

DOI: 10.5281/zenodo.3566993

UDCClassification: 332.12

JEL Classification: R58

## ON THE NEW STAGE OF REFORMING THE LOCAL SELF-GOVERNMENT AND TERRITORIAL ORGANIZATION OF GOVERNMENT IN UKRAINE

### ЩОДО ПИТАННЯ НОВОГО ЕТАПУ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Svitlana V. Filyppova, Doctor of Economics, Professor  
*Odessa National Polytechnic University, Odessa, Ukraine*  
ORCID: 0000-0002-3371-6756  
Email: s.filyppova@gmail.com

Maryna V. Volosiuk, PhD in Economics, Associate Professor  
*Admiral Makarov National University of Shipbuilding, Mykolaiv, Ukraine*  
ORCID: 0000-0002-0612-6988  
Email: maryna.volosiuk@gmail.com  
Recieved 10.05.2019

*Філіппова С.В., Волосюк М.В. Щодо питання нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Науково-методична стаття.*

У статті розглядаються основні питання переходу до другого етапу децентралізації в Україні. Робиться наголос на тому, що державна регіональна політика України не може зводитися лише до реформи адміністративно-територіального устрою, але без проведення реформування територіальної організації влади і системного розуміння місця громад у регіональному розвитку неможливо досягти економічного зростання і розвитку держави загалом у сучасних умовах. У статті досліджено еволюційний шлях добровільного об'єднання територіальних громад і пропонується при переході до другого етапу децентралізації – формування системи адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня – зважити на об'єднання територіальних громад за принципом спроможності (за необхідності через їх укрупнення або переформатування) задля досягнення конкурентоздатності громад та економічного зростання країни.

*Ключові слова:* децентралізація, місцеве самоврядування, спроможна територіальна громада, спроможна одиниця субрегіонального рівня

*Filyppova S.V., Volosiuk M.V. On the new stage of reforming the local self-government and territorial organization of government in Ukraine. Scientific and methodical article.*

The article highlights the main points of transition to the second stage of decentralization in Ukraine. It is emphasized that the state regional policy of Ukraine can not be reduced to the reform of the administrative and territorial system only. However, it is currently impossible to achieve economic growth and development of the state as a whole without reforming the territorial organization of government and systematic understanding of the place of communities in regional development. The article studies the evolution of voluntary merger of territorial communities. At the transition to the second stage of decentralization, which suggests formation of a subregional administrative and territorial system, it is proposed to consider merger of territorial communities based on the principle of their capacity, consolidating or reformatting them if necessary. This will help to achieve community competitiveness and economic growth.

*Keywords:* decentralization, local self-government, capable territorial community, capable subregional unit

**Е**кономічне зростання України визначається як законами ринку, так і об'єктивними умовами його регулювання, де важливу роль відіграє держава. В основі стратегічного бачення сталого розвитку України покладено децентралізацію та впровадження регіональної політики, яка передбачає гармонійне поєднання загальнонаціональних і регіональних інтересів, забезпечення партнерської взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, бізнесу, науки, освіти та організацій громадянського суспільства [1]. Звідси – все більшої актуальності набуває основна ідея Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні – досягнення стійкого економічного ефекту за умови формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [2]. Тому прагнення органів державної влади полягає у реалізації даної ідеї через державну регіональну політику, що базується на створенні умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання [3].

У 2019 році Кабінет Міністрів України оголосив перехід до нового етапу децентралізації 2019-2021рр., який передбачає закріплення вже набутих успіхів і завершення формування спроможних громад, зміну територіального устрою, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії, коли жителі можуть висловити свою думку з різних питань не від виборів до виборів, а повсякчас. Серед основних завдань нового етапу

децентралізації: затвердження нової територіальної основи країни, закріплення фінансової самодостатності місцевого самоврядування, формування ефективної системи управління.

Тому сьогодні постала нагальна потреба визначити зміст і сутність трансформацій, що відбуваються в регіональному розвитку країни для подальшого формування відповідних дієвих механізмів реалізації другого етапу децентралізації.

