни. *Право і Безпека*. 2023. № 1. С. 207.

³⁴⁸ Бедринець М. Д. Фінансова децентралізація в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку. *Наукові записки Національного університету "Острозька академія". Серія : Економіка*. 2021. № 21. С. 54.

блок-кластерах: нормативно-правовому; політико-адміністративному; соціально-економічному та ментально-культурному (Див. Рис. 3.12.).

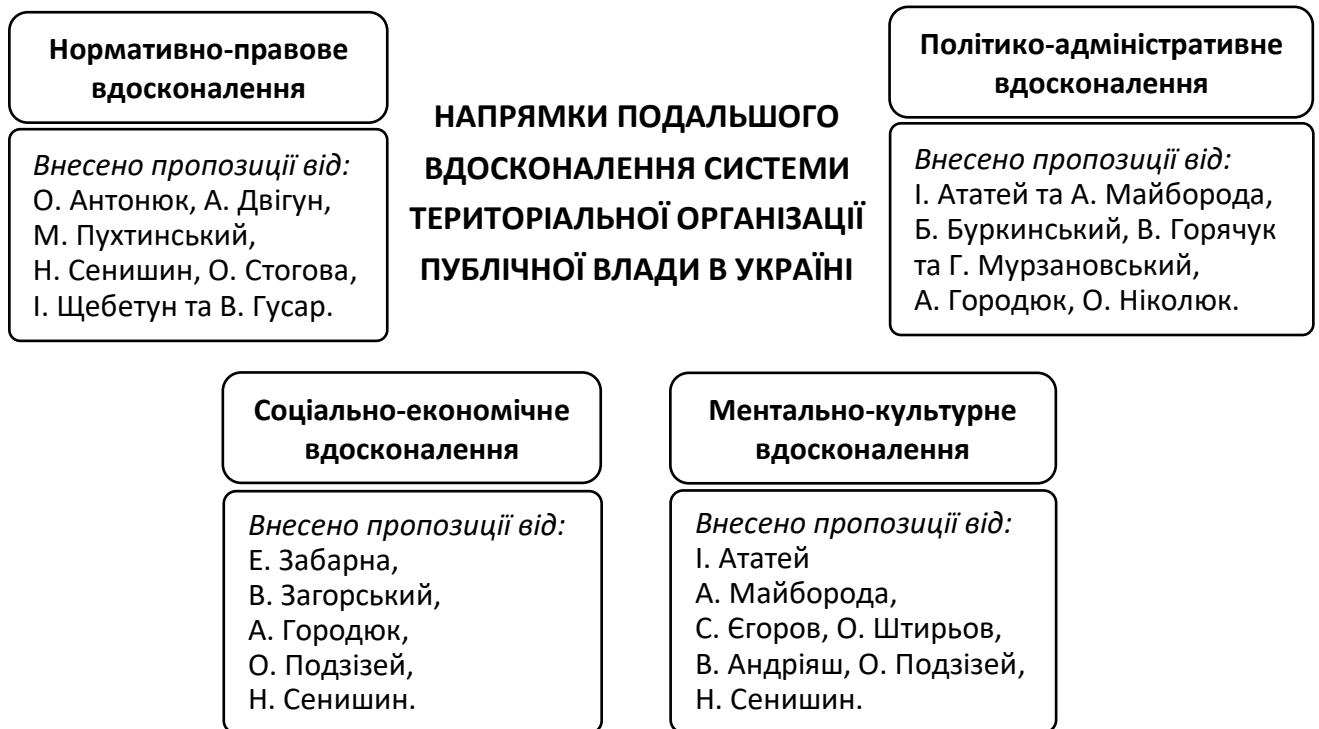


Рис. 3.12. Основні напрямки подальшого вдосконалення системи територіальної організації публічної влади в Україні

Джерело: *розроблено автором самостійно*

Зокрема, пропонується:

1. В рамках нормативно-правового кластеру:

– законодавче розмежування поняття адміністративно-територіальної одиниці, яка утворюється державою з метою організації системи управління на відповідній території та надання населенню доступних публічних послуг, від поняття територіальних поселень людей (село, селище, місто). Змішування цих понять веде до дезорганізації системи адміністративно-територіального устрою (М. Пухтинський)³⁴⁹;

³⁴⁹ Пухтинський М. О. Проблеми трансформації територіальної організації влади та місцевого самоврядування в контексті розвитку конституційного процесу в Україні... С. 105.

– доопрацювання та ухвалення Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», що остаточно визначатиме засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць тощо, паралельно з відновленням роботи над законопроектом про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, яким має бути сформована конституційна основа для створення та подальшого функціонування нової системи територіальної організації влади та системи адміністративно-територіального устрою України;

– конституювання реформи децентралізації, визначення в Конституції правової основи нового адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади, урегулювання відповідальності органів місцевого самоврядування за свої дії (бездіяльність) та прийняті ними рішення, а також визначення засад здійснення державного контролю за такими рішеннями та діями органів місцевого самоврядування (О. Антонюк)³⁵⁰;

– внесення змін до Конституції України щодо закріплення принципу субсидіарності на конституційному рівні (І. Щебетун та В. Гусар)³⁵¹.

2. В рамках політико-адміністративного кластеру:

– створення адміністративних і територіальних інструментів, що відповідають завданням демократичного державотворення, перетворенні української держави з держави-патрона на державу-гувернера і радянського суспільства – на громадянське суспільство;

– формування та реалізація такої міграційної політики, яка б враховувала сучасні соціальні та економічні ефекти міграції, оскільки ефективна взаємодія територіальної, локальної, спільнотної та міграційної ідентичностей є важливою умовою ефективного розвитку об'єднаних територіальних громад (С. Кравчук)³⁵²;

³⁵⁰ Антонюк О. М. Сучасний етап децентралізації та нової територіальної організації влади. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. Вип. 6. С. 49.

³⁵¹ Щебетун І. С., Гусар В. В. Реформа децентралізації влади в Україні: проблеми і перспективи. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2022. № 1. С. 66.

³⁵² Кравчук С. Л. Ставлення до децентралізації та інтеграції мігрантів у місцеву громаду... С. 32.

- комплексне врегулювання відносин між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування для забезпечення їхньої єдності у вирішенні питань місцевого значення (А. Городюк)³⁵³;
- закріплення за органами державної влади функцій контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування положень Конституції України та норм законодавства (Б. Буркинський, В. Горячук та Г. Мурзановський)³⁵⁴;
- забезпечення здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- формування оптимальних мереж соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг у відповідних сферах (О. Вольський)³⁵⁵.
- верховенство принципу рівномірного розвитку територій, усунення причин надмірних перетікань ресурсів на користь столиці та інших адміністративних центрів. Визначення спеціалізації регіонів та передача відповідних ресурсів, що забезпечить внутрішньоукраїнську та міжнародну спеціалізацію країв (А. Майборода, І. Ататей)³⁵⁶;
- широке розгортання на рівні об'єднаних територіальних громад міжнародної Програми з розширення прав і можливостей місцевих громад, підзвітності та розвитку “U-LEAD з Європою”, метою якої є підтримка у формуванні системи прозорого та підзвітного багаторівневого врядування, яке задовольнятиме потреби громадян. Програма передбачає посилення спроможності основних суб'єктів на всіх рівнях впровадження державної регіональної політики, місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також забезпечення належної якості адміністративних послуг на рівні ОТГ³⁵⁷.

³⁵³ Городюк А. Б. Проблеми та перспективи впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні...

³⁵⁴ Буркинський Б. В., Горячук В. Ф., Мурзановський Г. М. Адміністративно-територіальна реформа України: системне уявлення... С. 11.

³⁵⁵ Вольський О. І. Особливості формування спроможних територіальних громад в контексті децентралізації в Україні. *Політикус*. 2022. Вип. 1. С. 29.

³⁵⁶ Майборода М., Ататей І. Адміністративно-територіальна реформа: необхідність проведення в Україні... С. 120.

³⁵⁷ Регіональний розвиток в Україні : аналіт. звіт. URL : http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/157/Regional_development_of_Ukraine_Analytical_report_01-09.2017__1_.pdf

3. В рамках соціально-економічного кластеру:

– модернізація системи державного управління соціальним розвитком регіонів, підвищення інвестиційного потенціалу територій, активізація інвестиційної діяльності щодо збільшення промислово-економічного та соціально-культурного потенціалу територіальних громад і прискорення темпів відновлюваних процесів матеріального й нематеріального виробництва (В. Загорський)³⁵⁸;

– урахування особливостей регіональних систем розселення та прогнозів розвитку й розміщення продуктивних сил для того, щоб адміністративно-територіальні утворення мали достатній потенціал для подальшого соціально-економічного розвитку (А. Городюк)³⁵⁹;

– формування системи забезпечення ефективності функціонування елементів економічної та соціальної інфраструктури в регіоні, забезпечення належного доступу та підвищення ефективності використання систем транспортної доступності ОТГ;

– формування прозорі системи управління фінансовими ресурсами територіальної громади з метою забезпечення ефективності їх управління й задоволення інвестиційних потреб громади через забезпечення належного інвестиційного клімату та пошук інвесторів шляхом сприяння розвитку бізнесу та залученню підприємницьких структур до розвитку місцевих громад;

– формування стратегії забезпечення конкурентоспроможності ОТГ шляхом формування довгострокових планів інклюзивного розвитку територій місцевих громад та сприяння загальному розвитку підприємницьких структур на території місцевих громад та налагодження співпраці з місцевим бізнесом зі сторони

³⁵⁸ Загорський В. Децентралізація як інституціональний механізм забезпечення інвестиційних процесів. *Регіональна економіка*. 2019. № 3. С. 119.

³⁵⁹ Городюк А. Б. Проблеми та перспективи впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Економіка. Управління. Інновації. Серія : Економічні науки*. 2013. URL: https://http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2013_1_17

адміністративних структур місцевих органів публічного управління (О. Подзізей)³⁶⁰;

– вдосконалення практики територіального планування, розробка державних цільових програм розвитку окремих регіонів і територій, зокрема середньо- і довгострокового територіального планування, що стане важливим чинником підвищення ролі місцевих бюджетів як структурного елементу в системі такого планування;

– створення нової системи управління комунальним сектором економіки за участі регіональних та місцевих органів влади, вдосконалення фінансово-бюджетної та податкової системи відповідно до потреб регіонів (Е. Забарна)³⁶¹.

4. В рамках ментально-культурного кластеру:

– гармонізація компетенції та відповідальності держави й місцевого самоврядування, висока якість публічних послуг, розвиток інституту територіальних громад та розкриття творчого потенціалу щодо самоврядування громадян України (А. Майборода, І. Ататей)³⁶²;

– відкритість діяльності органів місцевого самоврядування перед місцевою громадою та представниками бізнесу, створення систем прозорого та дієвого контролю діяльності цих органів з боку місцевого населення та суб'єктів економічної діяльності (О. Подзізей)³⁶³;

– формування критичної маси політичних лідерів особливо на регіональному рівні та державних службовців на рівні місцевого самоврядування, які отримують достатньо високу матеріальну винагороду та будуть практично обізнані у найкращих практиках прозорого та підзвітного надання державних та муніципальних послуг, щоб протистояти і протидіяти українським реаліям з їх високим рівнем корумпованості, та потягом до елітарності та влади. Тобто

³⁶⁰ Подзізей О. О. Особливості формування конкурентоспроможності ОТГ на засадах сталого розвитку. *Економічний форум*. 2020. № 4. С. 75.

³⁶¹ Забарна Е. М. Регіональні студії в контексті реформування адміністративно-територіального устрою України... С. 31.

³⁶² Майборода М., Ататей І. Адміністративно-територіальна реформа: необхідність проведення в Україні... С. 120.

³⁶³ Подзізей О. О. Особливості формування конкурентоспроможності ОТГ на засадах сталого розвитку... С. 75.

ключовим фактором успішності реформування ТОВ України є професійність посадових осіб (С. Єгоров, О. Штиршов, В. Андріяш)³⁶⁴.

До зазначених вище напрямків і шляхів вважаємо за потрібне додати низку авторських пропозицій щодо подальшого вдосконалення системи територіальної організації публічної влади в незалежній Україні в контексті процесів децентралізації державної влади, зокрема:

– використання принципу субсидіарності під час розподілу владних повноважень між територіальними органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– ліквідації інституту районних державних адміністрацій та запровадження виконавчих органів місцевих рад з одночасним введенням інституту префектів-представників Президента України, що контролюють діяльність місцевих органів публічного врядування на предмет суворого дотримання Конституції України, прав і свобод громадян;

– обґрунтування необхідності переходу місцевого самоврядування на інноваційні технології управління, завдяки яким ресурси територіальної громади (людські, матеріальні, фінансові, інформаційні, організаційні) дістають додаткові можливості розвитку об'єднаних територіальних громад;

– формування в суспільній свідомості територіальних громад нульової толерантності до будь-яких корупційних діянь, проявів непотизму, кумівства та превалювання "політичної доцільності" над реальними інтересами територіальних громад та їх мешканців;

– базування системи ТОВ на таких принципах, як децентралізація, субсидіарність, самоорганізація, представництво, громадський контроль, локалізація, регіоналізація, укрупнення, розукрупнення, делегування повноважень, організаційна гнучкість, конкурентності, залучення, автономність, дієздатність, деконцентрація, місцевий референдум, місцеві вибори, вивчення громадської думки, місцева ініціатива тощо.

