

УДК 342.26:353

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.4.3>

О. Я. Лазор

доктор наук із державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

О. Д. Лазор

доктор наук із державного управління, професор,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАВОВІ ПІДХОДИ

У статті досліджено особливості трансформації адміністративно-територіального поділу та адміністративно-територіального устрою як складника сучасного процесу адміністративно-територіальної реформи через аналіз теоретико-методологічних підходів та відповідних нормативно-правових актів. Обґрунтовано, що завершення адміністративно-територіальної реформи є назрілою проблемою чергового етапу розвитку держави, що потребує нагального вирішення на основі внесення не лише до чинних законів, але й до конституційних положень виважених змін, які мають теоретико-методологічне підґрунтя.

Виокремлено причини реформування адміністративно-територіального устрою України і децентралізаційних процесів. Означено основні законодавчі акти в цій сфері у хронологічному вимірі. У науковій літературі та нормативно-правових актах з'ясовано: сутність окремих понять населених пунктів як адміністративно-територіальних одиниць базового рівня та адміністративно-територіальних одиниць окружного типу, критерії виокремлення адміністративно-територіальних рівнів, індикатори адміністративно-територіального устрою, дискусійні та колізійні питання. Встановлено розмитість та відсутність чітких індикаторів виокремлення адміністративно-територіальних одиниць, їх належності до відповідних категорій та рівнів.

Охарактеризовано та проаналізовано основні теоретико-методологічні та правові підходи до реформування адміністративно-територіального поділу та адміністративно-територіального устрою шляхом аналізу переваг та недоліків різних моделей.

За допомогою індикаторів (кратності адміністративно-територіальних одиниць, співмірності параметрів та морфометричності) проаналізовано адміністративно-територіальний устрій Вінницької області, яка до виборів 2020 р. мала найбільшу кількість адміністративних сільських районів. Доведено, що сформований адміністративно-територіальний устрій Вінницької області після вже проведених змін не сприятиме розвитку ефективного місцевого самоврядування, високій якості надання управлінських послуг населенню, збалансованому розвитку територіальних громад навіть у межах одного району.

У руслі останніх політичних подій наведено пропозовані органами публічної влади підходи щодо завершення адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади в Україні, які потребують відповідної правової оцінки. З урахуванням європейських норм і стандартів вироблено пропозиції у сфері адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади як важливого напряму реформування державного управління.

Ключові слова: адміністративно-територіальний поділ, адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна реформа, децентралізація, індикатори, теоретико-методологічні підходи, моделі, закони, концепції.

Постановка проблеми. Система адміністративно-територіального поділу України впродовж тривалого історичного періоду пройшла еволюційний шлях. У розвитку адміністративно-територіальних відносин в історичному аспекті, як слушно зауважував М.С. Дністрянський [4, с. 148], можна чітко виокремити періоди, коли система територіального управління формувалася «стихийно», знизу, та періоди свідомого, згори, формування мережі адміністративних округів на основі певних державних чи національних інтересів.

Вважається, що проблеми адміністративно-територіального поділу завжди належали до політичної категорії та відображали інтереси правлячої верхівки, забезпечуючи тим самим зручну насамперед для неї систему управління. Тому кожен новий історичний етап розвитку держави часто супроводжується переглядом або й повною реформацією сучасного адміністративного поділу.

Сучасна адміністративно-територіальна реформа та децентралізація публічної влади в Україні – незавершені процеси, які потребують змін чинного законодавства на основі теоретико-методологічного підґрунтя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми адміністративно-територіального поділу та устрою неодноразово порушували П.П. Білик, А.Б. Гетьман, М.Ф. Дмитрієнко, М.Д. Дністрянський, С.В. Кульчицький, Н.К. Попадюк, П.М. Ткачук, А.Ф. Ткачук, С.О. Телешун та інші науковці, у працях яких розглянуто устрій держави в політико-географічному вимірі, проаналізований статус окремих адміністративно-територіальних одиниць, досліджено їх розвиток на певному етапі формування держави. Вартим уваги є потужне видання Я. Верменич (2009 р.), яка досліджувала в історичному розрізі адміністративно-територіальний устрій, зокрема питання еволюції, сучасного стану та проблем реформування. Аналіз праць українських дослідників в означеній сфері дає змогу стверджувати про необхідність дослідження теоретико-методологічних, практичних та правових аспектів проведення адміністративно-територіальної реформи.

