

УДК 342.25

<http://orcid.org/0000-0001-7010-556X><http://doi.org/10.5281/zenodo.1295440>

О. В. Стогова

## АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ ЯК СКЛАДОВА ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

*Проаналізовано адміністративно-територіальний устрій України. Розглянуто основні праці, що досліджують цю проблематику. Висвітлено основні проблеми функціонування адміністративно-територіального устрою, проаналізовані їхні причини та визначені можливі шляхи подолання. Досліджено процес об'єднання територіальних громад та його місце у формуванні передумов для подальшої адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади в Україні.*

*Встановлено, що адміністративно-територіальна реформа є важливою структурною складовою процесу децентралізації влади в Україні.*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна реформа, територіальна громада, об'єднана територіальна громада, децентралізація влади.

О. В. Стогова

## АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛЬНАЯ РЕФОРМА В УКРАИНЕ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПРОЦЕССА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

*Проанализировано административно-территориальное устройство Украины. Рассмотрено основные труды по изучению указанной проблематики. Освещено основные проблемы функционирования административно-территориального устройства, проанализированы их причины и определены возможные пути их преодоления. Исследовано процесс объединения территориальных громад и его место в формировании предпосылок для дальнейшей административно-территориальной реформы и децентрализации власти в Украине.*

*Установлено, что административно-территориальная реформа является важной структурной составляющей процесса децентрализации власти в Украине.*

**Ключевые слова:** административно-территориальное устройство, административно-территориальная реформа, территориальная громада, объединенная территориальная громада, децентрализация власти.

O. Stogova

## ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE AS A COMPONENT OF THE PROCESS OF DECENTRALIZATION OF POWER

*The administrative-territorial structure of Ukraine is analyzed. The basic problems of state administration and local self-governance, which are determined by the characteristics of the administrative-territorial system, are determined. The concepts of the reforming of administrative-territorial structure in Ukraine, which were developed during the period of independence, are studied. The conclusion is made about need for territorial system' reforming. The essence of reform in accordance with the draft law of Ukraine «On the administrative-*

*territorial structure of Ukraine» (1997), the Concept of the administrative reform (1998), was considered in detail. Proposals on the reform of the territorial system in accordance with the Concept of the administrative-territorial reform (2005) were considered in detail. Based on the analysis, the main problems of administrative-territorial system functioning, their causes are analyzed and possible ways of overcoming are identified. A large number of territorial communities with a small population and lack of material, financial and organizational resources for the independent solution of local affairs is recognized the main problem. The process of association of territorial communities and its place in shaping the prerequisites for further administrative-territorial reform is considered. It is noted that the legal regulation of the administrative-territorial system in modern Ukraine is carried out on the basis of the Soviet legal act of 1981. The author stresses that the new administrative-territorial structure should become the territorial basis for the formation of an effective decentralized system of territorial administration that will ensure sustainable economic growth and increase of social standards of people's life. The principles of the new territorial arrangement according to the bill of 2018 are analyzed.*

*Installed that administrative and territorial reform is an important structural component of the process of decentralization of power in Ukraine, and the second stage after the unification of territorial communities should be their form of the districts.*

**Keywords:** *administrative-territorial system, administrative-territorial reform, territorial community, united territorial community, decentralization of power.*

**Постановка проблеми.** Чинний адміністративно-територіальний устрій України сформувався відповідно до радянської командно-адміністративної системи управління. Основним принципом цієї системи управління була жорстка централізація. Тому існуючий адміністративно-територіальний устрій не відповідає новим викликам демократичної правової держави та стримує розвиток місцевого самоврядування та заважає формуванню ефективної регіональної політики в умовах децентралізації.