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

Концептуальні основи відповідних трансформацій знайшли своє відображення у наукових дослідженнях щодо:

- методології та практичних аспектів побудови сучасних систем адміністративно-територіального устрою, де звертається увага на необхідність збереження та вдосконалення дієвої вертикалі державної влади [4];
- механізмів та інструментів впровадження моделі територіально-управлінської системи, яка передбачає створення нових видів територіальних одиниць регіонального, субрегіонального, місцевого рівнів, а також запровадження факультативних територіальних одиниць - зон спільної компетенції та субпоселенських утворень [5];
- модернізації системи публічної влади через обґрунтування доцільності переходу до нових управлінських структур залежно від зміни чисельності населення та необхідності забезпечувати якісне задоволення потреб населення територіальних громад [6];
- формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад, де обґрунтовано необхідність оптимізації процесу формування об'єднаних територіальних громад в умовах реформи місцевого самоврядування та активізації економічного розвитку громад [7];
- реалізації інноваційно спрямованої моделі розвитку територій на основі децентралізації, упровадження партнерської моделі співпраці, сприяння розвитку громадських ініціатив, соціальних інновацій. При цьому важливим є становлення соціальних груп дій як рівноправних учасників процесу прийняття та реалізації рішень, важливих з погляду соціо-еколого-економічної ефективності функціонування територіальної системи [8].

На нашу думку, в умовах переходу до другого етапу децентралізації в Україні, необхідно сформувати стійке наукове підґрунтя для наступних кроків реформи місцевого самоврядування.

*Метою статті є* дослідження теоретичних засад формування нової державної регіональної політики та обґрунтування її ефективної реалізації, зокрема, в частині організації спроможних одиниць адміністративно-територіального устрою базового та субрегіонального рівнів.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Сучасний стан і специфіка державної регіональної політики в Україні є результатом тривалих трансформаційних процесів. Спочатку вітчизняна регіональна політика сприймалася як інструмент згладжування диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів, в основному за рахунок дотацій територіям, що мали певні проблеми розвитку («депресивні» території). Проведення такої політики вимагало централізованої системи планування та керування з чітко зазначеними цілями та завданнями для кожного рівня влади.

З часом державна регіональна політика ставала все більш різнобічною, враховувала зміни в глобальній економіці, перехід цивілізованого світу до постіндустріальної формації, а у зв'язку з цим, до посилення процесів децентралізації та локалізації господарської діяльності.

Закономірно, що виникла нова концепція державної регіональної політики, яка орієнтується на децентралізацію влади та співробітництво між різними її рівнями. У Законі України «Про засади державної регіональної політики» [3] визначено, що державна регіональна політика – це система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України. Тобто, перш за все, наголошується на узгодженні дій регіонів і центральної влади щодо самих регіонів [9].

Основна ідея сучасної державної регіональної політики, що зазначена у Державній Стратегії регіонального розвитку до 2020 року [10], – розвиток та єдність, орієнтовані на людину. Підтвердження цього може слугувати План заходів з реалізації другого етапу Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [11], яким передбачено ряд заходів центральних органів виконавчої влади, що мають безпосередній вплив на регіональний розвиток, та заходів місцевого значення, які спрямовані на розвиток окремих адміністративно-територіальних одиниць, зокрема програми регіонального розвитку «Розвиток людського потенціалу», «Інноваційна економіка та інвестиції», «Сільський розвиток», «Загальноукраїнська солідарність» та ін.

Однак ефективна реалізація заходів сучасної державної регіональної політики неможлива без інтеграції трьох рівнів забезпечення регіонального розвитку: просторового розвитку на рівні територіальної громади, регіонального розвитку на рівні регіону й регіональної політики на загальнонаціональному рівні [12].

Зрозуміло, що державна регіональна політика в Україні не може зводитися лише до реформи адміністративно-територіального устрою, однак без проведення реформування територіальної організації влади і системного розуміння місця громад у регіональному розвитку неможливо досягти економічного зростання і розвитку держави загалом у сучасних умовах.

Сучасна реформа адміністративно-територіального устрою має принципові умови її проведення: — реформування повинно відбуватися шляхом добровільного об'єднання територіальних громад; — нові об'єднанні територіальні громади повинні бути спроможними [8].

Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. Об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто, є міською територіальною громадою, центром якої визначено селище – селищною, центром якої визначено село – сільською.

У Постанові Кабінету Міністрів України [13] визначено, що спроможні територіальні громади – це територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [13].

У теоретичних та практичних напрацюваннях щодо спроможності територіальних громадова йде про достатність фінансових, інфраструктурних та кадрових ресурсів для вирішення питань місцевого значення в інтересах громади (рис. 1).