³⁶⁴ Єгоров С. А., Штиршов О. М., Андріяш В. І. Реформування адміністративно-територіального устрою Миколаївщини як шлях до здійснення децентралізації... С. 769–770.

На думку експертів Національного інституту стратегічних досліджень України, реформа територіальної організації влади "має виявитися ключовою в реалізації важливих системних цілей суспільних трансформацій в Україні, що стосуються:

- зміни засадничих принципів суспільного розвитку;
- мотивації членів громад до поліпшення власного життя та впливу на його якість через механізми самоврядування;
- прискорення економічного зростання завдяки повнішому та ефективнішому розпорядженню місцевими ресурсами розвитку;
- посилення ендогенних чинників розвитку на основі залучення в економічний обіг місцевих ресурсів;
- розвитку мережевої економіки внаслідок сприяння місцевому бізнесу, поширення публічно-приватного партнерства в рамках громад та міжмуніципальної та міжрегіональної взаємодії;
- становлення сучасних засад ідентичності як підґрунтя для відновлення довіри до інститутів влади;
- досягнення інклюзивності місцевого розвитку через забезпечення участі членів громади в управлінні (подолання відчуженості влади);
- розширення меж ідентичності до рамок громади (становлення колективної ідентичності громади);
- долучення громад до ухвалення управлінських рішень у контексті регіонального та загальнонаціонального розвитку (розширення меж колективної ідентичності);
- усталення адекватної глобальним трендам ролі людського капіталу – не лише у створенні вартості, а й в організації простору життєдіяльності;
- відбудови ефективною системи управління;
- формування соціального капіталу в рамках громади, який підвищує капіталізацію людського капіталу та сприяє його локалізації (на противагу поширенню міграції);

- формування локальних мережевих взаємодій на противагу олігархічним вертикалям;
- інтеграції демократичних принципів урядування в практики громад;
- зміцнення стратегічних засад на рівнях місцевого та регіонального розвитку;
- «розвантаження» центральних органів виконавчої влади завдяки делегуванню повноважень³⁶⁵.

Таким чином, проведене в дисертаційній роботі дослідження яскраво продемонструвало, що відроджуюча енергія самоврядування сказала своє вагоме слово у становленні незалежності України, коли спонукала формування нової генерації еліти, головним спрямуванням діяльності якої стало руйнування адміністративно-командного управління радянського типу. Сьогодні місцеве самоврядування знову піднімає свій могутній голос та починає формування принципово нової генерації політичної еліти – еліти творення, а не руйнування, еліти, головним спрямуванням якої є розбудова демократичної, соціальної, правової європейської держави в Україні.

В цьому контексті роль держави по відношенню до місцевого самоврядування має зводитися до всебічно продуманої системи. Вона має включати в себе розробку організаційно-правових умов діяльності органів місцевого самоврядування, стимулювання територіального розвитку, залучення до управлінських процесів територіями широкого загалу громадян, інституцій громадянського суспільства. Спираючись на таку систему можна розкрити ініціативу людей та сформувати партнерські відносини між урядом і органами самоврядування по вирішенню нагальних проблем українського суспільства. Врешті-решт це сприятиме визначенню горизонтів і контурів відповідальності кожної владної інституції за результати своєї управлінської діяльності.

Держава має зробити все, щоб забезпечити самодостатню фінансову базу, надати органам самоврядування необхідні ресурси, розробити сталу правову систему та чітко визначити для кожного рівня самоврядування сфери його впливу

³⁶⁵ Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп... С. 99–100.

та обсяги його повноважень і компетенцій. Нові підходи вимагають прозорих, відкритих взаємовідносин між органами самоврядування та державними інституціями. Цього можна досягти тільки за умов, коли головний суб'єкт влади – народ – може реально відчувати перевагу народовладдя. Слід сформувати сучасну національну ідею для України та виховувати на її підставі повагу і любов до Батьківщини, глибокий патріотизм, що починається з першородного першозначущого відчуття власної ідентифікації з славетними традиціями своєї малої Батьківщини, з місцевого патріотизму.

Іншого шляху в Україні немає. Ментальність нашого народу характерна тим, що авторитет публічної влади залежить від її здатності створити гарантовані умови для розвитку дієвого самоврядування. Й саме розвиток дієвого місцевого самоврядування сьогодні є широкою стовбовою дорогою світового співтовариства, перспективою планетарного характеру. Інтеграція України до “Європи Регіонів” можлива лише через розвиток в нашій державі самодостатніх, сильних регіонів і громад на засадах Європейської хартії місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 3

Проведене у даному розділі дослідження дає підстави для виокремлення наступних положень та узагальнень:

Визначено, що з перших днів незалежності України відбувалися спроби зламати систему владних відносин тоталітарного суспільства та запровадити у політичну й суспільну практику принципово нові критерії, механізми та структури державного управління. В наукових колах та серед прогресивної демократичної політичної еліти було чітке розуміння необхідності розбудови принципово нової системи територіальної організації влади багато в чому повної протилежності жорстко централізованій ієрархії державних органів УРСР.

Обґрунтовано, що майбутню Україну В. М. Чорновіл уявляв "федеративною державою. Такої ж позиції дотримувалася створена у жовтні 1990 р. Конституційна комісія, яка оприлюднила свій проект нової Конституції 29 січня 1992 р., Рух до

федералізму в ті часи очолив голова Луганської обласної ради й одночасно Президент Української асоціації місцевих та регіональних влад Віктор Тихонов. Варто зазначити, що ідея федералізму не мала масової підтримки, більше того – вона відкидалася правлячою групою на чолі з "червоним директором" Леонідом Кучмою, яких все життя діяв виключно в жорсткій централізованій вертикалі великого оборонного підприємства, яким завжди був очолюваний ним "Южмаш". Л. Кучма тяжів до половинчастого характеру запроваджуваних змін та перетворень, що поєднували в собі нові демократичні за формою структури та старі авторитарні за змістом механізми їх діяльності. Усі спроби органічного поєднання етатичної та ліберальної моделей держави мали наслідком хіба що появу гібридних владних створінь, де на тлі демократичних форм домінували тоталітарні владно-суспільні відносини. Однак Президент України Леонід Кравчук побоювався, що у випадку надання широкої автономії та повноважень органам місцевого самоврядування, які склалися в умовах жорсткого централізованого партійного управління й фактично не мали ані навичок, ані необхідних знань, ані психологічної готовності брати на себе відповідальність, існуюча система органів публічної влади на місцевому рівні могла дійти колапсу через неспроможність виконання поставлених перед нею завдань. З огляду на це тодішні керівники нашої держави не ризикнули проводити радикальні реформи (як, наприклад, в той самий час зробили наші сусіди в Польщі), а спробували змінювати систему територіальної організації влади поступово незначними модернізаціями, що попри численні проекти й пропозиції науковців та експертів взагалі не зачіпали обласний поділ

Розкрито, що протягом 1991 – 2013 рр. було оприлюднено чимало варіантів територіальної організації влади в Україні, що розроблялися різними ентузіастами-науковцями, експертами й політиками та цілими дослідними інститутами. Здебільшого в той період в Україні пропонувалося укрупнення існуючих областей з поверненням їх історичних назв і територіальних меж. Проектів було дуже багато, реальних же реформ – жодних.

Аналіз історичного екскурсу надав змогу систематизувати історичні етапи наукових та політичних підходів і державно-управлінської практики реформування

системи територіальної організації влади в Україні. На наш погляд, цей шлях з певною умовністю можна поділити на 6 етапів:

1-й етап – доконституційний (1990 – 1996 рр.), характеризується переважанням демократичних проєктів федеративного устрою України, яким протистояла комуністична більшість парламенту;

2-й етап – конституційного закріплення централізованої унітарної системи територіальної організації влади УРСР (1996 – 2002 рр.), який характеризується фактичним збереженням віджилої радянської системи адміністративно-територіального поділу в Основному законі України та в силу незгодності з таким станом появи значної кількості альтернативних громадських та наукових проєктів, які у своїй переважній більшості пропонували укрупнення адміністративно-територіальних одиниць починаючи з областей і закінчуючи територіальними громадами;

3-й етап – гострого суспільно-політичного протистояння прибічників федерального та унітарного устрою України (2002 – 2005 рр.), який характеризується виходом проблематики майбутнього адміністративно-територіального устрою України на вершину суспільно-політичного та виборчого дискурсу й переходу його в площину стратегічного руху нашої держави проєвропейського та проросійського напрямку, що закінчився Помаранчевою революцією;

4-й етап – перших реальних спроб проведення реформи системи територіальної організації влади в Україні (2005 – 2013 рр.), який характеризується офіційним проголошенням початку такої реформи на рівні Кабінету Міністрів України, в складі якого призначено віце-прем'єр-міністра з адміністративно-територіальної реформи, детальної розробки напрямків реформування територіальної організації влади України та фактичним провалом зазначеної реформи;

5-й етап – початку військової агресії з боку Росії та силового демонтажу частини системи адміністративно-територіального України внаслідок анексії АР Крим та окремих районів Донецької і Луганської областей (2014 – 2017 рр.);

6-й етап – початку фактичного реформування системи територіальної організації влади України (2019 – 2021 рр.), який характеризується запровадженням реальної децентралізації влади та бюджетної децентралізації, проведенням процесів об'єднання/укрупнення територіальних громад, законодавчо забезпеченого й фактично проведеного зменшення кількості адміністративних районів з 490 до 136.

Виокремлено та охарактеризовано ключові тренди наукового розуміння сучасного стану, систематизовано існуючі проблеми та негативні тенденції функціонування вітчизняної системи публічного врядування в межах існуючого адміністративно-територіального устрою, шляхом авторського обґрунтування наступних проблемних блок-кластерів: формування сучасної вертикалі управлінських рівнів європейського типу; перекладання значної частини державних функцій на місце самоврядування без належного ресурсно-фінансового забезпечення; економічного районування народногосподарського комплексу; забезпечення стандартів повсюдності та досяжності влади; забезпечення рівності прав і свобод громадян незалежно від місця їх проживання; бюджетної спроможності місцевих органів; посилення регіональних диспропорцій; фактору політичного домінування в радах на муніципальному рівні; анексії частини території та необхідності її реінтеграції в певній історичній перспективі; закладання основи для посилення регіональних кланів, формування "удільних князівств" та потенційного сепаратизму.

Обґрунтовується, що роль сучасної української держави по відношенню до місцевого самоврядування має зводитися до всебічно продуманої системи. Вона має включати в себе розробку організаційно-правових умов діяльності органів місцевого самоврядування, стимулювання територіального розвитку, залучення до управлінських процесів територіями широкого загалу громадян, інституцій громадянського суспільства. Спираючись на таку систему необхідно розкрити ініціативу людей та сформувати партнерські відносини між урядом і органами самоврядування з вирішенням нагальних проблем життєдіяльності українського суспільства. Держава має зробити все, щоб забезпечити самодостатню фінансову

базу, надати органам самоврядування необхідні ресурси, розробити сталу правову систему та чітко визначити для кожного рівня самоврядування сфери його впливу та обсяги його повноважень і компетенцій. Нові підходи вимагають прозорих, відкритих взаємовідносин між органами самоврядування та державними інституціями. Цього можна досягти тільки за умов, коли головний суб'єкт влади – народ – може реально відчутти перевагу народовладдя. Слід сформувати сучасну національну ідею для України та виховувати на її підставі повагу і любов до Батьківщини, глибокий патріотизм, що починається з відчуття власної гідності та ідентифікації з традиціями своєї землі, славетними пращурами нашого народу.

Запропоновано низку авторських пропозицій щодо подальшого вдосконалення системи територіальної організації публічної влади в незалежній Україні в контексті процесів децентралізації державної влади, зокрема, використання принципу субсидіарності під час розподілу владних повноважень між територіальними органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; ліквідації інституту районних державних адміністрацій та запровадження виконавчих органів місцевих рад; обґрунтування необхідності переходу місцевого самоврядування на інноваційні технології управління, завдяки яким ресурси територіальної громади (людські, матеріальні, фінансові, інформаційні, організаційні) дістають додаткові можливості розвитку об'єднаних територіальних громад; формування в суспільній свідомості територіальних громад нульової толерантності до будь-яких корупційних діянь, проявів непотизму, кумівства та превалювання політичної доцільності над реальними інтересами територіальних громад та їх мешканців; базування системи ТОВ на таких принципах, як децентралізація, субсидіарність, самоорганізація, представництво, громадський контроль, локалізація, регіоналізація, укрупнення, розукрупнення, делегування повноважень, організаційна гнучкість, конкурентності, залучення, автономність, дієздатність, деконцентрація, місцевий референдум, місцеві вибори, вивчення громадської думки, місцева ініціатива тощо.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення науково-теоретичного завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних засад становлення та перспектив розвитку системи територіальної організації влади в Україні та виробленні теоретичних і практичних пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення системи територіальної організації влади України в ході розпочатих реформ децентралізації державної влади, що дало змогу дійти наступних висновків:

1. Проблематика дослідження взаємовпливу територіальної організації влади держави та інституційно-організаційної спроможності органів публічного врядування до ефективного виконання покладених на них функцій і завдань та в цілому – вдосконалення системи територіальної організації публічної влади та органів публічного врядування сучасних демократичних країн та, зокрема, України в останні два десятиліття викликає глибокий інтерес українських дослідників різних наукових напрямків: державного й публічного управління, права, економіки, політології, соціології, національної безпеки тощо. У відповідності до тих ключових аспектів зазначеного явища, на яких фокусують свою наукову увагу окремі дослідники, основний масив наукових публікацій, дотичних проблематики територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою держави як інституційної інфраструктури належного публічного врядування можна систематизувати в наступних семи основних кластерах: історико-ретроспективному, державно-управлінському, юридично-правовому, економіко-географічному, суспільно-політичному, міжнародному та теоретико-методологічному, що дає змогу розкрити найбільш трендові напрямки наукових пошуків в зазначеній площині вітчизняного дискурсного простору.