**Аналіз актуальних досліджень.** В українській політико-правовій думці домінує розуміння територіальної організації влади, за якого територіальна громада виступає вихідним пунктом організації системи управління суспільним розвитком. Проблематику територіальної громади відповідно до вказаного підходу розглядали вітчизняні вчені О. Мороз [6], М. Баймуратов [1], Ю. Молодожен [5], О. Батанов [3], Л. Муркович [7]. У західній науці класиками дослідження громад вважають Е. Остром [18–20] та Ж. Гербер [17], які аналізували принципи управління громадами. Проблему реформування адміністративно-територіального устрою в Україні, існуючи концепції адміністративного устрою та їхній взаємоз'язок із децентралізацією досліджували В. Пилипів, А. Павлюк [8], О. Чаплигін [16],

Н. Крупіна[4], А. Ткачук [14]. Аналізуючи значний доробок вітчизняних науковців у галузі реформування адміністративно-територіального устрою України, слід відзначити, що окремо розглядається проблематика територіальних громад та їх об'єднання, окремо адміністративно-територіальна реформа. На жаль, ці дві проблеми не включені дослідниками до більш загальної – децентралізації влади в Україні.

**Мета статті** проаналізувати реформування адміністративно-територіальної системи в Україні та визначити її місце у процесі децентралізації влади.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасний адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим: субнаціональний рівень складають Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь, субрегіональний рівень – адміністративні райони, низовий рівень – сільська, міська, селищна рада, населений пункт. На квітень 2014 року, коли було прийнято рішення про реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, система адміністративно-територіального устрою включала: Автономну Республіку Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь, 490 районів, 460 міст, 885 селищ міського типу, 10278 сільських рад, 28385 сільських населених пунктів [10]. До основних проблем адміністративно-територіального устрою України, які обумовили необхідність його реформування, дослідники відносять: надмірну кількість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що унеможлиблює їхню самодостатність. Більшість одиниць базового рівня не мали достатнього економічного та кадрового потенціалу для свого ефективного розвитку та не здатні за таких умов забезпечити високий рівень надання адміністративних послуг населенню. Надзвичайно гострою є проблема депопуляції населення, що найбільш помітною є на рівні сільських громад. Так, з 1991 року чисельність сільського населення в Україні зменшилась на 2,5 млн. осіб, кількість сільських населених пунктів скоротилась на 348 одиниць. При цьому у понад 1,1 тис. сільських громад (9,4%) населення менше 500 осіб, у

більшості з них не було утворено виконавчих органів сільських рад, відсутні були бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. За таких характеристик територіальних громад не можна забезпечити реалізацію норми ст.140 Конституції України щодо самостійного вирішення ними питань місцевого значення. Дотаційність місцевих бюджетів було окремою гострою проблемою, так 483 територіальні громади на 90% утримувалися за рахунок коштів державного бюджету. За оцінками Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад лише 5% сільських громад були здатні забезпечити достатній рівень надання адміністративних послуг населенню. Виділені проблеми існували протягом всього існування незалежної України і значної мірою зумовлені адміністративним устроєм, успадкованим від радянських часів.

Необхідність розробки нового адміністративно-територіального устрою України постала ще 1991 р., але зміни у територіальній організації влади було відтерміновано у зв'язку із більш актуальними питаннями. Верховна Рада України 1997 р. ухвалила Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій України» [12] у першому читанні, президент неодноразово передавав свої поправки та зауваження, але друге читання так і не відбулося. У 1998 р. була схвалена нова Концепція адміністративної реформи [13], яка передбачала реформування адміністративно-територіального устрою. У розділі 4 «Територіальний устрій та система місцевого самоврядування» у частині 2 «Трансформація територіального устрою та системи місцевого самоврядування» прямо вказувалось на необхідність проведення політики об'єднання невеликих територіальних громад, укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць. У зазначеній концепції на першому та другому етапах проведення реформи пріоритетним заходом визначалася трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі діючих положень Конституції України адміністративно-територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта

місцевого самоврядування – такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг. Крім того, передбачалося впровадження на основі статутів територіальних громад нових форм участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, які б стимулювали розвиток місцевої демократії. При цьому не було вироблено ідеології цієї реформи, не було досягнуто домовленості серед політичних сил щодо базових засад цієї реформи, тому концепція залишилася нереалізованою.