Упродовж останніх років означену проблематику у своїх публікаціях актуалізували Є.Г. Кеба, В.П. Лещинський, В.М. Литвин, В.І. Лобунець, І.Й. Магновський, О.В. Стогова, О.В. Тур та ін. Проте теоретико-методологічне підґрунтя проведення адміністративно-територіальної

реформи, сучасні процеси становлення місцевого самоврядування на новій територіальній основі досліджені фрагментарно.

Метою дослідження є виокремлення, характеристика та застосування теоретико-методологічних підходів як необхідного базису адміністративно-територіального устрою, зокрема на прикладі Вінницької області, в частині проведення адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади в Україні. Завданням дослідження є аналіз та узагальнення таких підходів як основи для завершення трансформаційних процесів.

Виклад основного тексту. Адміністративно-територіальна реформа передбачає посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність. Метою її проведення є ефективно місцеве самоврядування та оптимальна територіальна організація влади в Україні для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища громадян, надання їм високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів територіальних громад та держави.

Причинами реформування адміністративно-територіального устрою України і децентралізаційних процесів стали фінансова, інфраструктурна, кадрова неспроможність територіальних громад, залежність територій від центру, низький рівень їх інвестиційної привабливості, складна демографічна ситуація, низька якість надання публічних послуг, високий рівень корупції, неефективність управлінських рішень, невисокий рівень довіри до влади та ін.

У правовому вимірі процес децентралізації, саме її активної фази, розпочався у 2014 р. із прийняттям Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [8], а також низки законів України «Про співробітництво територіальних громад» (2014 р.), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.), Виборчого кодексу (2019 р.), «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» (2020 р.), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» (2021 р.) та внесення змін до вже чинних законів, зокрема «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетного та Податкового

Кодексів. Результатом цих змін стали насамперед фінансова децентралізація, зміцнення позицій місцевого самоврядування, зокрема на базовому рівні.

24.01.2020 р. на сайті Верховної Ради України був оприлюднений текст чергового проєкту Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою» [13] – урядовий законопроект, розробником якого є Міністерство розвитку громад та територій України, що належить до пакету нормативно-правових актів децентралізації. У цьому документі визначено основні засади адміністративно-територіального поділу й устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України. Проте 04.03.2020 р. указаний законопроект, як і попередні проєкти, відкликано.

Нехтуючи відсутністю закону про адміністративно-територіальний устрій України, 17 липня 2020 р. Верховною Радою України прийнято постанову «Про утворення та ліквідацію районів» [15], у зв'язку з чим на 354 одиниці (в 3,6 рази) зменшилась їх кількість: із 490 на той час до 136 районів, з яких 17 – на непідконтрольній території. І вже 25 жовтня 2020 р. на новій територіальній основі громад і районів пройшли місцеві вибори в Україні. На базовому рівні станом на 01.11.2021 р. сформовано 1469 об'єднаних територіальних громад. Утім, яким було наукове підґрунтя, яка концепція слугувала основою такої побудови поділу та устрою держави, яких методологічних критеріїв дотримувались розробники у процесі реформування – автори зміни такого устрою України, залишається незрозумілим.

Питання оптимізації адміністративно-територіального поділу, відповідно до чого створюється система органів публічної влади на місцях – адміністративно-територіальний устрій, організація котрого є стратегічною проблемою кожної незалежної держави, ефективно вирішення якої визначає рівень консолідації суспільства, – надалі залишається актуальним для України.

Необхідно зазначити, що поняття «адміністративно-територіальний устрій» та «адміністративно-територіальний поділ» здебільшого сприймають як синоніми. Зокрема, в Конституції України (1996 р.) [7] відбулась підміна цих понять із зазначенням, що «систему адміні-

стративно-територіального устрою складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села» (розділ IX, ст. 133). Адміністративно-територіальний поділ – це система адміністративно-територіальних одиниць, кожна з яких – це просторова основа діяльності місцевих органів влади, інструмент збалансування інтересів центру та територій.