Фінансова спроможність територіальної громади полягає у тріаді наступних чинників: достатності фінансового потенціалу громади, результативності використання фінансових ресурсів та можливості фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку [14].

Інфраструктурна спроможність територіальної громади полягає у забезпеченні органами місцевого самоврядування надання жителям усіх необхідних публічних послуг.

Кадрова спроможність територіальної громади полягає у забезпеченні органів місцевого самоврядування необхідною кількістю працівників потрібної спеціалізації, відповідного рівня кваліфікації та мотивації для реалізації поставлених цілей [15].

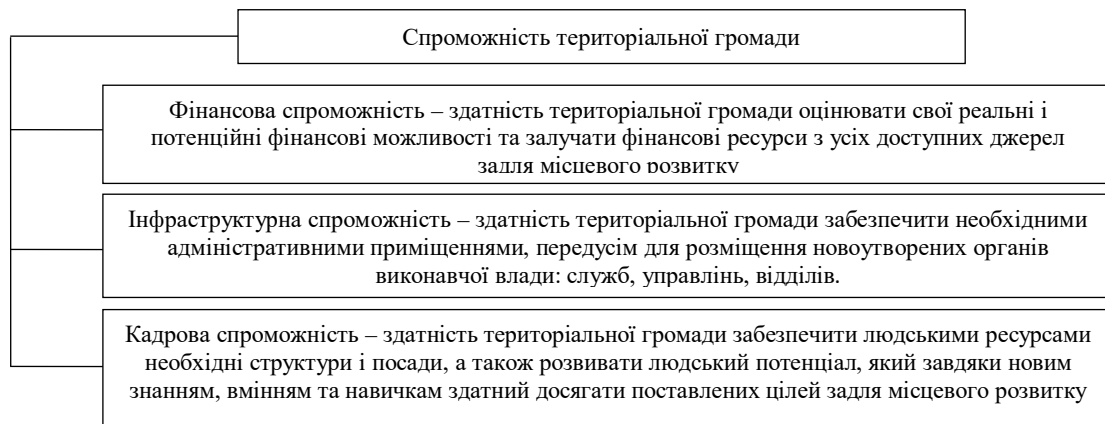


Рис. 1. Форми спроможності територіальних громад.  
Джерело: складено авторами за матеріалами [13-15]

У [15] визначено складові поняття «спроможна територіальна громада» (табл. 1). Вчені вважають, що спроможна громада ефективно використовує не лише свій місцевий потенціал у вигляді майна, фінансів, людських ресурсів (кадрів), повноважень, але й інструменти впливу на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, здійснює повноцінне місцеве самоврядування та забезпечує потреби мешканців відповідних населених пунктів [15].

Поділ ознак спроможної територіальної громади на потенційні і функціональні (табл. 1) вказує не тільки на наявність ресурсів для вирішення питань місцевого значення, але й на ефективність їх використання в інтересах усіх жителів громади.

У наукових дослідженнях останніх років все більше починають звертати увагу на інші складові спроможності територіальної громади. Так, М. Бриль, О. Врублевський та ін. [15], вводячи поняття «успішна територіальна громада», крім вищезазначених ознак, пропонують оцінити вплив локальної ідентичності на згуртованість об'єднаної територіальної громади, розглядають питання рівня довіри між владою і громадою.

В.Ю. Медвідь, І.І. Коблянська, Ю.І. Данько [8] застосовують поняття «самодостатньої територіальної громади» як такої, що має величезну територію, розвинену соціальну інфраструктуру, необхідний кадровий потенціал, матеріальні та фінансові ресурси, достатні для вирішення питань місцевого

значення в інтересах жителів громади, підкреслюючи при цьому, що самодостатня територіальна громада має бути спроможна в процесі свого функціонування не тільки задовольняти поточні потреби, алей створювати умови для подальшого успішного соціально-економічного розвитку [8].