2. Державу як суспільно-політичний феномен можна розглядати як політико-територіальну форму організації суспільства, що у свою чергу має власний політико-територіальний вимір розміщення та функціонування різнорівневих та різнопідпорядкованих інституцій публічного врядування,

об'єднаних в цілісну систему публічного врядування, що покликана здійснювати організуючий, регулюючий та впорядковуючий вплив держави на суспільну й громадську життєдіяльність, забезпечувати суверенітет, єдність та цілісність держави й її територіальних утворень, сприяти самозбереженню, відтворенню та розвитку народу, реалізації законних прав, свобод та інтересів кожного громадянина. Розгляд впливу географічно-територіального фактору на етногенез народів та його ролі в процесах переходу людства до державно-організованої життєдіяльності соціуму, визначення сутності й змісту державно-управлінського явища політико-територіальної організації системи публічних інституцій держави, що отримала назву "територіальна організація влади" дозволив стверджувати, що успішність будь-якої державно-організованої людської спільноти, народу, нації пов'язана з цілою низкою різноманітних факторів історичного, географічного, політичного, економічного, соціального, культурного, демографічного тощо характеру, серед яких територіальний вимір є одним з базових.

3. Все історичне розмаїття побудови територіальної організації влади держави вкладається в п'ять основних форм: безпосереднє народовладдя, унітаризм, федералізм, конфедерація, імперія. Окрім наведених форм, політико-територіальна організація публічної влади як і будь-яке інше історичне явище або процес має своє функціональне навантаження, що полягає у забезпеченні вдосконалення системи управління, зміцнення територіальної єдності, стандартизації якості надання адміністративних послуг, стандартизації якості надання адміністративних послуг та певні принципи формування та розвитку, серед яких основними є принципи субсидіарності, пропорційності, компактності, доступності, перспективності, гнучкості та адаптивності, упорядкування структури, взаємодоповнювання, спадкоємності, саморегулювання, самодостатності. При цьому головним завданням модернізації системи територіальної організації влади на сучасному етапі розвитку суспільства є забезпечення цілісності й єдності суспільно-державного організму та його складових частин, повсюдності й безперервності здійснення адміністративно-організаційної та владно-регулюючої діяльності системи органів публічного врядування, спрямованої на поліпшення економічного, соціального, екологічного,

культурного тощо становища і добробуту громадян.

4. Історична ретроспектива становлення та розвитку системи територіальної організації влади на українських теренах свідчить, що нашим пращурам завжди були притаманні генетичний код державотворення та ментально-культурні особливості суспільно-владних відносин й форми відправлення публічної влади з притаманністю до вільного вибору та народовладдя як форми організації публічного врядування територіальної спільноти. В ході історичного розвитку системи територіальної організації влади на українських теренах можна виокремити наступні етапи: союз племен протоконфедеративного типу; "чифдом" або союз племен федеративного типу (середина IX – кінець X століття, до часів правління Володимира Великого); ранньофеодальної одноосібної монархії (кінець X – початок XI століття від княжіння Володимира Великого до княжіння Ярослава Мудрого); імперії (1036 – 1125 р. від перемоги Ярослава Мудрого над печенігами та закладання собору Святої Софії до смерті Володимира Мономаха); падіння імперії та феодальної роздробленості конфедеративного типу (40-ві роки XII ст. – XIII ст.); рівноправного федеративного князівства у складі Речі Посполитої; самостійної монархічної держави; парламентсько-гетьманської республіки; складової частини зовнішніх імперій (1654 – 1917 та 1772 – 1939 рр.); Радянської України (1918 – 1991 та 1939 – 1991 рр.).

5. З перших днів проголошення незалежності України постала необхідність зламати систему владних відносин тоталітарного суспільства та запровадити у політичну й суспільну практику принципово нові критерії, механізми та структури державного управління. В наукових колах та серед прогресивної демократичної політичної еліти було чітке розуміння необхідності розбудови принципово нової системи територіальної організації влади багато в чому повної протилежності жорстко централізованій ієрархії державних органів УРСР. Проте така розбудова відбувалася у надскладних соціально-політичних умовах, носила фрагментарний характер спроб органічного поєднання етатичної та ліберальної моделей держави, які мали наслідком хіба що появу гібридних владних створінь, де на тлі демократичних форм домінували тоталітарні владно-суспільні відносини. У своєму сучасному становленні система територіальної організації влади незалежної

України пройшла наступні історичні етапи: доконституційного (1991 – 1996 рр.); конституційного закріплення централізованої унітарної системи територіальної організації влади УРСР (1996 – 2002 рр.); гострого суспільно-політичного протистояння прибічників федерального та унітарного устрою України (2002 – 2005 рр.); перших реальних спроб проведення реформи системи територіальної організації влади в Україні (2005 – 2013 рр.); початку військової агресії з боку Росії та силового демонтажу частини системи адміністративно-територіального України внаслідок анексії АР Крим та окремих районів Донецької і Луганської областей (2014 – 2017 рр.); фактичного реформування системи територіальної організації влади України (2019 – 2021 рр.)

6. Ключові тренди наукового розуміння сучасного стану, проблем та негативних тенденцій функціонування вітчизняної системи публічного врядування в межах адміністративно-територіального устрою систематизовано в десяти наступних проблемних блок-кластерах: формування сучасної вертикалі управлінських рівнів європейського типу; перекладання значної частини державних функцій на місце самоврядування без належного ресурсно-фінансового забезпечення; економічного районування народногосподарського комплексу; забезпечення стандартів повсюдності та досяжності влади; забезпечення рівності прав і свобод громадян незалежно від місця їх проживання; бюджетної спроможності місцевих органів; посилення регіональних диспропорцій; фактору політичного домінування в радах на муніципальному рівні; анексії частини території та необхідності її реінтеграції в певній історичній перспективі; закладання основи для посилення регіональних кланів, формування "удільних князівств" та потенційного сепаратизму.

7. Обґрунтовується, що роль сучасної української держави по відношенню до місцевого самоврядування має зводитися до всебічно продуманої системи. Вона має включати в себе розробку організаційно-правових умов діяльності органів місцевого самоврядування, стимулювання територіального розвитку, залучення до управлінських процесів територіями широкого загалу громадян, інституцій громадянського суспільства. Спираючись на таку систему необхідно розкрити ініціативу людей та сформувати партнерські відносини між урядом і органами

самоврядування з вирішенням нагальних проблем життєдіяльності українського суспільства. Держава має зробити все, щоб забезпечити самодостатню фінансову базу, надати органам самоврядування необхідні ресурси, розробити сталу правову систему та чітко визначити для кожного рівня самоврядування сфери його впливу та обсяги його повноважень і компетенцій. Нові підходи вимагають прозорих, відкритих взаємовідносин між органами самоврядування та державними інституціями. Цього можна досягти тільки за умов, коли головний суб'єкт влади – народ – може реально відчувати перевагу народовладдя. Слід сформувати сучасну національну ідею для України та виховувати на її підставі повагу і любов до Батьківщини, глибокий патріотизм, що починається з відчуття власної гідності та ідентифікації з традиціями своєї землі, славетними пращурами нашого народу.

8. Запропоновано низку авторських пропозицій щодо подальшого вдосконалення системи територіальної організації публічної влади в незалежній Україні в контексті процесів децентралізації державної влади, зокрема, використання принципу субсидіарності під час розподілу владних повноважень між територіальними органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; ліквідації інституту районних державних адміністрацій та запровадження виконавчих органів місцевих рад; обґрунтування необхідності переходу місцевого самоврядування на інноваційні технології управління, завдяки яким ресурси територіальної громади (людські, матеріальні, фінансові, інформаційні, організаційні) дістають додаткові можливості розвитку об'єднаних територіальних громад; формування в суспільній свідомості територіальних громад нульової толерантності до будь-яких корупційних діянь, проявів непотизму, кумівства та превалювання політичної доцільності над реальними інтересами територіальних громад та їх мешканців; базування системи ТОВ на таких принципах, як децентралізація, субсидіарність, самоорганізація, представництво, громадський контроль, локалізація, регіоналізація, укрупнення, розукрупнення, делегування повноважень, організаційна гнучкість, конкурентності, залучення, автономність, дієздатність, деконцентрація, місцевий референдум, місцеві вибори, вивчення громадської думки, місцева ініціатива тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аведян Л. Й. Становлення моделі територіальної організації влади в країні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління.* 2015. № 4. С. 39-43.
2. Агафонова Н. Питання розвитку конституційної реформи у сучасній Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2016. № 1. С. 32–42.
3. Адамович С. В. Спроби реформування адміністративно-територіального устрою в Україні (1990-2012 рр.). *Прикарпатський вісник НТШ. Думка.* 2013. № 3. С. 9–20.
4. Адміністративно-територіальний поділ Полтавщини (1648-2012 рр.): довідник з історії адміністративно-територіального поділу. Упоряд.: Васильєва Ю. О., Жук В. Н., Коротенко В. В. та ін. Вид. друге, перероб. і доп. Полтава: ТОВ «АСМІ», 2012. 400 с.
5. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : [монографія] / В. С. Куйбіда [та ін.] ; заг. ред. О. В. Турчинова ; Секретаріат Кабінету Міністрів України. Київ : [Геопринт], 2009. 615 с.
6. Адміністративно-територіальний устрій України: Історія та сучасність. За заг. ред. В. Г. Яцуби; Секретаріат Кабінету міністрів України. Київ, 2001. 270 с.
7. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування : монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; наук. ред. В.С. Кравців. Львів, 2016. 264 с.
8. Академічний тлумачний словник української мови. В 11-ти томах. Том 10. Київ: Наукова думка, с. 502. URL : <http://sum.in.ua/s/ustrij>
9. Андрощук О. Адміністративно-територіальні реформи 40-60-х років ХХ ст.: владні рішення та суспільні реакції. *Регіональна історія України.* 2008. Вип. 2. С. 183–198.
10. Андрощук О. Шляхи вдосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні у науковому та політичному дискурсах кінця ХХ – початку ХХІ

ст. *Регіональна історія України. Збірник наукових статей*. 2014. Випуск 8. С. 77–94.

11. Андрущенко Л.В., Федосов В.М. Запорозька Січ як український феномен. Київ: Заповіт, 1995. 174 с.

12. Антонюк О. М. Сучасний етап децентралізації та нової територіальної організації влади. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2021. Вип. 6. С. 46-51.

13. Атлас адміністративно-територіального устрою України. Новий районний поділ та територіальні громади: 2020. Видання друге. [П. Остапенко, Р. Перхалюк, О. Бончковський, С. Остапенко]. Київ. 2020. 56 с.

14. Бадалова О. Державна виконавча служба за часів Київської Русі. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]*. Сер. : Державне управління. 2013. Вип. 202. Том 214. С. 88–92.

15. Бакуменко В., Бондар І., Горник В., Шпачук В. Особливості публічного управління та адміністрування : Навчальний посібник. Київ : КНУКіМ, 2016. С 35–36.

16. Бартош С. В., Павлюк К. В. Бюджетна децентралізація в Україні в умовах воєнного стану. *Наукові праці НДФІ*. 2022. Вип. 2. С. 79-99.

17. Бах М. Австрія в першу половину ХІХ століття. *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 156 – 169.

18. Бегень О. Р. Адміністративно-територіальний устрій гірських поселень Львівської області. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка*. Серія : Географія. 2013. № 1. С. 143–147.

19. Бедринець М. Д. Фінансова децентралізація в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку. *Наукові записки Національного університету "Острозька академія"*. Серія : Економіка. 2021. № 21. С. 48-55.

20. Безсмертний Р. Може бути і вісім областей, і шістьдесят. *Експрес*. Львів, 2005. 31 березня-7 квітня. С. 9.

21. Біляєв І. Земщина та виборчі зачатки Київської Русі. *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 59 – 72.
22. Білик П. Поняття та правова сутність управлінської категорії “регіон”. *Право України*. 2001. №11. С. 32–35.
23. Білуха Л. А. Децентралізація та реформа адміністративно-територіального устрою Франції: досвід для України. *Теорія та практика державного управління*. 2018 №3(62). С. 196–201.
24. Білянський О. Адміністративно-територіальна реформа в республіці Польща: досвід ля України (1998 – 1999 рр.). *країна-Європа-Світ. Міжнародний збірник наукових праць.. Серія: : Історія, міжнародні відносини*. 2012. № 9. С. 146–152.
25. Бородіна О. А. Актуальні питання реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою. *Вісник економічної науки України*. 2021. № 1. С. 68-73.
26. Бойко О. Територія, кордони і адміністративно-територіальний поділ Української Держави гетьмана П. Скоропадського (1918). *Регіональна історія України*. 2009. Вип. 3. С. 217–232.
27. Болдирєв С., Цувіна А. Децентралізація державної влади як одна з умов побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2019. Том 30(69). № 6. С. 35–39.
28. Бородіна О. Базові тренди повоєнної трансформації економіки України: бюджетна децентралізація, індустрія 4.0, регіональний енергоменеджмент. *Journal of Innovations and Sustainability*. 2022. Vol. 6, no. 1. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/jouinnsus_2022_6_1_6
29. Босенко Н. П. Суспільно-політичний устрій Київської Русі (історіографічний нарис). *Література та культура Полісся. Сер. : Історичні науки*. 2014. Вип. 76. С. 3–14.
30. Бостан С. К. Форма територіальної організації публічної влади в державі: проблеми теорії и практики. *Публічне право*. 2015. № 2. С. 26–36.