Знову до проблеми реформування адміністративно-територіального устрою повернулися 2005 р. На чолі із віце-прем'єр-міністром Р. Безсмертним була створена робоча група, яка розробила модель місцевого самоврядування, що базувалася на максимальному делегуванні повноважень органам місцевого самоврядування та на принципі субсидіарності [2]. Вперше йшлося про об'єднання сіл, селищ до розмірів, які здатні забезпечити їхню самодостатність. Концепція передбачала трирівневу систему устрою, базовим рівнем місцевого самоврядування визначалася громада. Важливо, що запропоновані були кількісні параметри для утворення нових адміністративно-територіальних одиниць: для громад – 5 тисяч жителів, для району – 70 тисяч, для регіону – 750 тисяч. Розпочинати реформу планувалося зі змін на базовому рівні. Запланована концепція отримала неоднозначні оцінки експертів та була широко обговорювана громадськістю, але знову не була реалізована. Запропоновані інновації не були сприйняті широкою громадськістю, яка побачила у реформі загрозу якісного погіршення надання послуг громадянам. Крім того, адміністративно-територіальна реформи потребувала паралельного проведення інших масштабних реформ, які мали б наповнити її економічним та соціальним, а не лише політичним змістом. Чергове загострення внутріполітичного суперництва в Україні призвели до згортання територіальної реформи та її відкладення на невизначений час.

Все вказані спроби реформувати адміністративно-територіальний устрій України базувалися на визнанні наступних притаманних йому проблем. Невиправдано велика кількість дрібних територіальних громад, які не здатні самостійно забезпечити виконання функцій місцевого самоврядування на належному рівні. Крім завеликої кількості територіальних громад, актуальною проблемою в Україні залишається відсутність чітких критеріїв для утворення районів та районів у містах; що як наслідок призводить до їхньої надмірної диференціації за кількістю населення, площею та нерівномірної доступності та віддаленості від адміністративного центру. Сутність цієї проблеми полягає у невизначеності правового регулювання питань адміністративно-територіального устрою. Слід відмітити, що основні засади територіального устрою України визначено лише на конституційному рівні (розділ 9 Конституції України). Досі відсутній спеціальний закон про адміністративно-територіальний устрій. Нормативно-правову базу у даній сфері правового регулювання формує значний масив законодавства, що регулює питання місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, визначає фінансову основу місцевого самоврядування (Бюджетний та Податковий кодекси), галузеві закони, що визначають роль органів місцевого самоврядування у відповідних сферах правовідносин (Земельний, Господарський кодекси), законодавчо-нормативні акти з питань регіональної політики. Але базовим нормативним актом щодо регулювання адміністративно-територіального устрою в Україні залишається Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 2 березня 1981 р. № 1654-X «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» [9].

Організація системи управління територіями, у тому числі місцеве самоврядування, прямо пов'язане із проблемою адміністративно-територіального устрою країни. Централізація управління за адміністративно-командної системи призвела до фактичної підпорядкованості місцевого самоврядування виконавчій владі. Крім того,

тривале зміцнення вертикалі виконавчої влади у вигляді посилення адміністративного впливу місцевих державних адміністрацій зумовило статус місцевого самоврядування лише як номінального суб'єкта управління місцевими справами. Вказана проблема ускладнюється відсутністю в органів місцевого самоврядування районного та обласного рівня власних виконавчих органів. Так, відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» у системі місцевого самоврядування передбачені виконавчі органи сільської, селищної, міської рад (відповідні виконавчі комітети), у той час як районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад, а створювані ними виконавчі апарати відповідно до ст. 58 вказаного закону здійснюють організаційне, правове, інформаційне, аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності ради. Виконавчими органами на рівні району та області є державні адміністрації відповідного рівня. На підставі того, що виконавча влада у районах і областях здійснюється державними адміністраціями, можна стверджувати про відсутність реального самоврядування на рівнях району і області в Україні.

Гострою проблемою є відсутність чіткого розмежування між повноваженнями місцевих державних адміністрацій та органами місцевого самоврядування (відповідно до законодавства, 76 повноважень є дублюючими), що унеможлиблює ефективний контроль за їх виконанням.

Зазначені проблеми обумовлюють критичну важливість реформування територіальної організації влади, складовою якого є зміна адміністративно-територіального устрою. В Україні за роки незалежності було розроблено кілька концепцій змін адміністративно-територіального устрою.

