

УДК 35.071.6:323.21



В. В. САВЕНОК,
аспірант кафедри публічного управління
та публічної служби, Національна академія
державного управління при Президентові України

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УМОВАХ ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті проаналізовано об'єднання територіальних громад, сучасні підходи до реформування адміністративно-територіального устрою в умовах об'єднання територіальних громад і розмежування районів в Україні в умовах децентралізації. Зазначено, що про демократизацію країни не може йтися без наявності дійсного місцевого самоврядування як на базовому рівні (територіальні громади села, селища, міста), так і на рівні адміністративного району. Тому дуже важливим є законодавче закріплення статусу місцевого самоврядування та процесуальної форми його функціонування як на базовому, так і на рівні адміністративного району в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, об'єднана територіальна громада, район, районна рада, районна державна адміністрація.

V. V. SAVENOK,

post-graduate student of the Department of Public Administration and Public Service, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

MODERN APPROACHES TO REFORM ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL SYSTEM IN TERRITORIAL COMMUNITY CONNECTION CONDITIONS

The article analyzes the association of territorial communities, modern approaches to the reform of the administrative-territorial system in the conditions of association of territorial communities and the delimitation of districts in Ukraine in conditions of decentralization. It is noted that democratization of the country can not be held without the presence of genuine local self-government at the basic level (territorial communities of villages, settlements, cities), and at the administrative district level. Therefore, it is very important to legislate on the status of local self-government and the procedural form of its functioning, both at the basic and at the level of the administrative district in Ukraine.

Key words: local self-government, united territorial community, district, district council, district state administration.

В. В. САВЕНОК,

аспірант кафедри публічного управління и публічної служби, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К РЕФОРМИРОВАНИЮ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В УСЛОВИЯХ ОБЪЕДИНЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

В статье проанализированы объединения территориальных общин, современные подходы к реформированию административно-территориального устройства в условиях объединения территориальных общин и разграничения районов в Украине в условиях децентрализации. Отмечено, что о демократизации страны не может идти речь без наличия действительного местного самоуправления как на базовом уровне (территориальные общины села, поселка, города), так и на уровне административного района. Поэтому очень важным является законодательное закрепление статуса местного самоуправления и процессуальной формы его функционирования как на базовом, так и на уровне административного района в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, объединенная территориальная община, район, районный совет, районная государственная администрация.

Постановка проблеми. Важливість створення необхідних умов для становлення спроможного місцевого самоврядування підкреслює обрання Україною курсу на децентралізацію влади. Важливим напрямом державної політики є пріоритет розвитку самодостатніх об'єднаних територіальних громад, адже саме на їх рівні вирішуються найважливіші питання місцевого значення й задовольняються найнеобхідніші потреби кожної людини.

© Савенок В. В., 2017

В останні роки держава прагне спрямовувати свою політику на посилення дієздатності та спроможності територіальних громад, що підтверджує процес добровільного об'єднання територіальних громад, який розпочався в 2015 р. Але сьогодні виникає ще одна важлива проблема – межі існування адміністративних районів, оскільки межі деяких об'єднаних територіальних громад збігаються з існуючими адміністративними районами. Сьогодні вже є пропозиції про об'єднання територіальних громад, які належать до різних районів області. Тому на часі вирішення і цих болючих питань адміністративно-територіального устрою держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі дослідженню проблем місцевого самоврядування, у тому числі з'ясування ролі держави у сфері місцевого розвитку, присвячено праці О.Батанова, В.Борденюка, І.Бутка, О.Васильєвої, П.Ворони, І.Дробота, О.Ігнатенка, В.Кампо, В.Колтун, В.Куйбіди, Ю.Куца, І.Лопушинського, В.Мамонової, М.Пухтинського, Ю.Шарова та інших дослідників. Незважаючи на численні наукові дослідження і напрацювання у відповідному напрямі, питання розвитку територіальних громад, визначення їх меж, удосконалення адміністративно-територіального устрою в державі залишаються досить актуальними. Особливо ця актуальність поглиблюється процесом реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Метою статті є дослідження сучасних підходів до реформування адміністративно-територіального устрою в умовах об'єднання територіальних громад в Україні.