31. Брайчевський М.Ю. Вибрані твори: Іст.-археогр. студії, публіцистика / Ред. Л. Винар; Укр. вільна акад. наук у США, Іст. секція та ін. Київ: Вид. дім КМ Академія; Нью-Йорк, 1999. 597 с.

32. Бровко О. В. Необхідність трансформації адміністративно-територіального устрою в Україні. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2015. № 3 (26). С. 283–284.

33. Бровко О. В. Особливості адміністративно-територіальної реформи Польщі. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Питання політології*. 2013. № 1073, вип. 24. С. 136–141.

34. Буркинський Б. В., Горячук В. Ф., Мурзановський Г. М. Адміністративно-територіальна реформа України: економічний аспект. *Економічні інновації*. 2019. Т. 21, Вип. 1(70). С. 8–21.

35. Буркинський Б. В., Горячук В. Ф., Мурзановський Г. М. Адміністративно-територіальна реформа України: системне уявлення. *Економічні інновації*. 2018. Т. 20, Вип. 3. С. 8–19.

36. Варунц Л. Д. До питання щодо територіальної організації влади у Канаді. *Право і безпека*. 2015. №3(58). С. 11–15.

37. Василюк О. Д. Застосування Україні успішного досвіду країн Європейського Союзу в реформуванні адміністративно-територіального устрою та кар'єрної служби. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 2(59). Ч. 1. С. 108–125.

38. Верещук І. Системний підхід до дослідження адміністративно-територіального устрою. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 255–265.

39. Верменич Я. В. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування. У 2 ч. Київ: Ін-т історії України НАН України, 2009. Ч. 1. 364 с.; Ч. 2. 370 с.

40. Верховод Б. А. Адміністративно-територіальна реформа як основа підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. *Вісник*

Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. 2013. № 16 (205). С. 95–99.

41. Висновок Головного науково-експертного управління щодо проекту Закону "Про засади адміністративно-територіального устрою України". *Офіційний веб-портал парламенту України: Законодавство України*. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986

42. Вівсяна І. Обґрунтування реформи адміністративно-територіального устрою України з позиції історичної географії. *Наукові записки [Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка]*. Серія : *Історичні науки*. 2010. Вип. 13. С. 43 – 52.

43. Вінниченко О. О. Річ Посполита. *Енциклопедія історії України: Україна—Українці*. Кн. 1 / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ: В-во «Наукова думка», 2018. URL : http://www.history.org.ua/?termin=Rich_Pospolyta

44. Власюк О. С. Стан і проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України. *Регіональна економіка*. 2015. № 3. С. 16–23.

45. Вовчинець не хоче бути жебраком, або Як деякі приміські села виступають проти примусового приєднання до Івано-Франківська. URL: <https://galychna.if.ua/analytic/vovchinets-ne-hoche-buti-zhebrakom-abo-yak-deyaki-primiski-sela-vistupayut-proti-primusovogo-priyednannya-do-ivano-frankivska/>

46. Вольський О. І. Особливості формування спроможних територіальних громад в контексті децентралізації в Україні. *Політикус*. 2022. Вип. 1. С. 25-33.

47. Ворона П. В. Щодо проблеми реалізації в Україні адміністративно-територіальної реформи. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2. С.237– 244.

48. Вячеслав Чорновіл. Твори у десяти томах. / голова редкол. А. Пашко ; Міжнародний благодійний фонд Вячеслава Чорновола. Т. 6 : Документи та матеріали (листопад 1985 - квітень 1990) / упоряд. та комент. В. Чорновіл. Київ : Смолоскип, 2009. 1052 с. С. 462–463.

49. Ганущак Ю. Як нам облаштувати Україну. *Дзеркало тижня*. 2008. 28 червня-4 липня. С. 2.
50. Гейко Л., Луценко Ю., Ковальова Р. Ціль та сутність реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. *Науковий вісник [Одеського національного економічного університету]*. 2017. № 7-8. С. 64–78.
51. Георгієвський Ю. В. Удосконалення системи розподілу компетенції й повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування як центральна проблема територіальної організації влади в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 28(1). С. 69–72.
52. Гетьман А. Б. Принципи адміністративно-територіального устрою України. *Університетські наукові записки*. 2008. № 3. С. 49–54.
53. Гмурковська Н. Г., Каспрук І. І. Адміністративно-територіальна реформа Польщі - досвід для України. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 104–109.
54. Голик Ю. Ю. Підзвітність органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: теоретико-правові аспекти. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 5. С. 17-22.
55. Горобець В. М. Система управління в Українській козацькій державі. *Історія державної служби в Україні : у 5 т.* [відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. С. 209–278.
56. Городюк А. Б. Проблеми та перспективи впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Економіка. Управління. Інновації. Серія : Економічні науки*. 2013. URL: [https:// http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2013_1_17](https://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2013_1_17)
57. Готра В. В., Ковач А. Я. Вплив процесу децентралізації на розвиток сільських територій. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Економіка*. 2021. Вип. 1. С. 30-37.

58. Гоцуляк В. М. Українська державна ідея в політичній думці козацької доби. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Історія. Політологія.* 2018. Вип. 21. С. 129–135.
59. Грачов М. І. Основні функції держави, верховної влади та державного апарату: політико-правовий зміст. *Україна: історичні нариси : монографія.* Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 147 – 159.
60. Григорчак І. М. Зародження політико-адміністративної еліти в Київській Русі. *Інвестиції: практика та досвід.* 2011. № 13. С. 77–81.
61. Григорчак І. М. Реформування державного управління: західний досвід і Україна. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України.* 2014. № 4. С. 30–37.
62. Гриневич В. В. Моделі адміністративно-територіального устрою в Україні: політичні реалії, експерименти та перспектива реформування. *Теорія та практика державного управління.* 2014. Вип. 1(44). С. 213–220.
63. Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн.; голова ред. кол. П. С. Сохань ; НАН України, Ін-т укр. археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського. Т. 8 : Роки 1626-1650. Київ : Наук. думка, 1995. с. 142-147.
64. Губань Р. В. Адміністративно-територіальний устрій Закарпаття у 1918–1920 рр. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 18 : Економіка і право.* 2013. Вип. 21. С. 129–132.
65. Губань Р. В. Волость як адміністративно-територіальна одиниця. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України.* 2013. № 6. С. 31–35.
66. Губань Р. В. Загальна характеристика недоліків сучасного адміністративно-територіального устрою України. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право.* 2011. Вип. 2. С. 106–112.
67. Губань Р. В. Поняття адміністративно-територіального устрою (до постановки питання). *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право.* 2012. С. 33–38.

68. Гузар Б. С., Трус О. М. Оцінка та аналіз бюджетної децентралізації в Україні. *Збірник наукових праць Уманського національного університету садівництва*. 2021. Вип. 98(2). С. 89-110.
69. Гумільов Л. М. Етногенез та біосфера Землі (уривок). *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 30 – 46.
70. Гурбик А. О. Політико-адміністративний устрій Запорозької Січі (XVI–XVIII ст.). *Історія державної служби в Україні* : у 5 т. [відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. С. 173–208.
71. Гусаров С. М., Марчук М. І. Вплив децентралізації на швидкість надання адміністративних послуг в умовах війни. *Право і Безпека*. 2023. № 1. С. 202-212.
72. Давид Л. В., Радиш Я. Ф. Основні аспекти зміни територіальної організації влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 15. С. 100-106.
73. Двігун А. О. Вплив реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на регіональний розвиток. *Вісник економічної науки України*. 2021. № 2. С. 58-61.
74. Двігун А. О. Децентралізація: упровадження нової системи адміністративно-територіального устрою. *Економічний вісник Донбасу*. 2019. № 3. С. 30–36.
75. Дворнік Ф. Слов'яни в Європейській історії та цивілізації. [пер. з англ. В. Верлока, В. Кіку, Д. Матіяш]. Київ : Дух і Літера, 2000. 512 с.
76. Дегтярьова І. О. Еволюція державних механізмів регіонального розвитку. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. Вип. 2. С. 161–168.
77. Дем'янченко А. С. Реформа адміністративно-територіального устрою України в аспекті децентралізації влади. *Наукові записки НаУКМА. Серія Юридичні науки*. 2017. Том. 200. С. 98–101.
78. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / [Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.] ; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.

79. Децентралізація: загальна інформацій. Інтернет-портал "Децентралізація дає можливості". URL : <https://decentralization.gov.ua/about>

80. Джолос С. В. Формування Київської Русі: від чифдома до держави. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Вип. 1(2). С. 7–10.

81. Дієсперов В. С. Сільські громади та адміністративно-територіальна реформа. *Економіка АПК*. 2015. № 1. С. 56–63.

82. Дністрянський М. Адміністративно-територіальний устрій України: політико-географічні проблеми функціонування та можливості оптимізації. *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Географічні науки*. 2013. № 6. С. 138–143.

83. Довгаль С. В., Пасемко Г. П., Бага Л. Г. Макроекономічні аспекти реформування адміністративно-територіального устрою як чинника підвищення ефективності державного та регіонального управління. *Вісник ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Серія „Економічні науки”*. 2017. № 4. С. 208–217.

84. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін. URL : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>

85. Донченко К. А. Про реформування моделі територіальної організації влади (в контексті ініціатив Міністерства регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ). *Держава і право*. 2014. Вип. 63. С. 386–392.

86. Драк М. Карти останньої третини XVIII ст. як джерело до вивчення територіально-адміністративного поділу Галичини. *Картографія та історія України* : зб. наук. праць. Львів, Нью-Йорк : Вид-во М.П. Коць, 2000. С. 101–108.

87. Дубенко С., Купрійчук В. Державний устрій. *Енциклопедія державного управління*. У 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 1 : Теорія державного управління. Київ: НАДУ, 2011. С. 161–162.

88. Єгоров С. А., Штиршов О. М., Андріяш В. І. Реформування адміністративно-територіального устрою Миколаївщини як шлях до здійснення децентралізації. *Public Administration and Regional Development*. 2019. №6. С. 753–776.

89. Єрмолаєв В. М. Про склад і компетенцію боярської думи Київської Русі. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 23. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2003_23_45

90. Жаліло Я. А. Децентралізація влади як інституційний чинник системної трансформації економіки. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2019. № 1 (69). С. 69–82.

91. Жовнірчик Я.Ф. Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2005. 20 с.

92. Жук П. В. Актуальні завдання та шляхи реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 1. С. 20–25.

93. Забарна Е. М. Регіональні студії в контексті реформування адміністративно-територіального устрою України. *Науковий вісник Чернівецького університету. Серія Економіка*. 2018. Випуск 797. С. 25–31.

94. Забейворота Т. В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 3(46). С. 251–257.

95. Заблудська І. В., Гуджан О. В. Особливості адміністративно-територіального устрою України: організаційний аспект. *Економіка та держава*. 2012. № 7. С. 9–12.

96. Заблоцький В. В. Взаємодія держави та місцевого самоврядування України в історичній ретроспективі : монографія. Луганськ : ДЗ "ЛНУ ім. Т. Шевченка", 2013. 323 с.

97. Заблоцький В. В. Порівняльний аналіз проектів і концепцій реформування територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування в Україні. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. №3. С. 187–198.

98. Загорський В. Децентралізація як інституціональний механізм забезпечення інвестиційних процесів. *Регіональна економіка*. 2019. № 3. С. 115–123.

99. Заруба В. М. Адміністративно-територіальний устрій та адміністрація Війська Запорозького у 1648-1782 рр. Дніпропетровськ: ПП "Ліра ЛТД", 2007. 380 м.

100. Заставецька Л. Б. Врахування досвіду європейських країн для реформування системи адміністративно-територіального устрою України. *Економічна та соціальна географія*. 2013. Вип. 3 (68). С. 166–177.

101. Іванов В. М. Риси парламентаризму в козацькому державотворенні. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 33–38.

102. Іщенко О. Юридичні аспекти адміністративно-територіального устрою українських земель у складі Російської імперії у 1721-1825 роках. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2011. № 3. С. 79–90.

103. Калиновський Б. В. Реформування системи територіальної організації влади в Україні відповідно до міжнародних стандартів та принципів. *Вісник АПСВТ*. 2016. № 3-4. С. 69–72.

104. Кеба Є. Г. Стан наукових досліджень та законодавства України щодо територіальної організації влади як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 3. С. 121–124.

105. Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту. С. 8, п. 2. URL: <https://rm.coe.int/168070018e>

106. Київська Русь. *Вікіпедія*. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Київська_Русь#/media-Файл:Principalities_of_Kievan_Rus'_\(1054-1132\).jpg](https://uk.wikipedia.org/wiki/Київська_Русь#/media-Файл:Principalities_of_Kievan_Rus'_(1054-1132).jpg)

107. Князь. *Словник Брокгауза і Ефрона онлайн*. URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=dict&termin=665688>

108. Кобзяк Р. Головні етапи і тенденції формування адміністративно-територіального устрою Галичини в австрійський період (1772–1918). *Вісник Львівського університету. Серія : Географічна*. 2013. Вип. 42. С. 160–169.

