

**В'ячеслав Негода**

аспірант кафедри публічного управління та публічної служби  
НАДУ при Президентіві України

## ПРО ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті досліджено чинний адміністративно-територіальний устрій України та розглянуті стандарти, що стосуються адміністративно-територіального устрою держав ЄС – Європейської класифікації NUTS. Зосереджено увагу на питаннях, що заважають органам місцевого самоврядування забезпечувати ефективне здійснення наданих їм повноважень в умовах децентралізації. Надано пропозиції щодо розбудови дієвої системи територіальної організації влади та щодо створення правових передумов до оптимізації існуючої системи адміністративно-територіального устрою.

**Ключові слова:** міське самоврядування, органи місцевого самоврядування, децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, місцеві державні адміністрації, NUTS.

**Viacheslav Negoda**

PhD student of the Department of Public Management and Public Service  
of the NAPA under the President of Ukraine

## FORMATION OF THE TERRITORIAL BASIS OF THE ORGANIZATION OF THE AUTHORITIES IN DECENTRALIZATION CONDITIONS

**Problem and its relevance.** Adopted by the Cabinet of Ministers of Ukraine on April 1, 2014 the Concept of the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine (hereinafter - the Concept) and the plan of measures for its implementation have given start to the most complex and difficult reform, which is aimed at creating and maintaining a healthy living environment for citizens, providing high-quality and affordable public services, establishing institutions of direct democracy, and meeting the interests of citizens in all spheres of life in the respective territory. In order to ensure the effectiveness of the implementation of the powers and resources provided, local self-government bodies should be sufficiently capable, that is, able to providing quality services to community members and developing the relevant territory. Purpose and objectives of the article. The purpose of the article is to investigate the current administrative-territorial system (hereinafter - ATS) of Ukraine, to highlight problems that prevent local self-government bodies from exercising their powers effectively, to submit proposals for creating legal preconditions for optimizing the existing system of administrative-territorial organization.

**Brief description of the essence of the study.** Ukraine had 12 thousand territorial communities at the time of the adoption of the Concept. More than 6 thousand of Ukrainian communities had a population of less than 3 thousand people. From them 4809 communities had population less than 1 thousand people, and in 1129 communities - less than 500 people. Most of this communities didn't have the executive bodies of councils, budgetary institutions or utility companies, etc. The subsidy of 5419 local government budgets was more than 70%, while 483 territorial communities were kept at the expense of the state budget by 90%.

In addition, the existing ATS at the level of territorial communities does not ensure the implementation of an important principle of ubiquity of local self-government, which should be implemented throughout Ukraine without any restrictions. According to the Concept, the community as an administrative-territorial unit (hereinafter - ATU) should become the territorial basis of local self-government. Consequently, significant imbalances, the absence of the ATU territorial integrity of a base level, the presence of some territorial communities among others – these circumstances led to an inappropriate territorial organization of power, which prompted conflicts of competency between local self-governments authorities (LSGA) as well as between LSGA and local self-government executive bodies. The situation with the functioning of local self-government bodies and territorial bodies of executive power at the district level is similar.

Article 140 of the Constitution states that local self-government is the right of a territorial community – residents of a village or a voluntary association of residents of several villages into one village community, residents of a settlement, and of a city – to independently resolve issues of local character within the limits of the Constitution and the laws of Ukraine. That means, that voluntary association is allowed by the current Constitution. The determination of the ATS system, the territorial community, the ATU list, indicates significant contradictions and divergences between the norms and the current system. This problem should be resolved at the legislative level. In addition, Ukraine, having declared the European integration strategy, has undertaken corresponding obligations on observance and implementation of worldwide recognized standards and principles of the EU countries.

The amendments to the Constitution of Ukraine is the most logical and optimal way of legislative regulation of the ATS of Ukraine. This is envisaged by the Concept and proposed by the draft law on amending the Constitution of Ukraine as to decentralization of power introduced by the President of Ukraine to Verkhovna Rada (Parliament) on 1 July 2015. Thus, Article 133 of the draft law proposes to introduce a more precise ATU system of Ukrainian which should consist from: communities, districts, regions. However, the adoption of amendments to the Constitution is a complex and lengthy political process. Therefore, there is a need to adopt legislation within the framework of the current Constitution, which defines the foundations of the administrative-territorial system of Ukraine, the procedure for resolving issues arising in the process of voluntary association of territorial communities and creating legal preconditions to optimize the existing ATU system.

**Key words:** local self-government, local self-government bodies, decentralization, administrative-territorial structure, local state administrations, NUTS.

© Негода В. А., 2018.