Виклад основного матеріалу. В умовах реформування місцевого самоврядування територіальну громаду слід розглядати не тільки як первинний суб'єкт у системі місцевого самоврядування, а і як об'єкт державної політики, спрямованої на розвиток певної території. Т.Барановська у дослідженні “Державна політика розвитку територіальних громад в Україні” приділила увагу періодизації процесу формування та реалізації державної політики розвитку територіальних громад в Україні, в основу якої покладено такий критерій, як функціональна спрямованість державної політики розвитку територіальних громад. Науковець визначила сім етапів: *перший етап* (1990–1993 рр.) – випробовування різних моделей державної політики щодо місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади у зв'язку з появою нових суб'єктів впливу на впровадження державної політики на місцевому рівні; *другий етап* (1994–1995 рр.) – докорінна зміна цілей та завдань державної політики щодо місцевого самоврядування, яка полягала у відмові від двоїстої природи рад; *третій етап* (1996–1999 рр.) – конституційне закріплення засад сучасного місцевого самоврядування та запровадження засад адміністративної реформи; *четвертий етап* (2000–2005 рр.) – визначення напрямів і пріоритетів державної політики щодо реформування політичної системи, системи місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою; *п'ятий етап* (2006–2010 рр.) – координація організаційної діяльності щодо проведення муніципальної та адміністративної реформ; *шостий етап* (2011–2013 рр.) – спроби оптимізації системи регіонального управління шляхом трансформації співвідношення між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням у напрямі посилення виконавчої влади; *сьомий етап* (з 2014 р. – по нинішній час) – децентралізація влади та створення передумов формування спроможних територіальних громад [1, с. 4–5].

У цілому погоджуємося із зазначеною періодизацією. Дійсно, саме створення дієздатних громад є основою реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Аналіз світового досвіду засвідчує, що різні держави застосовують різні системи управління на місцевому рівні, в основу яких покладено різні принципи взаємовідносин місцевих органів публічної влади між собою та з центральними державними органами. Сьогодні в Європейському Союзі базовою для політичних моделей місцевого самоврядування є ліберальна, що передбачена Європейською хартією місцевого самоврядування. Утім, зазначаємо, що у процесі моделювання діяльності органів місцевого самоврядування в Україні відбуваються “корективи” до класичної європейської класифікації моделей. Це зумовлено тим, що в Україні замість формування цих моделей фактично розвивається історична “синтетична” модель, що поєднує практику старої радянської та форми нової демократичної самоврядної моделі.

В Україні сьогодні є чотири райони, межі яких повністю збігаються з межами об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), в яких практично всі основні повноваження районних рад та адміністрацій перейшли громадам. Якщо громада взяла на себе всі повноваження, навіщо там зберігати наявну кількість чиновників районної ради та районної державної адміністрації? Це питання вирішення “долі” існуючих адміністративних районів в Україні. З досвіду Польщі між двома законами Республіки Польща “Про самоврядування в гміні” (1990 р.) і “Про повітове самоврядування” (1998 р.) були 8 років суперечок, пропозицій, узгоджень, взаємодомовленостей тощо. Але була і чітка позиція держави: зменшити (укрупнити) кількість гмін та повітів, повсюдна самостійна діяльність органів місцевого самоврядування на рівні гмін і повітів.

