

Юлія МАЛЬКО

*Національна академія державного управління  
при Президентові України*

*Харківський регіональний інститут державного управління*

## **РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ І ЙОГО ВПЛИВ НА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СІЛЬСЬКИМ РОЗВИТКОМ У ХХ – ХХІ СТ.**

Досліджується історія реформування адміністративно-територіального устрою України та її наслідки для сільського розвитку. Підтверджується, що реалізація державної політики сільського розвитку, звільненої від принципу примусовості, здатна забезпечити розширення самостійності місцевих громад на базі удосконалення просторової та економічної основи самоврядування. Висвітлюються основні причини, які зумовлюють необхідність перегляду адміністративно-територіального устрою України, що дозволяє обґрунтувати основні складники концепції адміністративно-територіального устрою, спрямованої на формування спроможних громад: тяжіння до поселень-домінантів; доступність публічних послуг; планування території; децентралізація адміністративних функцій; бюджетна автономія та фінансова самостійність.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, реформа місцевого самоврядування, децентралізація, субсидіарність, громада.

### ***Yulia Malko. Reform of administrative and territorial structure of Ukraine and its impact on the governance to rural development in Ukraine XX – XXI century***

The article examines the history of administrative and territorial structure of Ukraine and its impact on rural development. It confirmed that the implementation of the state policy of rural development, freed from the principle of coercion, able to provide the real autonomy expanding of local communities which based on improvement of spatial and economic bases of government. Coverage of the main reasons that determine the necessity of revision of the administrative-territorial structure of Ukraine. It allows to substantiate the main components of the concept of administrative-territorial system aimed at the formation wealthy communities: attraction to the settlements-dominant; availability of public services; planning area; decentralization of administrative functions; budgetary autonomy and financial independence.

Key words: administrative and territorial structure, local government reform, decentralization, subsidiarity, community.

Раціонально організована територіальна основа місцевого самоврядування (віддаленість населених пунктів від центрів економічної активності та надання публічних послуг, витрати часу населення на отримання публічних послуг, завантаженість посадовців у центрах надання публічних послуг, вартість послуг тощо) формує базові умови для забезпечення сільського розвитку. Оскільки адміністративно-територіальний устрій України не є досконалим і повною мірою не відповідає концепції децентралізації управління, питання адміністративно-територіальної реформи останнім часом суттєво актуалізуються. Особливо важливими вони є в контексті забезпечення сільського розвитку, що стосується третини населення України з порівняно гіршими умовами життя.

Питання територіального устрою України є предметом дослідження таких вітчизняних учених, як О. Бородіна, Ю. Ганущак, О. Павлов, А. Ткачук та ін. Високу наукову цінність мають розробки Ю. Ганущака і А. Ткачука, проте їх пропозиції практично не втілюються в життя як через консервативність населення, так і через відсутність політичної волі уряду.

Невирішеним залишається питання визначення оптимальної для українських реалій концепції реформування місцевого самоврядування, яка б дозволила стимулювати сільський розвиток та забезпечила економічну основу самоврядування в сільській місцевості.

© Малько Ю. С., 2017

Мета статті – проаналізувати трансформацію територіальної основи самоврядування в сільській місцевості для виявлення ключових принципів територіального устрою України в перспективі.

Проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні уже майже два десятиліття вважається одним із стратегічних завдань регіональної політики, виконання якого весь час відтермінувалося через нечіткість визначення цілей і принципів реформи. Територіальна основа розвитку громад, особливо сільських, сприяє розпорошенню ресурсів і зусиль і не дозволяє отримувати синергетичні ефекти, що є імпульсами до саморозвитку.

В Україні утворено близько 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. з них чисельність жителів становить менше ніж 3 тис. осіб, із них у 4 809 громадах – менше ніж 1 тис. осіб, а в 1 129 громадах – менше ніж 500 осіб. У більшості нечисленних громад не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Органи місцевого самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження [3]. За незначної кількості населення у громаді виникають проблеми з наповненістю шкіл, функціонуванням дитячих садків, фельдшерсько-акушерських пунктів, не говорячи вже про специфіку видатків бюджету місцевої ради такої громади, які майже на 100 % представлені заробітною платою голови, секретаря ради та працівників сільради.

Розглядаючи еволюцію адміністративно-територіального устрою України в історичній ретроспективі, слід зазначити, що протягом досліджуваного періоду на території України спостерігалися спроби поєднати державне і самоврядне управління. Адміністративно-територіальний поділ країни здійснювався таким чином, щоб, з одного боку, максимально наблизити можливості вирішення справ до місць проживання людей, а з іншого – зберегти вплив центру на управління соціально-економічними, політичними та культурними процесами. Звідси, залежно від внутрішньо- і зовнішньополітичних умов існування України як частини Російської та Австро-Угорської імперій, спостерігаються різні тренди облаштування території – подрібнення або укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, ускладнення чи спрощення адміністративної ієрархії. Нерідко конфігурація адміністративно-територіального устрою обумовлювалася військовою доцільністю.