Не можна не погодитися із дослідниками В. Пилипів та А. Павлюк [8], що новий адміністративно-територіальний устрій має стати територіальною основою для формування ефективної децентралізованої системи територіального управління, що забезпечить стійке економічне зростання та підвищення соціальних стандартів життєдіяльності людей. Реформування

адміністративно-територіального устрою потребує насамперед реформування територіальних громад як базового рівня місцевого самоврядування, наступним етапом має стати реформування районів та створення виконавчих органів районних та обласних рад.

Необхідно також прийняти закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», який би визначив модель адміністративно-територіального устрою України, правовий статус і види адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою тощо. Реформування територіальної організації влади на рівні районів та областей потребує внесення змін до Конституції України та цілої низки законів України, зокрема, законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві органи виконавчої влади», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інших.

Законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою України» – один з 17 пріоритетних законопроектів, які складають законодавчий маршрут децентралізації [11]. Законопроект схвалений урядом 21.02.2018 р. і законодавчо врегульовує питання щодо порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів та віднесення їх до певних категорій. Цим законопроектом встановлюється трирівнева система адміністративно-територіального устрою України – регіональний рівень (АР Крим і області), субрегіональний рівень (райони) та базовий рівень – громади, до складу яких входять один або декілька населених пунктів. У п.4. ст.4 адміністративно-територіальними одиницями базового рівня визнаються громади, які утворюються на основі населених пунктів (сіл, селищ, міст). Ст. 5 чітко вказує ознаки адміністративно-територіальної одиниці. Принциповою ознакою, на наш погляд, є кадрова, інфраструктурна, фінансова спроможність органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади здійснювати визначені законом повноваження у повному



обсязі. Можна зробити висновок, що ознаки адміністративно-територіальної одиниці, передбачені законопроектом про «Про засади адміністративно-територіального устрою України» сприяють створенню самодостатніх територіальних громад, що є умовою успішної децентралізації публічної влади в Україні. Також законопроектом запроваджується державна реєстрація адміністративно-територіальних одиниць.

Визначено у законопроекті і вимоги до району. Так, ст. 8 зазначає, що район — це адміністративно-територіальна одиниця субрегіонального рівня, яка складається з громад, загальна чисельність населення яких становить не менше ніж 150 тис. жителів. Зрозуміло, що задля реалізації цієї норми необхідно буде значно укрупнити райони, які існують зараз. Ст. 10 дає визначення регіону, зі змісту статті зрозуміло, що він є територіальною основою утворення і діяльності органів місцевого самоврядування, а метою його є надання населенню визначених законом адміністративних, соціальних та інших послуг. Можна зробити висновок про те, що у законопроекті відсутня пряма відповідність між областями та регіонами, тобто у подальшому можливе реформування територіального устрою і на найвищому рівні. Важливою нормою законопроекту також є встановлення ст. 10 мінімальної розрахункової кількості населення сільської громади, що визначається Кабінетом Міністрів України. Ця норма є принципово важливою, оскільки процес об'єднання територіальних громад ще триває, а методика їхнього створення не передбачає конкретних кількісних показників [15].

З прийняттям законопроекту про адміністративно-територіальний устрій буде ліквідоване дублювання повноважень районної ради і районної державної адміністрації із органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, прибрані надмірні витрати на утримання апарату районних державних адміністрацій, підвищена якість надання послуг за рахунок збільшення фінансування бюджетів органів місцевого самоврядування у частині створення госпітальних округів, нового освітнього