В Україні ні Кабінет Міністрів України, ні місцева адміністрація не мають повноважень утворювати чи ліквідувати райони, оскільки це виключна компетенція Верховної Ради України. Питання утворення, ліквідації районів сьогодні в Україні не вважається першорядним, тому що основне завдання сьогодні – створити спроможні громади, щоб їм передати значну частину повноважень для вирішення більшості питань місцевого значення, які будуть вирішуватися тими посадовцями, яких обирають громади, а не тими, яких призначає виконавча влада. Така ідеологія базується як на Європейській хартії місцевого самоврядування, так і на Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 688-р “Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні” Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон) доручено здійснити заходи щодо внесення змін до деяких законів України щодо функціонування районних рад. Термін виконання не визначено, лише вказано “до прийняття Закону”. Станом на 01 січня 2017 р. у Верховній Раді України було зареєстровано лише один законопроект № 4165 “Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування районних рад”, який не пройшов навіть перше читання. У законопроекті йдеться, що за умови, коли територія об'єднаної територіальної громади повністю збігається з територією відповідного району, втрачається доцільність та підстави для функціонування районної ради. Однак такий законопроект не підтримано Комітетом Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя і Головного експертного управління Верховної Ради України з огляду на те, що ідея ліквідації районних рад у зв'язку з тим, що територія ОТГ збігається з територією району, не узгоджується з Конституцією України, відповідно до якої можуть утворюватися об'єднані сільські, а не “районні” громади, що не враховано в Законі України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”. Крім того, комплексна децентралізація потребує докорінних змін на всіх рівнях влади, що неможливо в рамках існуючої Конституції. На сьогодні єдиним документом, який регламентує порядок утворення, ліквідації районів, зміну їх меж, є Указ Президії Верховної Ради УРСР “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР” від 12 березня 1981 р. № 1654-X зі змінами і доповненнями. Крім того, згідно з п. 29 ст. 85 Конституції України утворення і ліквідація районів, встановлення та зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування й перейменування населених пунктів і районів належить до виключної компетенції Верховної Ради України. Саме тому на стадії громадського обговорення перебувають такі *законопроекти*: “Про засади адміністративно-територіального устрою України”; “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку утворення та ліквідації місцевих державних адміністрацій”; “Про органи самоорганізації населення” (нова редакція); “Про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України”; Порівняльна таблиця до проекту Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо реалізації частини другої ст. 144 Конституції України” тощо.

На засіданні Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування було презентовано розроблений Мінрегіоном законопроект “Про засади адміністративно-територіального устрою України”, який ще в січні

2016 р. було направлено центральним органам виконавчої влади, державним адміністраціям, обласним радам, асоціаціям органів місцевого самоврядування, експертам та членам Цільової команди реформ Мінрегіону з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики для висловлення зауважень і пропозицій щодо цього законопроекту. Законопроект у рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися АТУ України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування з питань АТУ, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць (далі – АТО) та населених пунктів, ведення Державного реєстру АТО та населених пунктів України [4]. Законопроект було розроблено із залученням усіх всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування та широкого кола експертів. Він є основою для наступних змін у АТУ, але сам таких змін не передбачає, лише встановлює порядок вирішення питань АТУ: розподіл компетенцій у цих питаннях, установа процедури щодо зміни меж районів і громад, перейменування населених пунктів, віднесення їх до певних категорій тощо. У законопроекті зазначено, що система АТО залишається трирівневою. При цьому передбачено, що районний рівень має бути більш упорядкований і відповідати європейським стандартам; затверджене його визначення, а саме: “Район – адміністративно-територіальна одиниця проміжного рівня, яка складається з громад, загальна чисельність населення яких складає не менше 150 тисяч жителів. Район є територіальною основою організації та діяльності органів виконавчої влади й органу місцевого самоврядування для надання відповідних публічних послуг, що об’єктивно не можуть бути надані ОМС територіальних громад, що діють в АТО базового рівня у складі району” [4].

Крім того, у законопроекті більш чітко визначено поняття “*громада*” як адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, яка складається з одного або кількох населених пунктів та земель за їх межами. Громада є територіальною основою для здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані на території громади, формування і діяльності органів місцевого самоврядування.

У законопроекті також установлено, що рішення про утворення, реорганізацію та ліквідацію районів, зміну їх меж, перенесення їх адміністративних центрів приймається законом. Отже, йдеться про ще один законопроект “Про утворення, об’єднання, поділ, ліквідацію районів, зміну їх меж”, до якого обов’язково додається ряд документів: погодження Верховної Ради АР Крим, відповідної обласної, районної ради, громад, яких стосуються зміни АТУ, з обґрунтуванням їх позиції з цього питання; наявний та пропонується розподіл між районами бюджетних установ та організацій, які надають адміністративні, соціальні та інші послуги відповідно до повноважень, віднесених законодавством України до компетенції ОМС відповідного рівня, місцевих органів виконавчої влади; затверджений обсяг доходів та видатків та розрахунковий обсяг їх змін у бюджетах районів і громад, яких стосуються зміни АТУ, на рік, в якому вноситься законопроект; потреби щодо утворення, реорганізації чи ліквідації місцевих органів виконавчої, ТПЦОВВ (за необхідності) [5].