Донині вирішення питань адміністративно-територіального поділу та адміністративно-територіального устрою регулюються Конституцією України (1996 р.), Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), а також Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР (1981 р.) [14]. Конституцією України передбачено наявність двох типів адміністративно-територіальних одиниць:

- населені пункти як адміністративні одиниці (село, селище, місто);
- адміністративні одиниці окружного типу (район, область).

Це спричинило не тільки об'єктивну суперечність, але й певні правові колізії. Насамперед дискусійними у науці та практиці державного будівництва і місцевого самоврядування є питання про населений пункт як адміністративно-територіальну одиницю та критерії щодо зміни адміністративно-правового статусу населеного пункту.

Аналіз дефініцій адміністративно-територіальних одиниць засвідчує розмитість та відсутність чітких критеріїв їх належності до відповідних категорій [11, с. 45]. Вимоги, визначені в Положенні [14], не регулюють питання формування чи ліквідації як базових адміністративно-територіальних одиниць, так і окружного типу (району та області), району в місті.

Період незалежності України охарактеризувався двома протилежно спрямованими процесами у досліджуваній сфері. З одного боку, правова неврегульованість питань адміністративно-територіального устрою сприяла стихійному виходу малих сіл зі складу сільрад, розукрупненню деяких районів, проявам негативних аспектів регіоналізму, зокрема мали місце тенденції до необґрунтованого підвищення статусу міст, створення вільних економічних зон тощо. Тільки впродовж 1990–2000 рр. в Україні утворились АР Крим, 11 нових адміністративних районів, 25 населених пунктів переведено в категорію міст обласного значення,

сформовано понад 1200 сілрад. З іншого боку, таке подібнення адміністративно-територіальних одиниць, зростання кількості міст (за офіційною статистикою) відбувалося на тлі різкого погіршення демографічної ситуації, що характеризувалось зниженням кількості населення, зростанням смертності, зменшенням природного приросту, зростанням інтенсивності міграційних процесів.

Зрештою, у п. 7 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) зазначено, що до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України «територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, шляхом місцевого референдуму можуть прийняти рішення про вихід із цієї громади лише за наявності фінансово-матеріальної бази, достатньої для забезпечення здійснення кожною з цих громад функцій і повноважень місцевого самоврядування відповідно до цього Закону». Однак у чинних нормативно-правових документах не вказано сутність достатності цієї бази, що демонструє фіктивність цього застереження, оскільки така вимога не була перепорою для поділу громад. Результатом цих процесів і стали висока подібність адміністративно-територіальних одиниць, низький рівень самодостатності і самофінансування територіальних громад.

Отже, прийняття Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» є необхідним, і для цього є чимало підстав, зокрема:

- неврегульованість статусу адміністративно-територіальних одиниць;
- відсутність чітких меж адміністративно-територіальної одиниці та підстав для їх змін (розташування на території міст інших міст, селищ, сіл як окремих адміністративно-територіальних одиниць);
- наявність на практиці та відсутність у законодавстві таких адміністративно-територіальних одиниць, як «селище міського типу», яких лише на Вінниччині 29 одиниць;
- відсутність чітких критеріїв приналежності населених пунктів до відповідної категорії адміністративно-територіальної одиниці тощо.

Нині розроблені та пропонуються структури адміністративно-територіального поділу України не тільки державними діячами, але й практиками та науковцями. Втім не завжди зрозумілими є висхідні позиції деяких дослідників, оскільки вони впливають і на результати нових

розробок. Зокрема, структура адміністративно-територіального устрою України за В.Г. Яцубою [1, с. 54] представлена ієрархічною чотириступеневою системою територіальних одиниць:

- центр;
- Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціальним статусом Київ та Севастополь;
- адміністративні райони та міста обласного (республіканського) підпорядкування;
- сільська рада.

За М.С. Дністрянським [4, с. 151], В.М. Плішкіним [6, с. 309], ця модель представлена трьома рівнями:

- вищий – АР Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь;
- середній – адміністративні райони та міста обласного підпорядкування;
- нижчий – міста районного підпорядкування, райони в містах, селища, села.

Відмінною є структура адміністративно-територіального поділу, викладена М.І. Корнієнком [9, с. 58], яка також охоплює три рівні:

- вищий – АР Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь;
- середній – райони та міста з районним поділом;
- первинний – міста без районного поділу, райони в містах, селища, села.