## Постановка проблеми

В сучасних умовах Українська держава, маючи великий природний, економічний, культурний, інтелектуальний потенціал, обрала шлях розбудови державності, поєднуючи загальноцивілізаційні тенденції і національний зміст державотворчого процесу.

З прийняттям Урядом у 2014 році Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі Концепція) [1] і плану заходів з її реалізації дано старт найскладнішій, за висновками зарубіжних експертів, реформі, яка спрямована на створення і підтримку повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території.

Здійснення реформи на принципі децентралізації влади в Україні супроводжується передачею значних повноважень від держави органам місцевого самоврядування під їх власну відповідальність, із забезпеченням відповідними фінансовими ресурсами.

Однак для забезпечення ефективності здійснення наданих повноважень та ресурсів, органи місцевого самоврядування повинні бути достатньо спроможними, тобто здатними надавати якісні послуги жителям громад і розвивати відповідну територію.

## Аналіз останніх досліджень і публікацій

Загальнотеоретичні питання організації, правового регулювання і практики застосування місцевого управління в Україні знайшли відображення в роботах вітчизняних науковців і практиків: О. Васильєвої, П. Ворони, І. Дегтярьової, І. Коліушка, В. Колтун, В. Куйбіди, О. Лебединської, В. Мамоніної, С. Хаджирадієвої, В. Шарого та ін.

Теоретичні проблеми державного управління, публічного управління та адміністрування, співвідношення централізації та децентралізації, відносини між владою та суспільством досліджували такі вітчизняні вчені, як В. Авер'янов, Т. Безверхнюк, Н. Нижник, Ю. Сурмін, В. Федоренко та ін.

## Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Разом з тим, не до кінця дослідженими, а тому й невирішеними залишаються проблеми, пов'язані зі формуванням нової системи територіального устрою України, розбудови ефективного місцевого самоврядування, а також проведення повноцінної децентралізації.

## Мета

Метою статті є дослідити чинний адміністративно-територіальний устрій України, висвітлити проблеми, які заважають органам місцевого самоврядування здійснювати ефективно надані їм повноваження, розглянути стандарти, що стосуються адміністративно-територіального устрою держав ЄС; надати пропозиції щодо розбудови дієвої системи територіальної організації влади та щодо створення правових передумов до оптимізації існуючої системи адміністративно-територіального устрою.

## Вклад основного матеріалу

В Європейській хартії місцевого самоврядування визначено, що «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [4].

Слід зазначити, що на момент прийняття Концепції в Україні функціонувало близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становила менше 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менше 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менше 500 осіб, у більшості з них відсутні виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримувалися за рахунок коштів державного бюджету.

Отже, органи місцевого самоврядування таких громад практично не в змозі здійснювати надані їм законом повноваження.

Крім цього, існуюча система адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) на рівні територіальних громад не забезпечує реалізацію важливого принципу повсюдності місцевого самоврядування, яке має здійснюватися на всій території України без будь-яких обмежень. Юрисдикція органів місцевого самоврядування територіальних громад діє практично лише в межах населених пунктів.

Реалізація цього принципу вимагає зміни територіальної основи місцевого самоврядування – воно має здійснюватися не лише в межах населених пунктів, а й на прилеглих до населених пунктів територіях. Територіальною основою місцевого самоврядування має стати громада як адміністративно-територіальна одиниця [10].

Суттєві диспропорції, відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці (далі – АТО) базового рівня, перебування одних територіальних громад у складі інших призвело до нераціональної територіальної організації влади, що спонукає до конфліктів компетенцій як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

Подібною є ситуація з функціонуванням органів місцевого самоврядування та територіальних органів виконавчої влади на рівні районів.

Отже, процес децентралізації повноважень виконавчої влади, передачі фінансових ресурсів має відбуватися одночасно із формуванням нової територіальної основи організації системи місцевих та регіональних органів влади, тобто дослідження цього питання є актуальним і потребує окремого розгляду.

Щодо законодавчої основи системи адміністративно-територіального устрою України, то слід зазначити, що відповідно до статті 133 Конституції України, систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Також визначено виключний склад адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня: АРК, області (перераховано), міста Київ та Севастополь.

За станом на 01.03.2014 в Україні було 29740 населених пунктів (460 міст, 1186 селищ, 885 селищ міського типу, 27209 сіл), які відповідно до Конституції входять в систему адміністративно-територіального устрою і можуть вважатися адміністративно-територіальними одиницями у кожній з яких може бути відповідна територіальна громада та сформовані нею органи місцевого самоврядування. Але на даний період в Україні функціонувало лише 11520 рад (458 міських, 783 селищних, 10279 сільських). Тобто переважна більшість територіальних громад охоплюють по декілька населених пунктів і по факту є об'єднаними, але адміністративним шляхом.