До завершення реформування відповідно до вимог цих законопроектів і Програми реформування АТУ України місцеві органи виконавчої влади, ОМС здійснюють свої повноваження в межах території існуючих АТО.

У законопроекті зазначено, що процедура ліквідації здійснюватиметься шляхом об’єднання територій чинних районів, при тому визначатиметься новий адміністративний центр. Отже, усі повноваження та ресурси переходитимуть до новостворених районів. Ліквідація відбуватиметься в тому разі, якщо більше половини населення району складається з жителів об’єднаних територіальних громад або адміністративний центр району є центром такої громади, чи є містом республіканського, обласного значення [5].

У травні 2017 р. відбулися загальні збори регіонального відділення Всеукраїнської асоціації ОМС “Українська асоціація районних та обласних рад” на Черкащині за сприяння та підтримки Програми Агентства США з міжнародного розвитку USAID “РАДА: відповідаль-

ність, підзвітність, демократичне парламентське представництво”, Програми Ради Європи “Децентралізація і територіальна консолідація в Україні”, Швейцарсько-українського проекту “Підтримка децентралізації в Україні” DESPRO [3]. На зборах було зазначено, що в Уряді розглядають два варіанти: або повна відмова від районів (ОТГ формують область), або збереження районного поділу, але збільшення розміру їх територій. Крім того, є законопроект, що підготували науковці Центру політико-правових реформ, згідно з яким на Черкащині, наприклад, пропонується створити 5 районів. Така кількість районів і такий формат фактично збігаються із форматом створення госпітальних округів [3]. Присутні голови районних рад взяли активну участь в обговоренні. Зокрема, голова Кам’янської районної ради висловився категорично проти об’єднання зі Смілянським районом, і таке рішення вже прийнято на сесії районної ради. Представники деяких районів взагалі виступили проти укрупнення, вважаючи, що людям це нічого кращого не дає. Інші погодились на укрупнення, але наполягали на скасуванні такого інституту управління, як районна державна адміністрація, та заміни їх на виконкоми місцевих рад. Учасниками зібрання було висловлено зауваження щодо якості підготовки самого законопроекту про укрупнення районів і розцінено документ як “пробний варіант вивчення реакції суспільства на другому етапі реформування влади в Україні”. На завершення розгляду цього питання учасники засідання прийняли резолюцію, в якій відображено, що оптимальним для проведення реформи є внесення змін до Конституції України і збереження трирівневої системи влади на місцях (грумада – район – область). Крім того, від Кабінету Міністрів України вимагається сформулювати чіткі критерії і орієнтири щодо порядку об’єднання районів та проведення широкого обговорення реформи зі всіма зацікавленими органами й організаціями.

Блиставицька, Гаврилівська, Луб’янська, Мироцька і Синяківська сільські ради, а також Ворзельська селищна рада Київської області вже прийняли рішення про об’єднання в Бучанську об’єднану територіальну громаду, є відповідний позитивний висновок Київської обласної державної адміністрації та рішення обласної ради. Отже, Бучанська міська об’єднана територіальна громада включає 11 населених пунктів: одне місто, одне селище і дев’ять сіл [2]. Цей мінімум громад, що об’єднуються, може дати максимум результатів щодо якості самого об’єднання.

Унікальність Бучанського об’єднання полягає в різноплановій економічній складовій – за структурою і за формою. Саме це є запорукою успіху Бучанської ОТГ в цілому. Варто згадати такі потужні підприємства, як комплекс “Агромарс” у Гаврилівці або “Альяс краси” та автотранспортне підприємство “Автомагістраль” в Синяку тощо. Тобто є аграрний сектор, промисловий сектор, переробна галузь, а також великий оздоровчий потенціал. Об’єднана громада гарантує успіх для всіх її учасників, оскільки стане цікавою для інвесторів, і, відповідно, будуть залучатися фінансові інвестиції – приватні, державні, міжнародні. Враховуючи географічне розташування Бучанської ОТГ, організатори об’єднання зобов’язані показати позитивні результати і своїм громадянам, і області, і в цілому державі. Сьогодні санаторно-курортна база Ворзеля потребує “реанімації” у вигляді інвестицій із залученням коштів державного, обласного бюджетів чи приватного капіталу, відродження статусу “оздоровчої перлини”.