Відмінність між моделями М.С. Дністрянського та М.І. Корнієнка полягає в тому, до якого рівня належать міста обласного значення, які не мають районів у містах (Трускавець, Моршин, Саки тощо). Окрім того, в цих класифікаціях представлено лише три рівні, а не чотири, як у попередній, де не враховані також міста районного значення, райони у містах, селища.

До того ж зауважимо, що із прийняттям Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), а також відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування визначено основний принцип місцевого самоврядування – принцип автономії (організаційної, правової та фінансової). Отже, міста республіканського, обласного та районного підпорядкування, виходячи з позицій права, необхідно трактувати як міста республіканського, обласного та районного значення. Втім дотепер відповідних змін у положення чинної Конституції України не внесено.

У згадуваній Концепції реформування місцевого самоврядування (2014 р.) [8] вказано на три рівні адміністративно-територіального устрою:

- базовий (адміністративно-територіальні одиниці – громади);
- районний (адміністративно-територіальні одиниці – райони);
- регіональний (адміністративно-територіальні одиниці – АР Крим, області, міста Київ та Севастополь).

Дискусійними є не лише питання поділу та устрою, але й уведення поняття «громади» як адміністративно-територіальної одиниці, необхідність узгодження його з конституційними нормами.

Український дослідник М.С. Дністрянський [4] запропонував охарактеризувати систему адміністративно-територіального устрою за допомогою таких показників:

- кратності адміністративно-територіальних одиниць (кількість одиниць нижчого рівня, що припадають на одиницю відповідного вищого рівня);
- співмірності параметрів (площі та кількості населення) одного таксономічного рівня, що визначаються за допомогою методу індексів;
- морфометричності (особливості розміщення адміністративних центрів).

Із застосуванням указаних індикаторів проаналізовано проєкти адміністративно-територіального поділу у Львівській та Вінницькій областях [16], де обґрунтовано переваги та недоліки пропонуваніх моделей. Кількість сформованих районних рад за результатами адміністративно-територіальної реформи та місцевих виборів (25.10.2020 р.) кардинально зменшилась порівняно з 2015 р., зокрема у Вінницькій області з 27 до 6 (на 21 одиницю, або у 6,7 раза). До

речі, така ж кількість адміністративних сільських районів до проведення виборів на новій територіальній основі була ще в Харківській області, де нині сформовано 7 районів.

Вважаємо, що вирішення питань адміністративного поділу та устрою вимагає визначення та врахування основних критеріїв, а саме: оптимальність площі адміністративно-територіальної одиниці, кількісний склад населення та якість надання послуг органами влади. Узагальнення статистичних відомостей за першими двома показниками (площею та кількістю населення) вказує на велику контрастність адміністративних районів уже навіть після проведення адміністративно-територіальної реформи 2020 р. (табл. 1), що не може бути позитивним як у соціально-економічному, так і в політико-географічному аспектах.

За площею Вінницький район є найбільшим і, відповідно, вдвічі більшим від чотирьох із шести районів області. За кількістю населення Вінницький район також переважає у 2,7–4,5 раза сусідні райони.

Соціально-територіальний потенціал адміністративних районів Вінницької області, який мав би, на думку науковців [10, с. 125], слугувати основою формування організаційно-функціональної структури органів місцевого самоврядування, також неоднозначний. Найвищий цей індикатор властивий Вінницькому району (4,57), що у 9 разів перевищує аналогічний показник Могилів-Подільського. Загальний соціально-територіальний потенціал Вінниччини порівняно з 2009 р. знизився (із 44,69 до 41,27) на 7,7 %.