Таблиця 1. Складові поняття «спроможна територіальна громада»\*

Ознаки спроможної територіальної громади	
потенційні	функціональні
Наявність необхідної інфраструктури	Дієвий вплив активної частини територіальної громади на діяльність органу місцевого самоврядування та його посадових осіб
Наявність достатніх фінансових ресурсів та джерел їх утворення	
Наявність кваліфікованих людських ресурсів (кадрів)	
Наявність певного обсягу повноважень у представницького органу місцевого самоврядування (місцевої ради), обраного громадою	Реальне вирішення переважної більшості питань місцевого значення, що належить до компетенції відповідної ради, зокрема й через надання низки публічних послуг членам територіальної громади
Наявність активно налаштованої частини територіальної громади, які беруть участь у вирішенні низки питань її життєдіяльності	

*Джерело: складено авторами за матеріалами [15]*

У лютому 2017р. у суспільну та наукову дискусію було введено поняття «розумне зростання громад», яке базується на п'яти принципах розумного зростання, а саме: розумної освіти, розумної місцевої економіки, розумної організації життєвого простору, розумного використання ресурсів та охорони довкілля, розумних людей [16].

І.Л. Гурняк, О.І. Дацко, О.І. Яремчук [17] доводять, що територіальна громада є суб'єктом підприємницької діяльності й елементом економічної системи держави, яка для забезпечення своєї економічної самодостатності і ефективності має продукувати не лише додану вартість, але й економічну додану вартість (новостворений актив або частина якогось активу, який запущений у суспільний обіг, набув суспільної значущості і ринкової вартості) [17]. Цю думку підтримують і автори наукового дослідження [4], які наполягають на доцільності розглядати показники підприємницької та інвестиційної активності, а також економічної активності населення в якості критеріїв оцінки спроможності територіальних громад. Останній критерій є важливим, оскільки 60% податку на доходи фізичних осіб залишаються у розпорядженні територіальних громад [4].

Аналіз наукових досліджень дозволяє нам підсумувати погляди вчених на ознаки спроможної територіальної громади, які склалися в результаті оцінювання першого етапу децентралізації. На нашу думку, чинниками об'єднання спроможних територіальних громад є:

- формування ефективної співпраці між різними рівнями влади;
- фахова підготовка кадрів для роботи в нових умовах, знання новітніх технологій управління місцевим розвитком та відповідні навички, які дозволяють застосовувати ці знання в умовах конкретної громади;
- сприяння розвитку малого та середнього підприємництва (у т.ч. інноваційного), збереження та розширення наявних суб'єктів господарювання в територіальній громаді;
- просування інвестиційних можливостей території;
- формування нової соціальної політики, за якої активні мешканці громади відчуватимуть необхідність у налагодженні стосунків, позитивної взаємодії та підвищенні рівня довіри між жителями територіальної громади.

Іншими словами, основним пріоритетом соціально-економічного зростання територіальних громад повинна стати їх конкурентоздатність, а це неможливо без інституційної підтримки.

Для надання нового поштовху розвитку спроможних об'єднаних територіальних громад, перш за все необхідно оцінити та узагальнити процеси об'єднання територіальних громад в Україні (табл. 2).

Громади мають право об'єднуватися, як вони самі виберуть. Як зазначається у [19], кожна громада в процесі реформування місцевого самоврядування може обрати будь який з трьох можливих варіантів поведінки:

- а) взагалі ні з ким не об'єднуватись;
- б) об'єднатися з іншими громадами в довільній конфігурації – головне, щоб громади були суміжні;
- в) об'єднатися так, як визначено Перспективним планом формування спроможних територіальних громад, розробленим на рівні облдержадміністрації.

Але якщо громади хочуть отримати передбачені преференції з боку держави, то мусять об'єднатися у відповідності з Перспективним планом. Хоча досвід перших ОТГ показав, що Перспективні плани було змінено у відповідності до реально створених ОТГ, але системність такого кроку є сумнівною [19, с.65].

Оскільки процес укрупнення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня впливає на трансформацію територіального устрою і субрегіонального рівня, то це потребує переформатування системи органів влади на районному рівні.

Наразі відбувається моделювання тільки базового рівня адміністративно-територіального устрою – добровільне об'єднання в територіальні громади. Районний рівень адміністративно-територіального устрою не зникне, він переформатується. Наявність невеликих районів в областях втрачає сенс, тому що основні повноваження переходять на базовий рівень – рівень об'єднаних територіальних громад, тобто більшість послуг жителі можуть отримувати не в «районах», а в громадах.