Буде логічним акцентувати увагу на тому, що кожна територіальна громада, яка увійшла до об’єднання, має чіткі сформовані межі, свою містобудівну документацію, статут, традиції тощо. Виходячи саме з цих чинників і повинен формуватися основний план заходів та можливості їх реалізації. Це стосується, звичайно, кожного населеного пункту, якій увійшов до ОТГ.

Саме закон про добровільне об’єднання територіальних громад відкриває можливість для реалізації формування та діяльності органів самоорганізації населення. Часто місцеві депутати сприймають громадські об’єднання та громадських активістів як своїх опонентів. Голова вуличного чи будинкового комітету є фактично опонентом депутата. Колишні сподвижники з часом переходять у фазу протистояння. Тож об’єднання дає можливість повною мірою зреалізувати таку інституцію громадянського суспільства, як будинкові і вуличні комітети – органи самоорганізації населення. Тому саме вони будуть домінувати в прийнятті того чи іншого рі-

шення, розвиваючи ту чи іншу територію. Таким чином, буде народжуватися нова якість врядування в кожній об'єднаній територіальній громаді. Порівняно з практикою інших об'єднань, Бучанське територіальне об'єднання пропонує принцип розподілу фінансового ресурсу залежно від питомої ваги бюджету кожного населеного пункту. Ця частка в спільному бюджеті гарантує вкладення коштів у розвиток благоустрою, комунальної сфери, будівництва тощо. Це зрозуміло всім, тому повинні бути прозорі і справедливі правила фінансової поведінки. Кожен населений пункт повинен дбати про власний розвиток і залучення коштів, щоб мати більше. Отже, це ОТГ змінює межі трьох районів, а саме: Вишгородського, Бородянського та Києво-Святошинського районів Київської області, до яких належать 11 населених пунктів, які висловили бажання об'єднатися в одній Бучанській об'єднаній територіальній громаді.

Висновки. Коли ми хочемо модернізувати країну, то маємо розуміти, що починати треба не лише зі змін у структурах державної виконавчої влади, а й на базовому рівні: у селі, селищі, місті. Нам необхідно відійти від радянського устрою, який дістався нам у спадок у вигляді районних державних адміністрацій у тому варіанті, в якому вони діють зараз. Адже повнота місцевого самоврядування – це запорука сталого розвитку територіальних громад, а відтак і розквіту країни. В Україні діє закон про добровільне об'єднання територіальних громад, і його треба виконувати і посадовцям, і громадянам. На долю нашого покоління випала можливість змінити й організувати устрій власного життя в територіальних об'єднаннях. Аналізуючи досвід інших країн, бачимо, що подібні реформи відбуваються один раз на сто років. Безумовно, зазначені законопроекти потребують удосконалення, неможливо одночасно охопити всі ті виклики, з якими буде стикатися місцеве самоврядування під час реалізації реформи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Барановська Т. М. Державна політика розвитку територіальних громад в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. / Барановська Т. М. – Харків : ХРІДУ НАДУ, 2017. – 20 с.
2. Бучанська міська об'єднана територіальна громада. – Буча, 2016. – 19 с.
3. Олександр Вельбівець провів засідання регіонального відділення асоціації районних та обласних рад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oblradack.gov.ua/novini/4844-oleksandr-velbvec-provv-zasdannia-regonalnogo-vddlennia-asocacii-rayonnih-ta-oblasnih-rad.html>
4. Про засади адміністративно-територіального устрою України : проект Закону України, який було внесено Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України в 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/Pr-ZU-pro-ATU.pdf>
5. Про порядок утворення, ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж [Електронний ресурс] : Законопроект № 6636 зареєстровано 22 черв. 2017 р. – Режим доступу : www.zakonproekt.org.ua