109. Когут І. А. Особливості реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2016. №1(30). С. 84–89.

110. Козаченко Ю. П. Синергія державної політики – сутність адміністративно-територіального устрою. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2018. Том 29. (68) № 1. С. 92–96.

111. Колінко Я. Регіоналізація як принцип побудови територіальної організації публічної влади в країнах Європи. *Юридична Україна*. 2015. № 1. С. 18–22.

112. Конотопцев О. Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління: Автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.01. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2003. 18 с.

113. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. *Місьцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні*. 2013. №2 квітень-червень. С. 24–27.

114. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. / Центр політико-правових реформ; USAID. Київ. 2005. 44 с.

115. Концепція реформування територіальної організації влади в Україні./ Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування "Українська асоціація районних та обласних рад". Київ. 2011. 36 с.

116. Коротич О. Державне управління регіональним розвитком України : [монографія]. Харків : ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. 220 с.

117. Коршун В. Ф. Зміст принципів адміністративно-територіального устрою. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 62. С. 147–153.

118. Коршун В. Ф. Інститут адміністративно-територіального устрою України: теоретичні засади формування та становлення до проголошення незалежності України. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 106–110.

119. Коршун В. Ф. Співвідношення інституту адміністративно-територіального устрою України: теоретичні засади формування та становлення до проголошення незалежності України. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 106–110.

120. Костецька Т. А. Актуальні проблеми децентралізації публічної влади в Україні: інформаційні та комунікаційні аспекти. *Правова держава*. 2021. Вип. 32. С. 227-235.

121. Костомаров Н. Мысли о федеративном начале в Древней Руси. *Український історичний журнал*. 1993. №10. С. 124-136.

122. Котляр М. Ф. Системи управління в Київській Русі. *Історія державної служби в Україні* : у 5 т. [відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 1. С. 47–48.

123. Кравців В. С., Жук П. В. Концептуальні засади реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні. *Регіональна економіка*. 2010. № 4. С. 7–16.

124. Кравцова З. С. Територіальна основа організації державної влади в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2018. Т. 29(68). № 4. С. 28–33.

125. Кравченко С., Парвіна Т. Теоретичні основи формування механізму управління інноваційною діяльністю. *Соціально-гуманітарний Інтернет-портал*. URL : <http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc-Gum/st.pdf>

126. Кравчук Л. М. Держава і влада: досвід адміністративної реформи. Київ : Інтелект, 2001. 192 с.

127. Кравчук С. Л. Ставлення до децентралізації та інтеграції мігрантів у місцеву громаду. *Вісник післядипломної освіти. Серія : Соціальні та поведінкові науки*. 2022. Вип. 20. С. 25-36.

128. Кресіна І. О. Правові засади модернізації адміністративно-територіального устрою України. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2011. Вип. 6. С. 6–12.

129. Кривошея В. В. Чернігівський полк як адміністративно–територіальна одиниця козацько–гетьманської держави. *Гілея: науковий вісник*. 2014. Вип. 83. С. 16–25.

130. Кривошея В. Еволюція владних інститутів Козацько-гетьманської держави. *Наукові записки [Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України]*. 2007. Вип. 36. С. 367–275.

131. Круглашов А. М., Бурега В. В. Нормативно-правові та концептуальні засади процесів децентралізації влади в Україні (2014-2020 рр.). *Медіафорум: аналітика, прогнози, інформаційний менеджмент*. 2022. Т. 10. С. 64-83.

132. Кудінов Ю. Історики США і Канади про місце Української козацької держави у Центрально-Східній Європи середини XVII ст. *Український історичний збірник*. 2010. Вип. 13(2). С. 229–231.

133. Кульчицький С. В., Єфіменко Г. Г. Структура державної влади в умовах формування тоталітарного ладу. *Історія державної служби в Україні* : у 5 т. [відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. Т. 2. С. 229–288.

134. Куриляк М. Ю. Парадигма реформування адміністративно-територіального устрою України на рівні NUTS-1. *Вісник економічної науки України*. 2018. № 1. С. 70–76.

135. Куташев І. Політична думка доби становлення Козацької держави. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2006. Вип. 30(2). С. 424–425.

136. Кучабський О. Адміністративно-територіальна реформа в системі суспільних реформ України. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2009. № 1. С. 168–175.

137. Кучабський О. Теоретико-методологічні засади адміністративно-територіальної організації України.: дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02; Нац.

акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2010. 517 с.

138. Лагоднюк О. А. Геоінформаційне моделювання адміністративно-територіального устрою України. *Вісник Національного університету водного господарства та природокористування*. 2013. Випуск 3(63). С. 288–300.

139. Лещинський В. П. Пошук оптимальної моделі територіальної організації влади в Україні з метою реалізації структурних реформ. *Вісник ХНАУ. Серія : Економічні науки*. 2016. № 2. С. 48–53.

140. Лебедева Ю. О. Державницьке трактування українськими вченими теорій заснування Київської Русі. Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету. 2013. Вип. 37. С. 261–265.

141. Литвин В. М. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективне бачення і перспективи реформування. *Вісник Національної академії наук України*. 2015. № 8. С. 58–70.

142. Литвиненко І. Л. Реформування територіальної організації влади в Україні: здобутки та перспективи. *Університетські наукові записки*. 2018. № 3-4. С. 20–33.

143. Лісна І. С. Вплив суспільного устрою на право Київської Русі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 6(1). С. 26–29.

144. Лісничий В. В., Радченко О. В., Солових В. П. та ін. Концепція реформування територіальної організації влади в Україні: проект. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2005. 48 с.

145. Лісова Т. А. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України. *Науковий вісник Полісся*. 2015. № 2 (2). С. 53–58.

146. Лісовий А. В., Рубан Н. І. Проблеми й перспективи реформвання адміністративно-територіального устрою України. *Фінанси України*. 2011. № 5. С. 28 – 39.

147. Лобунець В. І. Оцінка результативності реформи місцевого самоврядування та зміни адміністративно-територіального устрою в Україні. *Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку*. 2019. Вип. 1. С. 80–92.

148. Лоза Ю. І. Україна, держава: формування території та історія адміністративно-територіального устрою. *Енциклопедія історії України: Україна—Українці*. Кн. 1 / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ: В-во «Наукова думка», 2018. 608 с. URL : <http://www.history.org.ua/?termin=1.2.2>

149. Лялюк О. Ю. Територіальна організація публічної влади в Україні як конституційно-правова категорія. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 1. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_1_4

150. Магійович І., Нагірний А. Адміністративно-територіальна реформа у контексті вдосконалення системи державного управління. *Аграрна економіка*. 2016. Т. 9, № 3-4. С. 28–36.

151. Магновський І. Й. Принципи вдосконалення адміністративно-територіального устрою України: правовий контекст. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 1. С. 6–9.

152. Майброда М., Ататей І. Адміністративно-територіальна реформа: необхідність проведення в Україні. *Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України*. 2011. Вип. 16. С. 119–121.

153. Малиновський В. Адміністративно-територіальний устрій. *Енциклопедія державного управління*. У 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 5 : Територіальне управління. Київ: НАДУ, 2011. С. 17.

154. Малиновський В. Логіка і методологія дослідження трансформації територіальної організації влади. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2009. Вип. 2. С. 151–158.

155. Малько Ю. Реформування адміністративно-територіального устрою України і його вплив на державне управління сільським розвитком у ХХ–ХХІ ст. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 1(32). С. 35–41.

156. Манько О. Є. Форми державного правління від ранньофеодальних державних утворень до часів Київської Русі. *Право і Безпека*. 2009. № 3. С. 64–68.

157. Маркс К. К. Критика дипломатичної історії XVIII століття. *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 73 – 82.
158. Матвієнко А. С. Особливості європейських реформ територіальної організації влади. *Політологічний вісник*. 2014. Вип. 74. С. 201–208.
159. Матвієнко А. С. Правове регулювання реформування територіальної організації влади в Україні на сучасному етапі. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2014. Вип. 65. С. 314–321.
160. Матвіїшин Є. Г. Виявлення соціально-економічних проблем на основі аналізу оцінок процесу децентралізації влади в Україні. *Ефективність державного управління*. 2021. Вип. 1. С. 202-216.
161. Мателешко Ю. П. Місце боярської та дружинної дум в політичній системі Київської Русі X – XI ст. *Науковий вісник Ужгородського університету. Сер. : Історія*. 2012. Вип. 29. С. 3–7.
162. Мироненко М. Ю. Формування стратегії соціально-економічного розвитку регіонів в умовах адміністративно- територіальної реформи. *Економіка. Фінанси. Право*. 2016. № 12. С. 4–8.
163. Мірошніченко Ю. Р. Русь-Україна: становлення державності. У 2-х т. Т. 1. : Русь-Україна: з найдавніших часів до створення імперії. Київ : Ваклер, 2011. 744 с.
164. Мічуда В. В. Адміністративно-територіальний поділ Української РСР (друга половина 40-х – 60-ті роки ХХ ст.). *Наукові записки з української історії*. 2016. Вип. 38. С. 131–135.
165. Мічуда В. В. Зміни в адміністративно-територіальному поділі України в 1920–30-х рр. *Молодий вчений*. 2018. № 5(2). С. 553–556.
166. Мічуда В. В. Реорганізація адміністративно-територіальної системи УРСР у 50-80-х рр. ХХ ст. *Наукові записки з української історії*. 2018. Вип. 43. С. 149–153.

167. Монастирський Г. Економіко-правове забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. № 1. С. 147–154.

168. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади: станом на 10 лютого 2021 р. Міністерство розвитку громад та територій України. Київ, 2021. 16 с.

169. Монтеск'є Ш. Луї. Про закони по їх відношенню до умов клімату. *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 83 – 96

170. Морозан О. О. Трансформація влади в Київській Русі за нащадків Ярослава Володимировича. *Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського. Сер. : Історичні науки*. 2013. Вип. 3.34. С. 48–52.

171. Москаленко С. Держава. *Енциклопедія державного управління*. У 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Т. 1 : Теорія державного управління. Київ: НАДУ, 2011. с. 134.

172. Муляр Г. В., Настюк А. А., Ховпуч О. С. Форма державного Устрою Київської Русі в період язичництва: кочова імперія. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. Вип. 14. С. 13–22.

173. Нагорний С. Досвід адміністративно-територіальних реформ у посткомуністичній ЦСЕ: висновки для України. *Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2011. № 4(54). С. 219–232.

174. Наливайко Л. Р., Бочковий О. В., Мінакова Є. В. Проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування з питань інтеграції внутрішньо переміщених осіб в умовах децентралізації влади. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2022. № 1. С. 130-136.

175. Національна стратегія децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010-2013 роки / Директорат з питань демократичних

інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи. Страсбург. 2010. 24 с.

176. Негода В. Про формування територіальної основи організації влади в умовах децентралізації. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. Вип. 4. С. 132–136.

177. Немчінов О. М. Завдання адміністративно-територіального реформування в Україні у контексті європейських підходів до забезпечення управлінської ефективності. *Демократичне врядування*. 2013. Вип. 12. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_12_27

178. Нікітін В. В. Давньоруська держава. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. Т. 3. Київ : НАДУ, 2011., с. 164.

179. Ніколюк О. В., Мироненко Б. В., Кирилова В. П. Реформування системи публічного управління в умовах децентралізації влади. *Економіка харчової промисловості*. 2022. Т. 14, Вип. 2. С. 77-83.

180. Новик В. П. Система адміністративно-територіального устрою України: SWOT — аналіз. *Університетські наукові записки*. 2007. № 3. С. 70–78.

181. Носовський Г. В., Фоменко О. Т. Імперія: слов'янське завоювання світу (уринок). *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 13 – 29.

182. Нудельман В. Вдосконалення адміністративно-територіального устрою України. *Регіональна економіка*. 2001. №3. С. 126-130., с. 127-128.

183. Оглоблин О. Гетьман Іван Мазепа і Москва. *Іван Мазепа і Москва. Історичні розвідки і статті*. Упоряд., передм. М. Слабошпицький. Київ : Рада, 1994. С. 24–25.

184. Оленковська Л. П., Дурман М. О. Концептуальні основи реформування територіальної організації публічної влади України у призмі зарубіжного досвіду. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2021. № 3. С. 144-152.

185. Олійник М. П. Адміністративно-територіальна реформа 1923-1925 рр. та доля подільських містечок. *Наукові записки [Вінницького державного*

педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського]. Серія : Історія. 2013. Вип. 21. С. 134–138.

186. Олійник М. П. Поділля та Південно-Східна Волинь у перші роки радянської влади : у документах та матеріалах / Держ. арх. Хмельниц. обл., Хмельниц. нац. ун-т, Поділ. осередок Ін-ту укр. археографії та джерелознав. ім. М. С. Грушевського ; упоряд., передм., комент. М. П. Олійник. Хмельницький : ХНУ, 2008. 250 с.

187. Олійник М. П. Здійснення адміністративно-територіальної реформи 1923 року на Поділлі. *Наукові праці Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Історичні науки*. 2012. Т. 22. С. 386–399.