Таблиця 2. Формування об'єднаних територіальних громад

Тип об'єднаної територіальної громади	Механізм об'єднання	Переваги	Недоліки
1	2	3	4
Організація адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад) з точки зору визначення повноважень			
Варіант 1 Не передбачає змін адміністративно-територіального устрою	Перерозподіл повноважень та відповідальності без укрупнення та об'єднання громад	– можливість здійснювати оптимізацію мережі соціальних закладів на території району; – проведення заходів не вимагає великих інвестицій	– домінуюча централізація адміністративних функцій щодо публічних послуг сільських районів; – конфлікт між районним рівнем та містами районного значення; – дублювання повноважень
Варіант 2 Передбачає несуттєві зміни в адміністративно-територіальному устрої	Укрупнення шляхом добровільного об'єднання громад та розподіл функцій залежно від наявних договірних відносин	– зміцнення самоврядування частини сільських та міських громад; – створення умов для активізації участі членів громад у вирішенні місцевих питань; – проведення заходів не вимагає великих інвестицій	– інертність існуючих сільських громад, брак кваліфікованих кадрів; – неможливість визначити єдині бюджетні нормативи; – високий рівень переадресації трансфертів між громадами
Варіант 3 Мережа адміністративно-територіальних одиниць змінюється кардинально. Межі районів змінюються в деяких випадках	Укрупнення громад шляхом централізованого об'єднання в тому числі примусове	– створення умов для забезпечення рівних стандартів послуг на території держави у всіх громадах і районах; – високий рівень субсидіарності при наданні послуг; – чіткий розподіл повноважень між рівнями самоврядування	– серйозні капіталовкладення для проведення заходів; – нестійкість створення громад від демографічних та економічних факторів; – труднощі при формуванні дохідної частини бюджету у зв'язку з міграцією працездатного населення
Варіант 4 Кардинальна зміна адміністративної мережі як на базовому, так і на районному рівнях	Розукрупнення існуючих районів до рівня мінімально можливого для виконання делегованих повноважень та формування громад навколо центрів економічного розвитку	– тенденції до підвищення доходності громад у розрахунку на мешканця; – поєднання в рамках адміністративно-територіальної одиниці інтересів бізнесу та рівнів надання послуг; – можливість оптимізації мережі соціальних закладів як на території громади, так і району; – можливість врегулювання повного циклу життя в рамках адміністративно-територіальної одиниці	– більшій відстані до центру громади; – конфліктність на перехідному етапі між громадами та районними адміністраціями
Формування територіальних громад з точки зору економічного розвитку сільських територій			
Приміські сільські території	Розташування поблизу великих міст	– близькість ринків збуту сільсько-господарської продукції; – додаткові можливості для працевлаштування місцевого населення; – значний потенціал для залучення іноземних інвестицій; – додаткові можливості для наповнення місцевого бюджету	– фактичне поглинання містом; – виснажливе використання природних ресурсів на користь міста; – екологічні проблеми
Прикордонні сільські території	Розташування в безпосередній близькості від кордону держави	– відкритість до транскордонного співробітництва; – проходження через територію громади інформаційних, економічних, культурних та інших потоків; – реалізація спільних проектів розвитку	– високий рівень міграції населення; – частково або повністю нелегальна транскордонна економічна діяльність



## Продовження таблиці 2

1	2	3	4
Аграрні сільські території - багатоземельні	Локалізація в областях, де переважає великотоварне сільськогосподарське виробництво (агрохолдінги)	– значний потенціал для залучення інвестицій; – інноваційний розвиток; – наявність робочих місць	– успішність здійснення адміністративно-територіальної реформи залежить від реалізації інтересів великих аграрних виробників
- малоземельні	Локалізація в областях, де аграрний потенціал формується в сегменті особистих господарств населення	– самозайнятість, самозабезпеченість	– високий рівень подрібненості територій та малочисельності мешканців
Периферійні сільські території	Розташування переважно у депресивних зонах, включаючи передгірні та гірські	– перспективи залучення інвестицій в туристично-рекреаційну сферу, відпочинкову індустрію, народні промисли тощо	– недостатність людського капіталу для забезпечення динамічного інноваційного розвитку
Моделювання об'єднання територіальних громад з точки зору розвитку взаємовідносин між окремими населеними пунктами та їх мешканцями			
Шлях 1. Відсторонення	Мешканці віддалених населених пунктів – «пасивні спостерігачі» і не приймають участі у розвитку громади	–	– неможливість залучення мешканців віддалених, економічно відсталих сіл / селищ до реалізації планів розвитку ОТГ
Шлях 2. Відокремлення	Існування відокремлених груп всередині громади зі своїми інтересам	– наявність в громаді успішних соціальних груп	– успішні соціальні групи не мають потреби у взаємодії з усіма громадами
Шлях 3. Злиття - поглинання	Переміщення мешканців до адміністративного центру об'єднаної територіальної громади	– незначна міграція активної молоді за кордон або в іншу обласний центр	– адаптування молоді до звичаїв, цінностей домінуючої міської культури, поступове зникнення сіл і сільського стилю життя
Шлях 4. Об'єднання - включення	Окремі населені пункти об'єднуються в єдину громаду на принципах взаєморозуміння, згуртованості, злагоди і довіри. На цій підставі розвивається виробнича кооперація	– включення кожного члена окремих населених пунктів громади у взаємодію, яка безпосередньо сприятиме досягненню спільних соціально значимих результатів	–