Для частини України, що входила до складу Російської імперії, протягом ХІХ – початку ХХ ст. характерним був чогириступеневий адміністративно-територіальний поділ: генерал-губернаторство – губернія – повіт – волость, який зберігся до 20 – 30 рр. ХХ ст., коли почала вибудовуватися радянська система влади. У складі Російської імперії Україна поділялася на 12 губерній, 4 з яких частково займали територію нинішньої Російської Федерації, 102 повіти та 1 989 волостей [8].

Певні спроби внести функціональні зміни до адміністративного управління були зроблені під час проведення столипінської реформи, зокрема більше повноважень покладалося на владу базових рівнів – містечок та волостей. Оскільки обрання до волосних управлінь здійснювалося з урахуванням майнового цензу (обиралися лише ті, хто мав у межах волості нерухоме майно), говорити про демократизацію управління не доводиться, але варто відмітити прагнення керівників держави до упорядкування життя селян.

Волость як первинна ланка організації публічної влади в сільській місцевості базувалася на основі церковних парафій та економічного тяжіння навколишніх поселень до церкви, ринку, волосних органів влади, що розміщувалися у містечку чи великому селі. Вищим органом управління у волості були волосні збори, до повноважень яких належало обрання старшини і його помічників, визначення їх заробітку; обрання гласних у повітові збори. Вони наглядали за початковими однокласними школами, притулками, амбулаторіями, місцевими дорогами, поштою;

визначали волосні платежі, необхідні на громадські потреби, реалізовували право на волосне майно та кошти. Старшина виконував рішення зборів і мав певні поліційні права, зокрема на затримання винних у правопорушеннях та злочинах, обліковував спаш, пошкодження сільськогосподарського майна, займався первинним обліком військовозобов'язаних, стягував належні платежі, накладав штрафи [7].

Паралельно із земствами існувала вертикаль державної влади, яку представляли дільничний комісар, Міністерство внутрішніх справ Росії. Усі державні справи вирішувалися державними органами, а комісар мав право накладати стягнення на діячів земства, якщо вони здійснювали проступки і виходили за межі власних повноважень.

Можна зробити висновок, що ні державний устрій, ні відсутність демократичних принципів управління не стали в земствах перешкодою для раціональної організації та підтримки місцевого життя, максимально наближених до потреб населення. Певна децентралізація влади, характерна для кінця XIX – початку XX ст., відбувалася під впливом скасування кріпацтва та формування капіталістичного конкурентного господарства. Вона, зокрема, обумовлювалася неможливістю держави забезпечувати тотальне управління та контроль за безліччю економічних суб'єктів господарювання, що виникали на її територіях, бажанням держави зменшити невдоволення нових економічних суб'єктів бюрократичними перепонами, а також прагненням нових господарів впливати на місцевий розвиток, а отже, на власний бізнес і власне благополуччя [7].

Громадянська війна, яка почалася після революції 1917 р., збурила політичне життя в Україні, наслідком чого стало проголошення Української Народної Республіки самостійною суверенною державою. Цей проект дуже швидко зазнав краху, а всі рішення, що ухвалювалися Центральною Радою стосовно адміністративно-територіального устрою, ієрархії влади, організації економіки тощо, так і не були реалізовані.

З 1919 р. в Україні встановлюється радянська влада, і відразу починається перегляд адміністративно-територіального устрою країни, який не відповідав поточним завданням нової влади. Чинна система адміністративно-територіального устрою, державного управління і місцевого самоврядування суттєво змінюється.

Головним у цих змінах можна визнати прагнення влади встановити тотальний державний контроль за суспільним життям, формально зберігши ознаки самоврядування у вигляді рад. Протягом 1922 – 1923 рр. в Україні створювалися сільські ради, на які покладалася історична місія – здійснення колективізації в сільському господарстві. Історичний і соціальний контексти адміністративно-територіального реформування в Україні достатньо об'єктивно викладено в аналітичному звіті «Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики», який засвідчує, по-перше, непослідовність і певне експериментування радянської влади у здійсненні адміністративно-територіального устрою, а по-друге, скасування самоврядування [4].

Конституція Української РСР, ухвалена 15 травня 1929 р., встановила жорстку ієрархічну підпорядкованість по всій вертикалі влади, зокрема передбачалась підлеглисть виконкомів сільських рад республіканським, а також виконання ними доручень від районних, окружних комітетів та наркоматів.

У 1930-х рр. після низки хаотичних перетворень адміністративно-територіальний устрій у межах території України перед Другою світовою війною частково наблизився до дореволюційного і набув трирівневого вигляду: область, район, міськрада/сільрада, хоча про розподіл повноважень на державні та самоврядні довелося забути, адже всі органи влади, у тому числі ради, стали органами державної влади. Усі зміни адміністративно-територіального устрою проходилися з метою

закріплення централізації влади та досягнення повної підконтрольності територій [7].