188. Онупрієнко А. М. Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади. *Форум права*. 2014. № 4. С. 224–228.

189. Осипенко С. О., Когут І. А. Адміністративно-територіальна реформа як основа побудови фінансової децентралізації. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2017. № 1-2. С. 355–364.

190. Павлюк А. П. Інституційно-правове забезпечення реформи територіальної організації влади в Україні. *Стратегічна панорама*. 2016. № 2. С. 113–120.

191. Пак Н. Т., Костишин Е. І. Фінансова система України часів козацької держави (1648-1657). *Економічний вісник університету*. 2016. Вип. 28(1). С. 133–140.

192. Панов А. В. Адміністративно-територіальний устрій Італії: сучасність та реформування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. №2(41). С. 57–60.

193. Панов І. В., Татаренко Г. В. Генеза концепцій децентралізації влади. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2022. № 1. С. 123-131.

194. Панухник О. В. Адміністративно-територіальна реформа як чинник зміцнення місцевої економіки. *Інноваційна економіка*. 2014. №3(52). С. 76–83.

195. Панченко Т. В. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: відповідність європейському досвіду. *Гілея: науковий вісник*. 2014. Вип. 86. С. 347–352.

196. Парамонов А. О. Оцінка ефективності територіальної організації влади: зарубіжний досвід. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1(44) С. 335–341.

197. Парамонов А. О. Проблематика територіальної організації влади в регіоні та еволюція адміністративно-територіальних систем. *Державне будівництво*. 2013. № 2. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2013_2_15

198. Парамонов А. О. Проблеми теорії та методології територіальної організації влади в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. № 1. С. 140–146.

199. Парахіна М. Б. Інститут російських воєвод у структурі Української козацької держави: політико–правові функції та практична діяльність (1654–1657 рр.). *Гілея: науковий вісник*. 2016. Вип. 113. С. 7–11.

200. Патинська-Попета М. М. Конституційні засади соціально-економічного та фінансового розвитку ОТГ. *Наукові горизонти*. 2019. №10(83). С. 41–50.

201. Пашуто В. Т. Історичне значення періоду феодальної роздрібненості Київської Русі. *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 97 – 109.

202. Петрецький І. І. Потенціал розвитку сільських територій в умовах децентралізації. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Економіка*. 2022. Вип. 1. С. 41–46.

203. Пиртко М. С. Соціально-політичні передумови формування централізованої держави в Австрії IX–XVIII ст.). *Часопис Київського університету права*. 2017. № 3. С. 54–58.

204. Піх О. М. Адміністративно-територіальна реформа 90-х років ХХ століття в Республіці Польща: завдання та результати. *Україна-Польща: історична спадщина і суспільна свідомість*. 2014. Вип. 7. С. 107–118.

205. Піх О. М. Впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні через призму польського досвіду. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 2(106). С. 231–238.

206. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р. *Офіційний веб-портал парламенту України: Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2016-%D1%80/sp:max100#Text>

207. Повість временних літ: звідки є й пішла Руська земля (уривок). Україна: історичні нариси : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 110 – 132..

208. Погорілко В. Ф. Територіальний устрій. *Юридична енциклопедія* в 6 т. / Редкол.: Ю. с. Шемшученко (відп. Ред.) та ін. Київ: „Українська Енциклопедія”, 1998. Т. 6: Т-Я. С. 42.

209. Погорілко В. Ф., Бобровник С. В. Державний устрій. *Політологічний енциклопедичний словник*. / Упорядник В. П. Горбатенко. 2-ге вид., доп. І перероб. Київ: Генеза, 2004. С. 149.

210. Подзізей О. О. Особливості формування конкурентоспроможності ОТГ на засадах сталого розвитку. *Економічний форум*. 2020. № 4. С. 72–77.

211. Подкур Р. Динаміка адміністративно-територіального поділу 1930-х рр. у контексті "великого терору" 1937–1938 рр. *Регіональна історія України*. 2013. Вип. 7. С. 193–212.

212. Полтавець С. Ініціативи президентів щодо адміністративно-територіального устрою в стратегічних комунікаціях незалежної України. *Наукові праці Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського*. 2019. Вип. 52. С. 113–137.

213. Приходченко Т. А. Реформа адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи. *Економіка. Управління. Інновації. Серія : Економічні науки*. 2016. № 4. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/eui_2016_4_14

214. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Івано-Франківської області. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 714-р. *Офіційний веб-портал парламенту України: Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/714-2020-%D1%80#Text>

215. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад. Закон України від 23.07.2020 № 562-IX. *Офіційний веб-портал парламенту України: Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text>

216. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України № 157-VIII від 14 травня 2020 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР).* 2015. № 13. ст.91. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

217. Про за основу проекту Закону України про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні. Постанова Верховної Ради України від 4 березня 2021 р. № 1325-IX. *Офіційний веб-портал парламенту України: Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1325-20/sp:max100#Text>

218. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. *Урядовий кур'єр* від 14.08.2020 — № 156.

219. Про затвердження Плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 77-р. *Офіційний веб-портал парламенту України: Законодавство України.* URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-roki>

220. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-

2021 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. *Офіційний веб-портал парламенту України: Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80/sp:max100#Text>

221. Про ліквідацію робочої групи з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2015 р. № 335. *Офіційний веб-портал парламенту України: Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2015-%D0%BF/sp:max100#Text>

222. Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи. Постанова Верховної Ради України від 5 липня 2020 року № 794-IX. *Офіційний веб-портал парламенту України: Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-20#Text>

223. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р. Інтернет-портал "Законодавство України". *Офіційний веб-портал парламенту України: Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

224. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України № 807-IX від 17.07.2020 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, № 33, ст.235. *Офіційний веб-портал парламенту України: Законодавство України.* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text>

225. Проект Закону "Про засади адміністративно-територіального устрою України". *Офіційний веб-портал парламенту України: Законодавство України.* URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986

226. Проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 15.07.2015 № 2217а. *Офіційний веб-портал парламенту України: Законодавство України.* URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812&pf35401=351848>

227. Прокопенко Л. Л., Шумляєва І. Д. Реформування територіальної організації влади в Польщі: досвід для України. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2012. Вип. 2. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_34

228. Пузанов В. В. Давньоруська державність: генезис, етнокультура та ідеологічні конструкти. *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 133 – 146.

229. Пухкал О. Г. Проблеми та перспективи адміністративно-територіальної реформи в Україні на сучасному етапі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 15. С. 88–90.

230. Пухтинський М. О. Концептуальні аспекти реформування територіальної організації влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 180–187.

231. Пухтинський М. О. Проблеми трансформації територіальної організації влади та місцевого самоврядування в контексті розвитку конституційного процесу в Україні. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право*. 2012. Вип. 1. С. 101–112.

232. Радченко О. В. Антропологічна природа ціннісної системи суспільства. *Теорія та практика державного управління: Зб. наук. пр.* 2008. Вип. 2 (21). С. 275–282.

233. Радченко О. В. Генезис прав людини як передумови виникнення правової держави: неоінстинктивістський підхід. *Проблеми законності* : зб. наук. праць. 2016. Вип. 113. с. 8–19.

234. Радченко О. Родові ознаки категорії "механізм" в соціальних науках. *Публічне управління : теорія та практика*. 2013. № 3(15). С. 19–25.

235. Рачинська М. Концептуальні шляхи побудови оптимальної моделі територіальної організації влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 3. С. 116–120.

236. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика : Моногр. / В. В. Лісничий, В. О. Грищенко, О. В. Радченко, В. П. Солових, В. М. Дзюнь; ред.: О. О. Дьомін; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. Харк. регіон. ін-т. Харків : Магістр, 2003. 579 с.

237. Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Секретаріат Кабінету Міністрів України. Київ : Видавництво Європейська комісія, 2005. 237 с.

238. Реформування публічної адміністрації: зелена книга. Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України. Київ. 2006. 48 с.

239. Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні: проекти нормативно-правових актів/упоряд. О. С. Врублевський. Київ : Ін-т громадян. суспільства, 2009. 80 с.

240. Розвиток регіонів та громад в умовах адміністративно-територіальної реформи: перспективи та загрози. *Вісник ТНЕУ*. 2015. № 4. С. 165–172.

241. Савенко І., Седікова О. Децентралізація влади, як інноваційний вектор вдосконалення публічного управління в Україні. *Економіка харчової промисловості*. 2020. Т. 12, Вип. 1. С. 101–108.

242. Савенок І. В. Фінансово-економічні аспекти реформування адміністративно-територіального устрою. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право)*. 2014. № 1. С. 121–125.

243. Савчук Н. О. До питання про державний устрій козацької України (середина – II пол. XVII ст.). *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2003. № 3-4. С. 30.

244. Сагач О. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективний аналіз та сучасний стан. *Сіверянський літопис*. 2017. № 4. С. 189–196.

245. Сагач О. Діяльність Центральної адміністративно-територіальної комісії по підготовці до переходу на триступеневу систему врядування у 1924–1925 рр. *Регіональна історія України*. 2011. Вип. 5. С. 209–222.

246. Сагач О. Зміни в адміністративно-територіальному поділі УСРР на початку 20-х рр. XX ст. *Регіональна історія України*. 2010. Вип. 4. С. 167–176.

247. Сагач О. М. Діяльність центральної адміністративно-територіальної комісії щодо формування українсько-російського кордону у 20-х рр. ХХ ст. *Гілея: науковий вісник*. 2019. Вип. 148(1). С. 68–73.

248. Саханенко С. Є. Територіальні основи організації публічної влади в Україні. Одеса, 2003. 192 с.

249. Саханенко С. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування і територіальної організації влади та шляхи їх удосконалення. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 2. С. 187–196.

250. Світлична А. В., Джос Д. С. Адміністративно-територіальна реформа: досвід Польщі та напрацювання в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 20–25.

251. Сворак С. Д. Слов'яни: згадка у найдавніших писемних джерелах. Україна: історичні нариси : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 47 – 58.

252. Сворак С. Д. Генеза народовладних інститутів Київської Русі (IX–X ст.). *Право і Безпека*. 2012. № 3. С. 66–69.

253. Сворак С. Д. Князь в структурі державної влади Київської Русі. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2010. Вип. 1. С. 23–32.

254. Сворак С. Концепція народовладдя козацької держави у політико-правових поглядах М. Грушевського. *Вісник Львівського університету*. Сер. : Юридична. 2014. Вип. 59. С. 114–120.

255. Семенов В. М., Кислощаєва М. В. Сучасні проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2015. Вип. 5(1). С. 51–54.

256. Сенишин Н. В. Основні проблеми недосконалості територіальної організації публічної влади в Україні. *Eurasian Academic Research Journal*. 2022 №. 39. С. 70-81.

257. Сенишин Н. В. Відсутність суспільної комунікації як ключова причина провалу реформування системи територіальної організації влади Р. Безсмертного.

Роль суспільної комунікації та мас-медіа в процесах європейської інтеграції: Матеріали Польсько-Української міжнар. наук.-практ. конференції за підтримки Адміністрації Президента України П. Порошенка (м. Ченстохова, Польща 8 травня 2017 р.) / За заг. ред. д.держ.упр. О. В. Радченка. Ченстохова-Київ : Вид-во ВАДНДУ, 2017. С. 164 – 169.

258. Сенишин Н. В. Децентралізація як механізм вдосконалення системи територіальної організації публічної влади в Україні. *Наукові перспективи*. 2024. № 2(44). С. 436 – 448.

259. Сенишин Н. В. Джерелознавчий аналіз проблематики територіальної організації влади в сучасному українському державотворчому дискурсі. *Державно-управлінські студії* №3(14) 2019. URL : <http://studio.ipk.edu.ua/wp-content/uploads/2020/04/Senyshyn.pdf>

260. Сенишин Н. В. Історичні етапи становлення територіальної організації влади Київської Русі. *Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи:* Матеріали 11-ї Всеукраїнської наук.-практич. конфер. (16 жовтня 2020 р., м. Херсон). Херсон: ХНТУ, 2020. С. 136–139.

261. Сенишин Н. В. Концепт територіальної організації влади в сучасному публічному врядуванні. *Державне управління в Україні: виклики та перспективи* : Матеріали міжнар. наук.-практич. конфер. (8–9 травня 2020 р., м. Запоріжжя).

262. Сенишин Н. В. Концепція територіальної організації влади в сучасному публічному врядуванні: категоріально-понятійний аналіз. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 10. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1585>

263. Сенишин Н. В. Основні проблеми недосконалості територіальної організації публічної влади в Україні. *Eurasian Academic Research Journal*. 2022 №. 39. С. 70-81.

264. Сенишин Н. В. Польський досвід трансформації системи територіальної організації публічної влади: висновки для України. *Сучасні суспільні комунікації: проблеми, пріоритети та першочергові завдання в євроінтеграційних процесах:* Матеріали міжнар. наук.-практич. конфер. (м. Хелм, Польща 27 листопада 2015 р.):

україномовний варіант / За заг. ред. О. Є. Бухтатого, О. В. Радченка. Хелм : Вид-во ВШМВСК, 2016. С. 131–136.

265. Сенишин Н. В. Сутність територіальної організації влади держави. *The 9th International scientific and practical conference “Scientific achievements of modern society”* (April 28-30, 2020) Cognum Publishing House, Liverpool, United Kingdom. 2020. С. 972–979.