Джерело: складено авторами за матеріалами [4, 15, 18]

У 2019 році Міністерство регіонального розвитку розробило Методику формування нових районів [20], яку спрямувало обласним державним адміністраціям у вигляді рекомендацій для врахування у роботі. Згідно із запропонованою Методикою [20], кожна одиниця адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня (ОСР) утворюється в межах Автономної Республіки Крим, однієї області та складається з територій кількох сільських, селищних, міських територіальних громад. Чисельність постійного населення ОСР становить не менше 150 тис. осіб [20].

Міністерством регіонального розвитку запропонований загальний алгоритм реформування районного рівня:

- I. Завершити моделювання об'єднаних територіальних громад для кожної області;
- II. Провести аналіз територіальної організації влади та мережі госпітальних округів області;
- III. Змоделювати систему нових районів для кожної області.

Під спроможною одиницею адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня (спроможна ОСР) будемо розуміти об'єднання спроможних територіальних громад, представництво їх інтересів на регіональному рівні.

Зважене реформування районного рівня, побудова спроможних ОСР дозволить уникнути конфліктних ситуацій між органами представницької влади різних рівнів та органами виконавчої влади; винести на районний рівень низку проблемних питань, які громади не можуть вирішити ефективно; забезпечити ефективне представництво інтересів спроможних територіальних громад.

## Висновки

Від добровільного об'єднання територіальних громад наразі варто переходити до об'єднання за принципом спроможності, економічної доцільності, навіть якщо це здійснюватиметься через укрупнення і переформатування ОТГ. Основним пріоритетом тут має стати конкурентоздатність територіальних громад, а це неможливо без інституційної підтримки. Головними питаннями при цьому постають: комфортне середовище для життя людей, доступність до адміністративних та соціальних послуг та

узгодження інтересів усіх рівнів нового адміністративно-територіального устрою – громади, району та регіону.

Новий етап реформування місцевого самоврядування в Україні впливає на трансформацію територіального устрою і субрегіонального рівня, і це потребує переформатування системи органів влади на районному рівні. При формуванні системи нових районів області, варто вже зараз спиратися на принцип спроможності і розуміти під спроможною одиницею субрегіонального рівня об'єднання спроможних територіальних громад, представництво їх інтересів на регіональному рівні.

### Abstract

The article considers the main points of transition to the second stage of decentralization in Ukraine. It is emphasized that the state regional policy of Ukraine cannot be reduced to the reform of the administrative and territorial system. Yet, it is impossible to achieve economic growth and development of the state in general at present without reforming the territorial organization of government and systematic understanding of the place of communities in regional development.

The first stage of decentralization in Ukraine, which suggests voluntary unification of basic administrative units in the form of communities, is coming to an end. Thus, the article studies the stages of realization of the current state regional policy regarding the organization of merger of territorial communities, particularly the regional development programs "Human Potential Development", "Innovative Economy and Investments", "Rural Development", "All-Ukrainian Solidarity", etc. In addition, the article renders theoretical and practical insights of Ukrainian scientists considering the capacity of territorial communities. Moreover, the processes of merger of territorial communities in Ukraine are evaluated and generalized.

Nonetheless, not all communities actually have the material, financial, and human resources to address local issues for the benefit of community residents. Therefore, the authors of the article claim that it is time to reformat communities based on the principle of their capacity and economic feasibility.