Статтю 140 Конституції визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста - самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, тобто допускається їх добровільне об'єднання.

Зазначені визначення системи АТУ, територіальної громади, переліку адмінтеродиниць та їх кількість свідчать про суттєві суперечності та розбіжності норм та чинної системи, які мали б бути розв'язані на законодавчому рівні.

Статтю 92 Конституції України встановлено, що територіальний устрій України визначається виключно законами України [1]. Це підтверджено і роз'яснено в рішенні Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13.07.2001, в якому розтлумачено, що виключно законами України визначається «територіальний устрій України» [5]. Отже треба розуміти, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом.

Однак з часу прийняття Конституції України жодна зі спроб ухвалити відповідні законодавчі акти не була успішною.

Тому єдиним нормативним актом у цій сфері залишається чинний на сьогодні акт радянської доби Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. № 1654 «Про вирішення питань адміністративно-територіального устрою» [6], застосування якого також ускладнене через невідповідність його положень Конституції та іншим законам. Зокрема, цим Указом визначається порядок зміни статусу територіальних одиниць та їхніх меж. Так, районний поділ областей при їх утворенні здійснюється Президією Верховної Ради. Встановлення і зміна меж, встановлення та перенесення адміністративних центрів областей здійснювалися також Президією Верховної Ради за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних рад. Всі інші норми також прив'язані до рішень органів, які наразі не передбачені чинною Конституцією України.

Водночас окремі повноваження у сфері адміністративно-територіального устрою (найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту), закріплено за органами місцевого самоврядування в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]. Деякими

повноваженнями наділені місцеві державні адміністрації (далі – МДА), за якими закріплено право брати участь у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою у межах, визначених законодавством. Більш конкретними повноваженнями МДА наділені в процесі формування об'єднаних територіальних громад.

Неповний аналіз чинного законодавчого поля щодо адміністративно-територіального устрою свідчить про відсутність базового і системного законодавства, що унеможливує формування нової системи територіального устрою України, розбудови ефективного місцевого самоврядування, а також проведення повноцінної децентралізації.

Також слід зазначити, що крім внутрішніх причин, що зумовлюють здійснення реформування адміністративно-територіального устрою існують і зовнішні аспекти, так як Україна, задекларувавши євроінтеграційну стратегію, взяла на себе відповідні зобов'язання щодо дотримання та імплементації загальноєвропейських стандартів і принципів, що діють в країнах ЄС. З огляду на це варто взяти до уваги стандарти, що стосуються адміністративно-територіального устрою держав ЄС – Європейська класифікація NUTS що має статус стандарту територіального поділу країн Євросоюзу для статистичних цілей.

Відповідно до розробленої у 1988 р. Європейським Агентством статистики (EUROSTAT) єдиної системи АТО Європейського Союзу The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (далі – NUTS) створена п'ятирівнева ієрархічна класифікація, в якій відокремлюють три регіональних рівні: NUTS-1 – суб'єкти федерації, автономні утворення, регіони, NUTS-2 – провінції, департаменти, урядові округи, NUTS-3 – графства, префектури та два місцевих (NUTS 4 – 5).

Рішенням Єврокомісії 2001/0046 від 14 лютого 2001 р. Європейська класифікація NUTS отримала статус стандарту територіального поділу країн Євросоюзу для статистичних цілей, а у 2003 р. новий Регламент Європейського Парламенту та Ради Європи ввів у дію цю систему класифікації, тому країни-члени мусять обов'язково запровадити регіональну систему NUTS 1, 2, 3, а місцеву NUTS 4, 5 – на добровільних засадах.

До кожного рівня рекомендована орієнтовна кількість населення. Якщо брати регіони (області) в Україні, то вони в цілому відповідають класифікації NUTS регіонального рівня. Що ж до АТО субрегіонального рівня (сільських районів) в Україні – їх параметри за чисельністю жителів суттєво відрізняється від NUTS-3 (0,15–0,8 млн. населення).

Беручи до уваги практику країн – членів ЄС, необхідно також мати на увазі, що Європейська хартія місцевого самоврядування [4] залишає повну свободу кожній державі-члену щодо визначення у власній Конституції або законодавстві кількості адміністративних рівнів, розподілу територіальних державних послуг та суб'єктів самоврядування, їхнього розміру тощо. Отже, вона не створює зобов'язань щодо кількості територіальних структур, їхньої зміни та класифікації

Слід також зазначити, що законодавство європейських держав характеризується наявністю нормативно-правових актів, зокрема й положень конституцій, які чітко регламентують питання, пов'язані зі зміною меж та статусу АТО. У більшості країн головна роль у прийнятті рішень щодо зміни меж та статусу АТО нале-



жить парламенту, хоча в деяких державах – президенту або виконавчій владі. Переважно виконавча влада виконує роль органу, за поданням якого вирішуються такі питання. У більшості держав ці питання вирішують після консультації з населенням.