266. Сенишин Н. В. Сутність, зміст і форми територіальної організації влади держави. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І.Вернадського. Серія : Державне управління.* Том 31 (70.) № 2. 2020. С. 190–198.

267. Сенишин Н. В. Форми територіальної організації влади Стародавньої Русі. *Держава та регіони. Серія: Державне управління.* 2020. № 2. С. 14–21.

268. Сенишин Н. В. Форми територіальної організації публічної влади держави. *Становлення та розвиток публічного адміністрування в Україні: матеріали XI Конф. студентів та молодих учених за міжнар. участю (8 травня 2020 року м. Дніпропетровськ).* / за заг. ред. О. Б. Кіреєвої. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2020. С. 344–347.

269. Сенишин Н. В. Форми територіальної організації публічної влади часів Козацької держави. *Науковий вісник: Державне управління.* №2(4) 2020. С. 310–326.

270. Сенишин Н. В. Функції та принципи територіальної організації публічної влади децентралізованої держави. *Науково-практичне забезпечення надання публічних послуг в умовах децентралізації: Матеріали міжнар. наук.-практич. конфер. (15 квітня 2020 р., м. Київ).* / за заг. наук. ред. Р.В. Войтович, П.В. Ворони. Київ, ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2020. С. 218–221.

271. Сенишин Н. В., Мосора Л. С. Шляхи подальшого вдосконалення системи територіальної організації публічної влади в Україні в контексті процесів децентралізації державної влади. *Місьцеве самоврядування в Україні та світі: теорія і практика: Матеріали III Міжнародної наук.-практич. конфер. (28 листопада 2023 р., м. Полтава).* Полтава: ПДАУ, 2023. С. 91–94.

272. Симоненко В. К. Реформи: адміністративно-територіальна, адміністративна і децентралізації – триєдині. *Регіональна економіка*. 2017. № 2. С. 5–9.

273. Синявська Л., Шолудько О., Богач М. Фінансова децентралізація: економічні передумови та сучасний стан. *Вісник Львівського національного аграрного університету. Серія : Економіка АПК*. 2021. № 28. С. 57-61.

274. Сімак С. В. Розбудова місцевого самоврядування як запорука трансформації територіальної організації влади в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2018. Т. 29(68), № 4. С. 115–119.

275. Сірик З. О. Європейський досвід реформування адміністративно-територіального устрою. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 3. С. 49–54.

276. Сірик З. О. Реформування адміністративно-територіального устрою України в контексті європейського досвіду. *Регіональна економіка*. 2019. №4. С. 152–165.

277. Сітарський Б. Політичний вплив на реформу децентралізації в Україні. *Агора. Журнал соціальних наук*. 2023. Вип. 1, № 1. С. 29-46.

278. Слов'яни. Вікіпедія. <https://uk.wikipedia.org/wiki/Слов'яни#/media/Файл:Slav-7-8-obrez.png>

279. Смолій В.А., Степанков В.С. Українська державна ідея XVII-XVIII століть: проблеми формування, еволюції, реалізації. Київ Альтернативи, 1997. 36 с.

280. Сосса Р. І. Картографування адміністративно-територіального устрою радянської України в 1921-1930 рр. *Вісник геодезії та картографії*. 2009. № 6. С. 20–28.

281. Сосса Р. І. Картографування адміністративно-територіального устрою радянської України в 1931-1941 рр. *Вісник геодезії та картографії*. 2010. № 1. С. 15–23.

282. Стешенко Т. В., Болдирєв С. В. Еволюція територіальної організації влади в країнах Східної Європи (Польща, Чехія, Болгарія, Угорщина, Словенія). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 32. С. 48–60.
283. Стогова О. В. Адміністративно-територіальна реформа в Україні як складова процесу децентралізації влади. *Сучасне суспільство*. 2017. Випуск 2 (14). С. 207–217.
284. Стогова О. В. Адміністративно-територіальний устрій в Україні: основні етапи становлення та їхні характеристики. *Сучасне суспільство*. 2019. Вип. 1. С. 221–232.
285. Стойко О. М. Законодавчі ініціативи щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою України. *Правова держава*. 2013. Вип. 24. С. 406–412.
286. Стукалін А. Т. Особливості державного управління воєнною організацією Київської Русі. Ефективність державного управління. 2014. Вип. 39. С. 74–84.
287. Ступень М. Г., Пересоляк В. Ю., Радомський С. С. Аналіз європейського досвіду адміністративно-територіального реформування. *Збалансоване природокористування*. 2018. № 2. С. 22–28.
288. Тараненко М. Г. Запорозька Січ – зародок української козацької держави. *Вісник Національного технічного університету України "Київський політехнічний інститут"*. Політологія. Соціологія. Право. 2013. № 3. С. 112–122.
289. Тархов С. П. Досвід реформування адміністративно-територіального поділу Франції. *Eurasian Academic Research Journal*. 2021. №. 38. С. 70–83.
290. Тварковська Л. І. До питання щодо науково-теоретичного визначення поняття “територіальний устрій держави”. *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. 2010. Випуск 48. С. 211–217.
291. Телешун С. Окремі аспекти реформування адміністративно-територіального устрою в контексті останніх урядових пропозицій. *Право України*. 2003. №1. С. 8–11.
292. Телешун С. Теоретичні аспекти визначення поняття “державний устрій України”. *Вісник УАДУ*. 1999. №4. С. 290–297.

293. Територіальна організація влади в Україні : підручник; Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, В. В. Наконечний, О. В. Ольшанський; ред.: В. В. Мамонова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. 2-е вид., випр., допов. Харків : Магістр, 2017. 259 с.

294. Територіальний розвиток і регіональна політика в Україні : виклики та пріоритети України : наук. доп. / Наук. ред. В. С. Кравців // ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України». Львів, 2018. 157 с.

295. Терлюк І. А. Особливості реалізації ідеї національної державності в козацькій Україні другої половини XVII ст. (геополітичний контекст). *Вісник Львівського торговельно-економічного університету. Юридичні науки*. 2017. Вип. 5. С. 50–55.

296. Тітов Д. В. Реформа децентралізації в Україні: досягнення та проблеми подальшої реалізації. *Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". Серія : Економічні науки*. 2022. № 1. С. 74-80.

297. Топалова Е. Х., Тохтарова І. М. Стан та перспективи реформування територіальної організації влади в Україні. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2021. № 1. С. 176-184.

298. Ткачук А. Французький досвід децентралізації очима вільними від захоплення. *Інститут громадянського суспільства: веб-сайт*. URL : https://www.csi.org.ua/publications/france_decentralization/#sdfootnote1anc

299. Трачук П. А., Тимчак В. В. Реалізація принципу децентралізації влади в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2023. Вип. 75(1). С. 293-298.

300. Третьяченко М. О. Східноєвропейський досвід територіальної організації публічної влади на місцевому рівні. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 398–404.

301. Тур О. В. Теоретичні аспекти визначення складових адміністративно-територіального устрою України. *Моделювання регіональної економіки*. 2014. № 1. С. 150–156.

302. Уколов П. С. Законодавче унормування територіального поділу Російської імперії ХХІV століття. *Україна: історичні нариси* : монографія. Новоайдар: Видавництво „Райдуга”, 2013. С. 170 – 188.

303. Україна медійна : на порозі інформаційної революції : моногр. [О. Бухтатий, О. Радченко, Г. Головченко; За науковою редакцією д. держ. упр., проф. Радченка О. В.]. Київ : Видавець СВС Панасенко, 2015. 208 с.

304. Умланд А., Бредіс І. Пострадянський парадокс: демократія в Україні, автократія в Росії. *Eurasian Academic Research Journal*. 2021. №. 38. С. 84-87..

305. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України. *Публічне право*. 2015. № 2. С. 37–44.

306. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування : науковий вісник*. 2008. Вип. 1. URL : <http://www.lvivacademy.com/visnik/zmist.html>

307. Федчишин М., Фрончко В. Новий адміністративно-територіальний устрій України і місцеве самоврядування : характер взаємозв’язку. *Віче*. 2001. № 4. С. 40–42.

308. Філософський енциклопедичний словник. НАН України, Ін-т філософії імені Г. С. Сковороди; [редкол.: В. І. Шинкарук (голова) та ін.]. Київ: Абрис, 2002. VI, 742 с.

309. Фоміцька Н. В. Причини для зміни адміністративно-територіального устрою України. *Державне будівництво*. 2011. № 1. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_28

310. Фоміцька Н. В. Реалізація державної влади на територіальному рівні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2007. 20 с.

311. Форкун І., Гордєєва Т., Мунджішвілі Т. Комплексна оцінка фінансової стійкості місцевих бюджетів як індикатор підвищення рівня бюджетного менеджменту в умовах реформи децентралізації владних повноважень. *Modeling the development of the economic systems*. 2021. № 2. С. 46-53.

312. Христенко О. А., Красовська Н. О. Соціально-економічні наслідки розвитку регіонів України за умов реформування адміністративно-територіального устрою. *Modern economics*. 2018. № 7. С. 192–202.

313. Худояр Л. В. Акти державного управління козацької старшини в системі джерел права Гетьманщини XVII–XVIII ст. *Альманах права*. 2016. Вип. 7. С. 252–255.

314. Цілі сталого розвитку: Україна : Національна доповідь. Київ, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, 2017. 176 с.

315. Чабан А. Ю. Українська козацька держава у дослідженнях істориків української діаспори. *Вісник Черкаського університету. Серія : Історичні науки*. 2019. № 1. С. 32–37.

316. Чех Н. О. Шаповал Г. М. Корупційні ризики в діяльності ОТГ та шляхи їх мінімізації. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2020. № 2. С. 181–184.

317. Чмирьова Л. Ю., Федяй Н. О. Районування території України як один з факторів просторового соціально-економічного розвитку регіонів. *Ефективна економіка*. 2013. № 3. URL : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1878>

318. Чорновіл. Ідея федералізму та її трансформації. Інтернет-Портал «Чернівці-Інфо: fakty.cv.ua» URL : <https://fakty.cv.ua/2017/08/chornovil-ideya-federalizmu-ta-jiji-transformatsiji/>

319. Шабельников В. І. Етнічні мережі та зовнішні кордони України в умовах адміністративно-територіальних реформ 20-х рр. XX ст. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]*. Сер. : Історія. 2014. Т. 227, Вип. 215. С. 17–22.

320. Шабельников В. І. Область у системі адміністративно-територіального поділу УРСР у 30-ті роки XX ст. *Наукові праці Чорноморського державного університету ім. Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"*. Сер. : Історичні науки. 2009. Т. 94, Вип. 81. С. 46–51.

321. Шевченко А. В. Формування системи державного управління у Київській Русі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 3. С. 107–113.

322. Шемшученко Ю. С., Пухтинський М. О. Концептуальні, конституційні, політико-правові засади територіальної організації публічної влади. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 4–8.

323. Шкабаро В. М. Поняття адміністративно-територіального устрою України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2012. Вип. 3. С. 123–129.

324. Штефан В. С. Досвід зарубіжних країн-членів Європейського Союзу в реформування адміністративно-територіального устрою. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 184–192.

325. Штурхало Д. «Золотий вік» чи «тюрма народів»: яким для Західної України був австро-угорський період? Он-лайн версія Радіо Свобода 10 липня 2017 р. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28606264.html>

326. Шумляєва І. Формування систем територіальної організації влади: досвід країн Європейського Союзу для України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4. С. 268–278.

327. Щебетун І. С., Гусар В. В. Реформа децентралізації влади в Україні: проблеми і перспективи. *Правничий часопис Донецького національного університету імені Василя Стуса*. 2022. № 1. С. 62-70.

328. Явір В. А. Етнополітичні виклики адміністративно-територіального устрою України. *Правова держава*. 2013. Вип. 24. С. 412–419.

329. Яворницький Д.І. Історія запорозьких козаків. Пер. з рос. І. Сварник. Львів : Світ, 1990 - 1992. У 3 т. Т. 1. 1990. С. 177.

330. Ярковий А. О. Основні засади та шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Агросвіт*. 2014. № 6. С. 35–49.

331. Barwiński E. (1935). Pierwsze podziały administracyjne Galicji. *Ziemia Czerwieńska*. Lwów, 1935. Roczn. 1, Z. 1. S. 57–65.