Таблиця 1

Характеристика адміністративних районів Вінницької області

Найменування району	К-сть населення, тис. ос.	Площа, тис. км ²	Соціально-територіальний потенціал	Відстань від район. до обл. центру, км	Кількість територ. громад	К-сть рад територіал. громад			К-сть населених пунктів			
						міських	селищних	сільських	міст	с.м.т.	сільських	загалом
Вінницький	663,05	6,89	4,57	–	16	6	7	3	6	8	396	410
Гайсинський	241,48	5,67	1,37	94	14	3	4	7	3	5	256	264
Жмеринський	164,05	3,16	0,52	45	8	3	1	4	3	2	211	216
Могилів-Подільський	145,05	3,23	0,47	120	7	2	3	2	2	3	190	195
Тульчинський	155,42	3,86	0,59	85	9	1	6	2	1	8	180	189
Хмільницький	187,58	3,70	0,69	63	9	3	1	5	3	3	223	229
Загалом	1 556,63	26,51	–	–	63	18	22	23	18	29	1 456	1503
Середньозваж.	259,4	4,41	1,37	81,4	10–11	3	3,7	3	3	4,8	243	250

Джерело: опрацьовано авторами на основі джерел [2; 3]

Вінницький і Гайсинський райони охоплюють практично в 1,5–2 рази більшу кількість територіальних громад порівняно з іншими районами, порушуючи принцип кратності адміністративно-територіальних одиниць (1:10) для районів Вінницької області. Кількість сільських населених пунктів Вінницького району є також удвічі більшою порівняно з Тульчинським та Могилів-Подільським районами, а також значно вищою від середніх показників.

Значна віддаленість м. Могилів-Подільський від обласного центру теж вказує на порушення теорії центральних місць, відповідно до якої оптимальний радіус обслуговування території обласними центрами не має перевищувати 90–100 км. Порушення принципу морфометричності властиве усім визначеним нині районним центрам Вінницької області. Такий закладений адміністративно-територіальний поділ та устрій не сприятиме запровадженню повсюдного ефективного місцевого самоврядування та високій якості надання управлінських послуг населенню громад, збалансованому розвитку територіальних громад навіть у межах одного району.

Висновки та пропозиції. Вважаємо, що проведення адміністративно-територіальної реформи потребувало попереднього внесення відповідних змін до положень Конституції України, розроблених на основі теоретико-методологічних підходів. Зміни до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій [12] хоча і не зняли актуальні питання адміністративно-територіального устрою держави, але певною мірою сприяли покращенню структурно-функціональної діяльності вказаних інституцій.

Чинне законодавство дотепер не дає однозначного визначення адміністративно-територіальної одиниці, поділу та устрою, ігнорує неузгодженість окремих норм Конституції та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою, через що донині чинний пролонгований Указ Президії Верховної Ради Української РСР [14], який регулює означені питання.

Важливою залишається і проблема децентралізації, що також потребує внесення змін до положень Конституції, а з нею – питання статусу юридичної особи територіальних громад, потреби в присутності органів публічної

влади на рівні районів, які вже не мають функціонального навантаження з позиції нового адміністративно-територіального устрою, низки процесуальних адміністративних та інших питань, вирішення яких сприятиме завершенню адміністративно-територіальної реформи та становленню місцевого самоврядування в Україні в контексті європейських стандартів.

На час підготовки рукопису публікації на сайті парламентського Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування 30.11.2021 р. оприлюднено проєкт пакету змін до Конституції України в частині децентралізації [5], напрацьований спільними зусиллями органів публічної влади та асоціацій місцевого самоврядування. Це ті положення, які дуже потрібні для реалізації принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, субсидіарності та мають остаточно закріпити зміни, які вже відбулися в країні у процесі децентралізації. Передбачено повністю змінити норми статей Конституції України, а саме:

- запроваджуються громади як нові адміністративно-територіальні одиниці, як територіальна основа місцевого самоврядування та його первинного суб'єкта – як модель громади, що є класичною для європейського конституційного права, проте без надання статусу юридичної особи;

- голова громади отримує статус органу місцевого самоврядування;

- закріплюється новий адміністративно-територіальний устрій: замість місцевих державних адміністрацій створюються префектури, за якими залишаються лише функції адміністративного нагляду, а обласні та районні ради формують власні виконавчі органи;

- повноваження префекта збалансовуються, він не володітиме правом зупиняти акти місцевого самоврядування, матиме статус державного службовця і призначатиметься на 3 роки на конкурсних засадах;

- строк каденції місцевого самоврядування становитиме 5 років;

- держава залишає за собою тільки функції адміністративного нагляду, які реалізуються через префектів;

- райони пропонується перейменувати на повіти, селища – на містечка;

- виконавчу владу в областях і повітах, у містах Київ та Севастополь здійснюватимуть територіальні органи ЦОБВ та префекти.