Підсумовуючи вищевказане, слід зазначити, що на законодавчому рівні необхідно вирішити низку важливих питань.

Звісно, що найбільш логічним і оптимальним шляхом законодавчого врегулювання питання адміністративно-територіального устрою України мав би бути шлях із внесення відповідних змін до Конституції України. Це передбачається Концепцією і запропоновано у проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» – реєстр. № 2217 від 01.07.2015 [8]. Так, у статті 133 даного Законопроекту пропонується запровадити більш чітку систему адміністративно-територіального устрою України, яку мали б складати такі адміністративно-територіальні одиниці як: громади, райони, регіони.

Проте, у зв'язку з тим, що прийняття змін до Конституції є складним і тривалим політичним процесом, виникає необхідність прийняття законодавства в межах норм чинної Конституції, яким визначити основи адміністративно-територіального устрою України, порядок вирішення питань, що виникають в процесі добровільного об'єднання територіальних громад та створити правові передумови до оптимізації існуючої системи АТО. Також більш чіткого законодавчого визначення потребує сама система адміністративно-територіального устрою України, яку мають складати лише адміністративно-територіальні одиниці. Водночас, слід законодавчо визначити і розмежувати поняття «населений пункт» (село, селище, місто) та «адміністративно-територіальна одиниця». У чинному АТУ закладено складні утворення з територіальних громад, органи самоврядування яких здійснюють свою діяльність практично в межах однієї території – ради в районах (так звані «матрьошки»).

Потребують чіткого врегулювання питання утворення, реорганізації чи ліквідації населених пунктів, найменування, перейменування адміністративно-територіальних одиниць, ведення реєстру адміністративно-територіальних одиниць та документів, що підтверджують їх існування, порядок встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів виконавчої влади, АР Крим, органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою, тощо.

Зазначені проблеми можуть бути вирішеними у разі прийняття законопроекту про засади адміністративно-територіального устрою України [9].

В цілому, Рада Європи підтримує цей законопроект і високо оцінює той факт, що у ньому визначаються принципи адміністративно-територіального устрою України (включно з найважливішим принципом повсюдності, який має бути нормою. Закон особливо не суперечить європейським стандартам та міжнародним зобов'язанням України, особливо Європейській хартії місцевого самоврядування [1].

Виходячи із вищевикладеного, можна зробити наступні висновки.

1. Чинний адміністративно-територіальний устрій України, сформо-

ваний до проголошення незалежності, не відповідає сучасним стандартам і вимогам для розбудови ефективної системи територіальної організації влади.

2. Відсутність базового і системного законодавства з питань адміністративно-територіального устрою унеможливорює формування нової системи територіального устрою України та розбудови ефективного місцевого самоврядування, а також проведення повноцінної децентралізації.

3. Чинна Конституція України дає можливість провести реформу адміністративно-територіального устрою.

4. Зміни в системі адміністративно-територіального устрою, утворення, ліквідація нових адміністративно-територіальних одиниць має відбуватися відповідно до прийнятого закону.

5. Адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня відповідають класифікації NUTS регіонального рівня і не потребують обов'язкових змін.

6. Субрегіональний рівень – сільські райони не відповідають класифікації NUTS субрегіонального рівня і їх створення має відбуватися на однотипних вимогах до їх основних параметрів (кількості жителів та площі).

Отже вважаємо, що слід запровадити трьохрівневу систему адміністративно-територіального устрою України та адміністративно-територіальні одиниці відповідних рівнів: регіонального (АР Крим, області), субрегіонального (райони в АР Крим та в областях), базового (громади) та допоміжного (райони в містах) рівнів. У зв'язку з активним формуванням спроможних громад та збільшення кількості районів, в яких утворено одну чи декілька об'єднаних територіальних громад, які охоплюють всю територію району, у подальшому вбачається детально дослідити питання щодо доцільності збереження таких районів як самостійних адміністративно-територіальних одиниць.

#### Література.

1. Висновок Ради Європи щодо проекту Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» [Електронний ресурс]. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/pdf>.
2. Конституція України [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>.
3. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
4. Європейська Хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо [...] Конституційний Суд: Рішення від 13.07.2001 № 11-пн/2001 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01/para54#n54>.
6. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>.

7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

8. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).

9. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 8051 від 22.02.2018) [Електронний ресурс]. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=63508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=63508).

10. Рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування: Постанова Верховної Ради України від 05 червня 2003 року № 939-IV [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/939-15>  
<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/939-15>.