Capable territorial communities are merged on the basis of the following factors:

- establishment of efficient cooperation among different levels of government;
- professional training for work under new conditions, providing knowledge of the latest technologies for
- local development management and relevant skills for application of this knowledge in a specific community;
- assistance in the development of new small and medium-sized enterprises (including innovative ones), maintaining and expanding the businesses already operating in the local community;
- promotion of investment opportunities of the territory;
- formation of a new social policy ensuring active community residents are motivated to forge relationships, create positive experiences of interaction, and increase the level of trust between the residents of the territorial community.

Hence, competitiveness of territorial communities should be the main priority, which is impossible without institutional support.

The new stage of local self-government reform in Ukraine is affecting the transformation of the subregional territorial system as well. This requires reforming the system of authorities at the district level. When establishing the new district system of the region, it is necessary to account for the principle of capacity. A capable subregional unit is a merger of capable territorial communities with their interests represented at the regional level.

### Список літератури:

1. Стратегія сталого розвитку України до 2030 року (проект – 2017) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.undp.org>.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] // Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014р. №333 р. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] // Закон України від 05 лютого 2015р. №156-VIII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
4. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування: монографія / наук. ред. В.С. Кравців / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». – Львів, 2016. – 264 с.
5. Герасимюк К.Х. Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 – механізми державного управління / Герасимюк Костянтин Харитонович. – Одеса, 2016. – 20 с.

6. Савенок В.В. Модернізація системи публічної влади в адміністративному районі України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування / Савенок Вячеслав Володимирович. – Київ, 2018. – 20 с.
7. Патицька Х.О. Формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.05 – розвиток продуктивних сил і регіональна економіка / Патицька Христина Олегівна. – Львів, 2018. – 22 с.
8. Медвідь В.Ю. Формування та реалізація механізму інтегрованого територіального управління в триаді соціо-еколого-економічних чинників: науково-методичні рекомендації / В.Ю. Медвідь, І.І. Коблянська, Ю.І. Данько. – Суми: Університетська книга, 2018. – 86с.
9. Куйбіда В.С. Формування та реалізація нової регіональної політики в Україні / В.С. Куйбіда // Ефективність державного управління. – 2017. – Вип. 1 (50). – Ч. 1. – С. 13-20.
10. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] // Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014р. № 385.– Режим доступу: <https://kmu.gov.ua>.
11. Деякі питання реалізації у 2018-2020 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс] // Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2018 р. № 733. – Режим доступу: <https://kmu.gov.ua>.
12. Нова регіональна політика для нової України: Аналітична доповідь [Електронний ресурс] / Я.А. Жаліло, В.І. Жук, О.Ю. Снігова, А.О. Філіпенко, О.В. Шевченко. – К.: Інститут суспільно-економічних досліджень, 2017. – 36 с. – Режим доступу: <https://iser.org.ua>.
13. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] // Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015р. №214.– Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
14. Куценко Т. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління [Електронний ресурс] / Т.Ф. Куценко, Я.С. Сіренко. – 2019. – Режим доступу: <http://ir.kneu.edu.ua>.
15. Успішна територіальна громада: будемо разом [Електронний ресурс] / М. Бриль, О. Врублевський, О. Данчева, А. Сеїтосманов, Е. Чубаров. – Харків: Видавничий будинок Фактор, 2018. – 128с. - Режим доступу: <http://despro.org.ua>.
16. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. / А.П. Лелеченко, О.І. Васильєва, В.С. Куйбіда, А.Ф. Ткачук. – К.: – 2017. – 110 с.
17. Гурняк І.Л. Додана вартість як базис економічного розвитку територіальних громад / І.Л. Гурняк, О.І. Дацко, О.І. Яремчук // Регіональна економіка. – 2015. – №1. – С. 37-46.
18. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади [Електронний ресурс] / Ю. Ганущак – К.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160 с. – Режим доступу: <http://despro.org.ua>.
19. Кавунець А.В. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект) [Електронний ресурс] / А.В. Кавунець, В.В. Дорох – К., 2016. – Режим доступу: <http://www.barrda.gov.ua>.
20. Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня [Електронний ресурс] // Методичні рекомендації Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 08 серпня 2019 р. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua>.