332. Boex, J., Edwards, B. (2016). The (Mis-) Measurement of Fiscal Decentralization in Developing and Transition Countries: Accounting for Devolved and Nondevolved Local Public Sector Spending. *Public Finance Review*. Vol. 44(6) (pp. 788-810)

333. Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E., Rose, L. E. (2014). *Size and Local Democracy*. Northampton: Edward Elgar Publishing. 480 p.
334. Ebinger, F., Kuhlmann, S., Bogumil, J. (2019). Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies*. No. 45 (1) (p. 3). P. 1 – 23.
335. Gorzelak G. (2004). Bieda i zamożność regionów. *Wymiar i współczesne interpretacje regionu* [pod. red. I. Sagan i M. Czepczyńskiego]. Gdańsk; Poznań : Bogucki Wydawnictwo Naukowe, 2004. S. 57-77., s. 70.
336. Implementation of the partnership principle and multi-level governance during the 2014–2020. ESI Funds. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies-2016/implementation-of-the-partnership-principle-and-multi-level-governance-during-the-2014-2020-esi-funds
337. Kaczmarek T. (2005). Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich. Poznań : Wydawnictwo Naukowe UAM, 2005. 390 p.
338. Keating M. The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1998. 242 p.
339. Masyk M., Buryk Z., Radchenko O., Saienko V., Dziurakh Y. Criteria for governance' institutional effectiveness and quality in the context of sustainable development tasks. *International Journal for Quality Research*. 2023. Volume 17, Number 2. Pp. 501 – 514.
340. Nepomnyashchyy, O., Radchenko, O., Marusheva, O., Prav, Y. and Shandryk, V. (2022). The Public Policy Implementation Mechanisms in the Context of Digitalization. *Economic Affairs*, Volume 67, Issue 4s. Pp. 787-794. DOI: 10.46852/0424-2513.4s.2022.12
341. OECD Regional Outlook 2016 : Productive Regions for Inclusive Societies. Paris : OECD Publishing, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264260245-en>.
342. Partnership principle and multi-level governance during the programming phase of the ES and ESI funds. *Regional Development*. URL: <https://www.eprc-strath.eu/Research-theme/Regional-development.html>

343. Radchenko, O., Kriukov, O., Kovach, V., Semenets-Orlova, I., Zaporozhets, A., Kostenko, V. (2023). Mental and Value Features of Ukrainian Society in the Context of “Civilizations Clash” as the Main Object of Information War in Ukraine. In: Radchenko, O., Kovach, V., Semenets-Orlova, I., Zaporozhets, A. (eds) *National Security Drivers of Ukraine. Contributions to Political Science*. Springer, Cham. 301-316. https://doi.org/10.1007/978-3-031-33724-6_18

344. Regional Development and Cohesion Policy beyond 2020: The New Framework at a Glance. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027

345. Regions Matter : Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. Paris : OECD Publishing, 2009. URL: <http://www.sourceoecd.org/governance/9789264076518>

346. Rodriguez-Pose A. & Garcilazo E. (2013). Quality of Government and the Returns on Investment : Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions // OECD Regional Development Working Papers. Paris : OECD Publishing, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1007933>.

347. Senyshyn Nadiia. The genesis of the formation of the system of territorial organization of power in Ukraine. *Public Administration and Law Review*. 2020. № 5. Pp. 10–20.

348. Territorial Agenda of the European Union – 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. P. 4. URL: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf

349. Vignon Jérôme J. (2011). Solidarity and responsibility in the European Union. *Policy Brief. Notre Europe*. June № 26. URL: https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/bref27_jvignon_en.pdf;

350. Woźniak-Krakowian A. D.Ortenburger (2009/2010). Od wiktyimizacji do marginalizacji społecznej. Efekt gasnącego światła u ofiar przemocy. (w;) A. Rosół i Marek S. Szczepański (Red.) *Tolerancja XV. Studia i szkice*. Częstochowa: Wydawnictwo im. S. Podobińskiego. AJD. s. 279 – 285.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Сенишин Н. В. Сутність, зміст і форми територіальної організації влади держави. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія : Державне управління.* 2020. Том 31 (70). № 2. С. 190-198.

2. Сенишин Н. В. Форми територіальної організації публічної влади часів Козацької держави. *Науковий вісник: Державне управління.* 2020. №2 (4). С. 310-326.

3. Сенишин Н. В. Децентралізація як механізм вдосконалення системи територіальної організації публічної влади в Україні. *Наукові перспективи.* 2024. № 2(44). С. 436-448.

які підтверджують апробацію результатів дисертації:

4. Сенишин Н. В. Польський досвід трансформації системи територіальної організації публічної влади: висновки для України. *Сучасні суспільні комунікації: проблеми, пріоритети та першочергові завдання в євроінтеграційних процесах:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Хелм, 27 листопада 2015 р.). Хелм, 2016. С. 131-136.

5. Сенишин Н. В. Функції та принципи територіальної організації публічної влади децентралізованої держави. *Роль суспільної комунікації та мас-медіа в процесах європейської інтеграції:* матеріали Польсько-Української міжнародної науково-практичної конференції за підтримки Адміністрації Президента України П. Порошенка (м. Ченстохова, 8 травня 2017 р.). Ченстохова-Київ, 2017. С. 164-169.

6. Сенишин Н. В. Сутність територіальної організації влади держави. *The 9th International scientific and practical conference “Scientific achievements of modern society”* (Liverpool, April 28-30 2020). Liverpool, 2020. С. 972-979.

7. Сенишин Н. В. Форми територіальної організації публічної влади держави.

Становлення та розвиток публічного адміністрування в Україні: матеріали XI конференції студентів та молодих учених за міжнародною участю (м. Дніпропетровськ, 8 травня 2020 р.) Дніпро, 2020. С. 344-347.

8. Сенишин Н. В. Концепт територіальної організації влади в сучасному публічному врядуванні. *Державне управління в Україні: виклики та перспективи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 8-9 травня 2020 р.)* Запоріжжя, 2020. С. 1-5.

9. Сенишин Н. В. Історичні етапи становлення територіальної організації влади Київської Русі. *Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи: матеріали 11-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Херсон, 16 жовтня 2020 р.)*. Херсон, 2020. С. 142-145.

10. Мосора Л. С., Сенишин Н. В. Шляхи подальшого вдосконалення системи територіальної організації публічної влади в Україні в контексті процесів децентралізації державної влади. *Міське самоврядування в Україні та світі: теорія і практика: матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 28 листопада 2023 р.)*. Полтава, 2023. С. 91-94.

які додатково відображають результати дисертації:

11. Сенишин Н. В. Концепція територіальної організації влади в сучасному публічному врядуванні: категоріально-понятійний аналіз. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1585>.

12. Сенишин Н. В. Форми територіальної організації влади Стародавньої Русі. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2020. № 2. С. 14-21.

13. Senyshyn Nadiia The genesis of the formation of the system of territorial organization of power in Ukraine. *Public Administration and Law Review*. 2021. № 1. Pp. 10-20.

14. Сенишин Н. В. Основні проблеми недосконалості територіальної організації публічної влади в Україні. *Eurasian Academic Research Journal*. 2022 № 39. С. 70-81.

Додаток Б

Всеукраїнська Академія Наук Публічного Управління («ВАНПУ»)
 Всеукраинская Академия Наук Публичного Управления («ВАНПУ»)
 Academy of Science the Public Administration («UASPA»)



www.as-publik.com E-mail: b.a.n.0989958888.2gmail.com Tel., Viber, WhatsApp:+38 098 995 88 88

8 грудня 2020 р. № 21-вд

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

видана здобувачу Івано-Франківського Національного технічного університету нафти і газу Сенишин Надії Василівни в тому, що її дисертаційне дослідження на тему «Генезис формування системи територіальної організації влади в Україні в контексті процесів децентралізації державної влади» є актуальною кваліфікаційною роботою, що містить усі ознаки наукової новизни в галузі публічного управління та адміністрування.

Отримані наукові результати дослідження Н. В. Сенишин були використані в діяльності Академії наук публічного управління, зокрема в частині виокремлення ключових трендів наукового розуміння сучасного стану, проблем і негативних тенденцій функціонування вітчизняної системи публічного врядування в межах існуючого адміністративно-територіального устрою та узагальнення на цій основі авторських пропозицій щодо системного підходу до формування нормативно-правового й адміністративно-територіального фундаменту вдосконалення територіальної організації влади в Україні.

Президент Академії наук
 публічного управління



А. М. БАЛАШОВ

Додаток В



ПОЛТАВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ЗАГАЛЬНИЙ ВІДДІЛ АПАРАТУ ОБЛДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЇ
вул. Соборності, 45, м. Полтава, 36014, тел. (+38 0532) 60-93-66

3718/01-24 № 08.06.2021 р. На № _____ від _____

ДОВІДКА**про впровадження результатів дисертаційного дослідження
Сенишин Надії Василівни**

Реформа децентралізація влади в Україні та укрупнення територіальних громад і районів в ході адміністративно-територіальної реформи потребують наукового осмислення, системного аналізу здобутих переваг і виявлених порохунків і недоліків. Відтак, дисертаційне дослідження Н. В. Сенишин на тему «Генезис формування системи територіальної організації влади в Україні в контексті процесів децентралізації державної влади», що подана на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі публічного управління, є актуальним та своєчасним.

Окремі результати цього дослідження були використані в частині підготовки аналітичних матеріалів Полтавської обласної державної адміністрації, зокрема в частині реалізації запропонованих автором положень щодо розуміння й розкриття проблем і негативних тенденцій функціонування вітчизняної системи публічного врядування в межах існуючого адміністративно-територіального устрою, концептуальних засад вдосконалення системи територіальної організації публічної влади України в контексті процесів децентралізації державної влади.

Начальник загального відділу
Полтавської ОДА
PhD в галузі публічного управління

Сабурова Г. Б.

Додаток Г

ЗАТВЕРДЖУЮ:

Ректор Івано-Франківського національного
технічного університету нафти і газу
проф. Чудик І. І.
« 10 » травня 2024 р.

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційної роботи,

видана аспірантці кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу Сенишин Надії Василівні про те, що результати її дисертаційної роботи на тему «Генезис формування системи територіальної організації влади в Україні в контексті процесів децентралізації державної влади», виконаної під керівництвом доц. Мосори Л. С. з метою здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 28 Публічне управління та адміністрування за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування, були отримані в процесі наукових досліджень за держбюджетною темою кафедри публічного управління та адміністрування «Публічне врядування в Україні в умовах європейської інтеграції» (номер державної реєстрації 0118U005403).

За результатами отриманих в процесі виконання наукових завдань дисертаційної роботи аспіранткою Сенишин Н. В. самостійно і у співавторстві були опубліковані наукові праці за наступним переліком:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Сенишин Н. В. Сутність, зміст і форми територіальної організації влади держави. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія : Державне управління.* 2020. Том 31 (70). № 2. С. 190-198.

2. Сенишин Н. В. Форми територіальної організації публічної влади часів Козацької держави. *Науковий вісник: Державне управління.* 2020. №2 (4). С. 310-326.

3. Сенишин Н. В. Децентралізація як механізм вдосконалення системи територіальної організації публічної влади в Україні. *Наукові перспективи.* 2024. № 2(44). С. 436-448.

які підтверджують апробацію результатів дисертації:

4. Сенишин Н. В. Польський досвід трансформації системи територіальної організації публічної влади: висновки для України. *Сучасні суспільні комунікації: проблеми, пріоритети та першочергові завдання в євроінтеграційних процесах:* матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Хелм, 27 листопада 2015 р.). Хелм, 2016. С. 131-136.

5. Сенишин Н. В. Функції та принципи територіальної організації публічної влади децентралізованої держави. *Роль суспільної комунікації та мас-медіа в процесах європейської інтеграції:* матеріали Польсько-Української міжнародної науково-практичної конференції за підтримки Адміністрації Президента України П. Порошенка (м. Ченстохова, 8 травня 2017 р.). Ченстохова-Київ, 2017. С. 164-169.

6. Сенишин Н. В. Сутність територіальної організації влади держави. *The 9th International scientific and practical conference "Scientific achievements of modern society"* (Liverpool, April 28-30 2020). Liverpool, 2020. С. 972-979.

7. Сенишин Н. В. *Форми територіальної організації публічної влади держави. Становлення та розвиток публічного адміністрування в Україні: матеріали XI конференції студентів та молодих учених за міжнародною участю (м. Дніпропетровськ, 8 травня 2020 р.)* Дніпро, 2020. С. 344-347.

8. Сенишин Н. В. *Концепт територіальної організації влади в сучасному публічному врядуванні. Державне управління в Україні: виклики та перспективи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 8-9 травня 2020 р.)* Запоріжжя, 2020. С. 1-5.

9. Сенишин Н. В. *Історичні етапи становлення територіальної організації влади Київської Русі. Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи: матеріали 11-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Херсон, 16 жовтня 2020 р.)*. Херсон, 2020. С. 142-145.

10. Мосора Л. С., Сенишин Н. В. *Шляхи подальшого вдосконалення системи територіальної організації публічної влади в Україні в контексті процесів децентралізації державної влади. Міське самоврядування в Україні та світі: теорія і практика: матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Полтава, 28 листопада 2023 р.)*. Полтава, 2023. С. 91-94.

які додатково відображають результати дисертації:

11. Сенишин Н. В. *Концепція територіальної організації влади в сучасному публічному врядуванні: категоріально-понятійний аналіз. Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2019. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1585>.

12. Сенишин Н. В. *Форми територіальної організації влади Стародавньої Русі. Держава та регіони. Серія: Державне управління.* 2020. № 2. С. 14-21.

13. Senyshyn Nadiia *The genesis of the formation of the system of territorial organization of power in Ukraine. Public Administration and Law Review.* 2021. № 1. Pp. 10-20.

14. Сенишин Н. В. *Основні проблеми недосконалості територіальної організації публічної влади в Україні. Eurasian Academic Research Journal.* 2022 № 39. С. 70-81.

Положення наукових праць, опублікованих за результатами дослідження, використовуються для підготовки лекцій, навчальних посібників, інших навчально-методичних матеріалів для семінарських (практичних) занять з навчальних дисциплін «Багаторівневе врядування», «Децентралізація публічного адміністрування», «Регіональний розвиток», «Система публічного адміністрування»; в науково-дослідній роботі студентів при підготовці курсових, бакалаврських, магістерських робіт; при проведенні наукових досліджень в рамках науково-дослідної роботи кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу

02

Директор Інституту гуманітарної
підготовки та державного управління,
д.філос.н, професор



Дмитро ДЗВІНЧУК