REFERENCES

1. Baranovs'ka T. M. Derzhavna polityka rozvytku terytorial'nykh hromad v Ukrayini / T. M. Baranovs'ka. – Avtoref. dyser. na zdobuttya nauk. stup. kand. nauk z derzh. upr. – Kharkiv : KHRIDU NADU pry Prezydentovi Ukrayiny, 2017. – 20 s.
2. Buchans'ka mis'ka ob'yednana terytorial'na hromada. – Bucha, 2016. – 19 s.
3. Oleksandr Vel'bivets' proviv zasidannya rehional'noho viddilennya asotsiatsiyi rayonnykh ta oblasnykh rad / <http://oblradack.gov.ua/novini/4844-oleksandr-velbvec-provv-zasdannia-regonalnogo-vddlennia-asocacii-rayonnih-ta-oblasnih-rad.html>
4. Pro zasady administratyvno-terytorial'noho ustroyu Ukrayiny : proekt Zakonu Ukrayiny, yakyy bulo vneseno Kabinetom Ministriv Ukrayiny do Verkhovnoyi Rady v 2016 r. / <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/Pr-ZU-pro-ATU.pdf>

5. Pro porjadok utvorennya, likvidatsiyi rayoniv, vstanovlennya i zminy yikh mezh ; Zakonoproekt №6636 zareyestrovano 22.06.2017 r. / www.zakonoproekt.org.ua

SUMMARY

The article analyzes the association of territorial communities, modern approaches to the reform of the administrative-territorial system in the conditions of association of territorial communities and the delimitation of districts in Ukraine in conditions of decentralization. It is noted that democratization of the country can not be held without the presence of genuine local self-government at the basic level (territorial communities of villages, settlements, cities), and at the administrative district level. Therefore, it is very important to legislate on the status of local self-government and the procedural form of its functioning, both at the basic and at the level of the administrative district in Ukraine.

The importance of creating the necessary conditions for the establishment of a capable local government emphasizes Ukraine's choice of decentralization of government. An important direction of state policy is the priority of the development of self-sufficient territorial communities, because it is at their level that the most important issues of local importance are solved and the essential needs of every person are met.

In recent years, the state has sought to direct its policies to strengthen the capacity and capacity of territorial communities, confirming the process of voluntary association of territorial communities, which began in 2015. But today there is another important issue – the boundaries of the existence of administrative districts, the united territorial communities coincide with the existing administrative districts. Today there are already proposals for the association of territorial communities belonging to different regions of the region. Therefore, at the time of the decision and these painful issues of the administrative-territorial structure of the state.

It is noted that in the conditions of the reform of local self-government, the territorial community should be considered not only as the primary subject in the system of local self-government, but also as an object of state policy aimed at the development of a certain territory.

The analysis of world experience shows that different states use different management systems at the local level, based on different principles of the interaction of local public authorities with each other and with central state authorities. Today, in the European Union, the basic for political models of local self-government is a liberal, as foreseen by the European Charter of Local Self-Government.

However, we note that in the simulation of the activities of local self-government bodies in Ukraine there are “adjustments” to the classical European classification of models. This is due to the fact that in Ukraine, instead of forming these models, the historical “synthetic” model, which combines the practice of the old Soviet and forms a new democratic self-governing model, is actually developing.

In Ukraine today there are four districts, the borders of which completely coincide with the boundaries of the united territorial communities (hereinafter – OTG), in which virtually all the basic responsibilities of rayon councils and administrations passed to the communities. If the community assumed all the authority, why retain the existing number of officials of the district council and district state administration? This is a matter of resolving the “fate” of existing administrative districts in Ukraine.

In Ukraine, neither the Cabinet of Ministers of Ukraine nor the local administration have the authority to form or liquidate districts, because this is the exclusive competence of the Verkhovna Rada of Ukraine. The question of the creation, liquidation of districts today in Ukraine is not considered to be paramount, because the main task today is to create capable communities to give them a significant part of the authority to solve most of the issues of local importance that will be decided by those elected by the community rather than those appoints the executive.

Such an ideology is based on both the European Charter of Local Self-Government and the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power.

At the stage of public discussion there are the following bills: “On the Principles of the Administrative-Territorial Order of Ukraine”; “On amendments to certain legislative acts of Ukraine regarding the procedure for the formation and liquidation of local state administrations”; “On the bodies of self-organization of the population” (new edition); “On the Principles and Procedure for Solving Issues of the Administrative-Territorial Order of Ukraine”; Comparative table for the draft Law on Amendments to certain legislative acts on the implementation of part two of Art. 144 of the Constitution of Ukraine, etc.

Undoubtedly, these bills need to be improved, it is impossible to simultaneously cover all the challenges that local governments will face when implementing reforms.