простору тощо. Все перераховані результати прийняття вказаного закону є необхідною умовою для подальшої успішної децентралізації.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Адміністративно-територіальна реформа є структурною складовою децентралізації публічної влади в Україні. Передумовою цієї реформи є об'єднання територіальних громад із метою створення самодостатніх базових одиниць територіального устрою, які мають стати реальною основою місцевого самоврядування. З 2015 року в Україні триває процес об'єднання територіальних громад. Наступним етапом проведення децентралізації має стати прийняття закону, який регулює адміністративно-територіальний устрій України. Аналіз запропонованого законопроекту [11] дозволяє зробити висновок, що другим етапом децентралізації має стати реформа субнаціонального рівня – рівня району. Тому подальші дослідження науковців доцільно спрямувати на аналіз шляхів ефективного реформування цієї ланки територіального устрою.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Баймуратов М. Правовий статус територіальної громади в Україні: теоретичні та практичні проблеми / М. Баймуратов // Муніципальний рух : новий етап розвитку : Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань «Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку» (6-8 вересня, Бердянськ). – К.: Логос, 2002. – С. 368–371.
2. Безсмертний Р. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні [Електронний ресурс] / Р. Безсмертний. – Режим доступу: <http://www.adm.dp.ua/OBLADM/Obldp.nsf/b19e47826f35603ec2256f29003c32ff/60e3a21fd141cd61c22571aa0027dbeb>, [http://static.rada.gov.ua/osmir/tables/07\\_2001/TABL0907000V.html](http://static.rada.gov.ua/osmir/tables/07_2001/TABL0907000V.html)
3. Батанов О. В. Територіальна громада – первинний суб'єкт муніципальної влади в Україні: поняття та ознаки / О. В. Батанов // Вісник Центральної Виборчої комісії. – 2008. – № 2. – С. 51.
4. Крупіна Н. А. Зарубіжний досвід адміністративно-територіальної реформи як інструменту удосконалення формування фінансових ресурсів місцевих органів влади / Н. А. Крупіна // Вісник соціально-економічних досліджень : зб. наук. пр. / [голов. ред. М. І. Зверяков; Одеський держ. екон. ун-т.]. – Одеса, 2010. – Вип. 39. – С. 263–268.
5. Молодожен Ю. Б. Поняття і сутність територіальної громади в системі місцевого самоврядування України / Ю. Б. Молодожен // Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету. – 2006. – № 2. – С. 347–352.
6. Мороз О. Ю. Територіальна громада: сутність становлення та сучасні українські реалії [Електронний ресурс] / О. Ю. Мороз // Науковий вісник «Демократичне врядування» – 2008. – Вип. 2. – Режим доступу: [http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnik2/fail/Moroz.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik2/fail/Moroz.pdf)

7. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти [Електронний ресурс] / Л. Муркович. – Режим доступу: [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_02%285%29/10mliuta.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02%285%29/10mliuta.pdf).
8. Пилипів В. В. Ідеологічні аспекти реформування адміністративно-територіального устрою в Україні / В.В. Пилипів, А.П. Павлюк // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Економічний простір України: регіоналізація та інтеграція в умовах суспільних трансформацій: [зб. наук, пр.] / НАН України. Ін-т регіональних досліджень; редкол. Є. І. Бойко (відп. ред.). – Львів, 2011. – Вип. 1(87). – С. 35–42.
9. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
11. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508)
12. Постанова Верховної Ради про Проект Закону України про адміністративно-територіальний устрій України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/453/97-%D0%B2%D1%80>
13. 15Указ президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/9>
14. Ткачук А. Ф. Адміністративна реформа в Данії та Латвії: корисний досвід для України [Електронний ресурс] / А. Ф. Ткачук // Університетські наукові записки. – 2007. – № 3. – С. 20–26. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/jpdf/Unzap\\_2007\\_3\\_6.pdf](http://nbuv.gov.ua/jpdf/Unzap_2007_3_6.pdf).
15. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
16. Чаплигін О. К. Можливості використання закордонного досвіду здійснення адміністративно-територіальних реформ в Україні [Електронний ресурс] / О. К. Чаплигін. // Державне будівництво. – 2007. – № 1(1). – Режим доступу:[http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu\\_2007\\_1\(1\)\\_47.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2007_1(1)_47.pdf).
17. Gerber J. D. The Role of Swisscivic Corporations in Landuse Planning [Електронний ресурс] / J. D. Gerber, S. Nahrath, P. Csikos, P. Knoepfel // Environment and Planning. – 2011. – № А. –Р. 185–204. – Режим доступу: <http://www.envplan.com/abstract.cgi?id=a43293>
18. Ostrom E. Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic System. Prize Lecture Slides / Elinor Ostrom. – 2009. – December 8.
19. Ostrom E. Collective Action and the Evolution of Social Norms / Elinor Ostrom // The Journal of Economic Perspectives – 2000. – Vol. 14. – No. 3. – P. 137–158.
20. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action / Elinor Ostrom. – Cambridge : Cambridge University Press, 1990. – 270 p.

Стаття надійшла до редакції 21.11.2017