## References:

1. Strategy for sustainable development of Ukraine until 2030. (2017). Retrieved from <https://www.undp.org> [in Ukrainian].
2. On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of government in Ukraine. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine 333-p.(2014). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
3. On the principles of state regional policy. 156-VIII. (2015). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
4. Kravtsiv, V.S. (Eds). (2016). Administrative and territorial structure of Ukraine: methodological foundations and practice of reforming. Lviv: State Institution "Institute of Regional Research named after M.I. Dolishniy of NAS of Ukraine" [in Ukrainian].
5. Herasymiuk, K.Kh. (2016). Optimization of the territorial and administrative system of Ukraine in the context of the European experience. Extendet abstract of candidate's thesis. Odesa, Ukraine [in Ukrainian].



6. Savenok, V.V. (2018). Modernization of the public authority system in the administrative district of Ukraine. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
7. Patytska, Kh.O. (2018). Formation of the financial and economic potential of territorial communities under the local self-government reform. (Master's thesis abstract). Lviv [in Ukrainian].
8. Medvid, V.Yu., Koblianska, I.I., & Danko, Yu.I. (2018). Establishment and implementation of the integrated territorial management mechanism in the triad of social, ecological and economic factors: scientific and methodological recommendations. Sumy: Universytetska knyha [in Ukrainian].
9. Kuibida, V.S. (2017). Formation and implementation of a new regional policy in Ukraine. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia (Efficiency Of Public Administration)*, 1(50), 13-20 [in Ukrainian].
10. On approval of the State Strategy for Regional Development for the period up to 2020. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine 385. (2014). Retrieved from: <https://kmu.gov.ua> [in Ukrainian].
11. Some issues related to the implementation of the State Strategy for Regional Development for the period up to 2020 in the years 2018-2020. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine 733. (2018). Retrieved from <https://kmu.gov.ua> [in Ukrainian].
12. Zhalilo, Ya.A., Zhuk, V.I., Snihova, O.Yu., Filipenko, A.O., & Shevchenko, O.V. (2017). New regional policy for the new Ukraine. (Analytical Report). Kyiv: Institute for Social and Economic Research. Retrieved from: <https://iser.org.ua> [in Ukrainian].
13. On approval of the Methodology of formation of capable territorial communities. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine 214 (2015). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua> [in Ukrainian].
14. Kutsenko, T.F., & Sirenko, Ya.S. (2019). Ensuring the financial capacity of territorial communities as a priority for decentralized management. Retrieved from: <http://ir.kneu.edu.ua> [in Ukrainian].
15. Bryl, M., Vrublevskiy, O., Dancheva, O., Seitosmanov, A., & Chubarov, E. (2018). Successful territorial community: let us build it together. Kharkiv: Publishing house Factor. Retrieved from <http://despro.org.ua> [in Ukrainian].
16. Lelechenko, A.P., Vasyliieva, O.I., Kuibida, V.S., & Tkachuk, A.F. (2017). Local self-government under the conditions of decentralization. Kyiv [in Ukrainian].
17. Hurniak, I.L. Datsko, O.I., & Yaremchuk, O.I. (2015). Added value as a basis for economic development of territorial communities. *Rehionalna ekonomika*, 1, 37-46 [in Ukrainian].
18. Hanushchak, Yu. (2013). Reform of the territorial organization of government. Kyiv: Sofia-A. Retrieved from <http://despro.org.ua> [in Ukrainian].
19. Kavunets, A.V., & Dorokh V.V. (2016). Special features of the merger of territorial communities in Ukraine (regional aspect). Retrieved from: <http://www.barrda.gov.ua> [in Ukrainian].
20. Methodical recommendations on the criteria for the formation of subregional (district-level) administrative and territorial units. (2019). Retrieved from: <http://www.minregion.gov.ua> [in Ukrainian].

**Посилання на статтю:**

Філіппова С. В. Щодо питання нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / С. В. Філіппова, М. В. Волосяк // *Економічний журнал Одеського політехнічного університету*. – 2019. – № 2 (8). – С. 50-58. – Режим доступу до журн.: <https://economics.opu.ua/ejopu/2019/No2/50.pdf>. DOI: 10.5281/zenodo.3566993.

**Reference a JournalArticle:**

Filyppova S. V. On the new stage of reforming the local self-government and territorial organization of government in Ukraine / S. V. Filyppova, M. V. Volosiuk // *Economic journal Odessa polytechnic university*. – 2019. – № 2 (8). – С. 50-58. – Retrieved from <https://economics.opu.ua/ejopu/2019/No2/50.pdf>. DOI: 10.5281/zenodo.3566993.