Цей процес уже найближчим часом буде обговорено у Верховній Раді України та за умови позитивного голосування буде передано на оцінку до Конституційного Суду України.

Очевидно, що після проведення вище наведених змін до Конституції України буде врешті-решт запропоновано і прийнято Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій України» з урахуванням теоретико-методологічних підходів, що сприятиме вирішенню низки актуальних проблем.

Список використаної літератури:

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / Під заг. ред. В.Г. Яцуби. Київ, 2003. 322 с.
2. Атлас адміністративно-територіального устрою Вінницької області. Київ, 2021. URL: <https://atu.decentralization.gov.ua/#atlas>
3. Вінницька область станом на 01.11.2021 р. : офіційний вебпортал Верховної Ради України. URL: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmistvin.html>
4. Дністрянський М.С. Україна в політико-географічному вимірі. Львів, 2000. 310 с.
5. Зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. URL: <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42960.pdf>
6. Коментар до Конституції України. Вид. 2-е, випр. та доп. Київ, 1998. 412 с.
7. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. за № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
9. Корнієнко М.І. Адміністративно-територіальний устрій України. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. Т. 1. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2001. С. 58, 59.
10. Лазор О.Д., Лазор А.О. До питання вдосконалення організаційної структури місцевих рад. *Право та державне управління*. 2010. № 1. С. 123–129.
11. Лазор О.Д., Лазор О.Я., Вишотравка Й.М. Адміністративно-територіальна реформа: проблеми та перспективи. *Ефективність державного управління*. 2005. № 9. С. 42–59.
12. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій : Закон України від 17.11.2020 р. № 1009-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
13. Про засади адміністративно-територіального устрою : проект Закону від 24.01.2020 р. № 2804. URL : <https://zakon.rada.gov.ua>
14. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
15. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020р. за №3650/Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
16. Яременко О.І., Лазор О.Д., Лазор О.Я. До питання проведення місцевих виборів-2020 на новій територіальній основі. *Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи* : матеріали XI наукової Інтернет-конф., м. Одеса, 29 трав. 2020 р. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. С. 272–276.

Lazor O. Ya., Lazor O. D. Administrative and territorial reform and devolution of power to the regions in Ukraine: theoretical and methodological and legal approaches

The article examines the features of the transformation of administrative division and administrative-territorial structure as part of the modern process of administrative and territorial reform through the analysis of theoretical and methodological approaches and relevant regulations. The article substantiates that the completion of administrative and territorial reform is a pressing problem of the next stage of state development, which needs urgent solution based not only on existing laws but also on constitutional provisions, balanced changes that have theoretical and methodological basis.

The reasons for reforming the administrative-territorial structure of Ukraine and devolution processes are highlighted. The main legislative acts in this area in chronological dimension are identified. The scientific literature and regulations clarify: the essence of certain concepts of settlements as administrative and territorial units of the basic level and administrative and territorial units of the district type, criteria for distinguishing administrative and territorial levels, indicators of administrative-territorial structure, debates and conflicts. The vagueness and lack of clear indicators of separation of administrative and territorial units, their belonging to the relevant categories and levels have been established.

The main theoretical, methodological and legal approaches to reforming the administrative division and administrative-territorial structure by analyzing the advantages and disadvantages of different models are described and analyzed.

The administrative-territorial structure of Vinnytsia region, which had the largest number of administrative rural districts before the 2020 elections was analyzed with the help of the following indicators: multiplicity of administrative and territorial units, proportionality of parameters and morphometry. It is proved that the current administrative-territorial structure of Vinnytsia region after the changes will not contribute to the development of effective local self-government, high quality of management services to the population, balanced development of territorial communities even within one district.

In the tideway of recent political developments, the approaches proposed by public authorities to complete administrative and territorial reform and devolution of power to the regions in Ukraine, which require appropriate legal assessment, are presented. Taking into account European norms and standards, proposals have been made in the field of administrative and territorial reform and devolution of power to the regions as a significant trend of public administration reform.

Key words: *administrative division, administrative-territorial structure, administrative and territorial reform, devolution of power to the regions, indicators, theoretical and methodological approaches, models, laws, concepts.*