Можна виокремити важливі етапи зміни адміністративно-територіального устрою в СРСР і в Україні, що відбувалися в міжвоєнний період:

1) 1923 р. – ліквідація повітів та волостей як пережитків старого часу. Адміністративно-територіальний устрій виглядав так: губернії – округи – райони – сільради. Замість 102 повітів було утворено 53 округи, а замість 1 989 волостей – 706 районів. Кількість сільрад становила 9 307;

2) 1925 р. – ліквідація губерній, після чого система адміністративно-територіального устрою знову стала трирівневою: округа – район – рада (міська, селищна, сільська). Усього було утворено: 41 округу, 680 районів, 70 міськрад, 150 селищних рад, 10 314 сільрад;

3) 1930 р. – ліквідація округ, на місці яких створено райони, унаслідок чого встановлено двоступеневу систему управління (район – центр), що відповідає новим умовам, які сформувалися в Україні;

4) 1932 р. – утворення областей. Дворівнева система управління район – центр проіснувала недовго, у 1932 р. регіональний рівень системи адміністративно-територіального устрою країни було відновлено у вигляді областей (в Україні було створено п'ять областей: Вінницьку, Дніпропетровську, Київську, Одеську та Харківську).

Підсумком цієї реформаторської лихоманки стала фактично побудова системи адміністративно-територіального устрою УРСР на принципах дореволюційної організації території [5].

Після війни адміністративно-територіальний устрій України продовжував змінюватися відповідно до нових умов. Зросла кількість невеликих районів і сільрад у Західній Україні, розміри яких визначалися необхідністю боротьби з ОУН-УПА. Нові адміністративно-територіальні утворення ставали базою для роботи органів Міністерства державної безпеки та встановлення тотального контролю за місцевим населенням [7].

Так, за станом на 1946 р. в Україні було 750 районів та 16 435 сільрад, що виявилось надто багато для України і тому з кінця 1950-х рр. адміністративно-територіальна реформа оновлюється. Основна причина продовження реформування полягає в надмірному подрібненні адміністративно-територіальних утворень, що потребувало значної кількості державних службовців для безлічі державних установ, економічний потенціал яких був незначним, тому утримання в районах державних органів та бюджетних установ було не вигідним для державного бюджету. До того ж дрібні райони створювали додаткові труднощі щодо концентрації виробництва та розвитку кооперації.

Найбільше територіальних змін, особливо на районному рівні, відбулося після Указу Президії Верховної Ради УРСР від 30 грудня 1962 р. «Про укрупнення сільських районів Української РСР». Цей період характеризується суттєвою зміною підходів до організації влади на територіях, а саме поділом влади за новим принципом – не на законодавчу, виконавчу та судову, а на «промислову» та «сільську». Проте після відставки М. Хрущова у 1964 р. переглянуто прийняті рішення, у тому числі й щодо адміністративно-територіального устрою. Як наслідок скасовано поділ на промислові та сільські райони, змінено районний поділ в областях, відновлено значну частину раніше ліквідованих районів [5].

Реформи адміністративно-територіального устрою, проведені в 50-х – 60-х рр. ХХ ст., хоч і не були повністю реалізовані, привели до скорочення кількості адміністративно-територіальних одиниць і дозволили закласти підвалини економічного планування регіонального розвитку за участю та під відповідальність місцевого керівництва [7].

Конституція УРСР 1978 р. (як і попередня конституція УРСР 1937 р.) закріпила

за місцевими радами виконання функцій держави, тобто передбачила чітке дотримання принципу централізму та підпорядкованості рад та їх виконкомів. Паралельно вибудовувалася партійна вертикаль, яка набувала домінуючої ролі в управлінні суспільним і господарським життям, місцевій владі відводилася декоративна функція. Створена у 60-х – 70-х рр. ХХ ст. система влади в сільській місцевості і її територіальна організація збереглися аж до початку 1990-х рр.

Питання оптимізації адміністративно-територіального устрою України, який би відповідав реаліям та потребам нової держави, постали з 1991 р., проте тоді на перше місце поставлено вирішення ряду важливих політичних, економічних, соціальних, етнічних та інших проблем, що відтермінувало проведення змін у територіальній організації влади. Ухвалений у 1997 р. Верховною Радою України Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій України» заветовано Президентом України, оскільки цей закон не забезпечував вирішення проблем адміністративно-територіального устрою країни.

У 1998 р. була схвалена Концепція адміністративної реформи, важливою складовою частиною якої мала стати адміністративно-територіальна реформа. Проте протягом чотирьох наступних років не вироблено основних засад реформування. Відсутність інституційної узгодженості, а відповідно і персональної відповідальності урядовців, мала негативні наслідки. Концепція в частині реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою так і залишилася науковим документом, який не був реалізований [5; 7].

У 2005 р. питання реформування адміністративно-територіального устрою і завдання сільського розвитку вирішувала робоча група на чолі з віце-прем'єр-міністром Р. Безсмертним. В основу реформи була покладена соціальна модель створення громад, що передбачала об'єднання сіл, селищ до рівня, на якому забезпечується мінімальний перелік стандартних послуг, передбачених для рівня громади за принципом субсидіарності. Філософія реформи полягала в максимальному делегуванні повноважень органам місцевого самоврядування.

Законопроект передбачав встановлення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою: регіони (міста – регіони) – райони (міста – райони) – громади. Базовою ланкою адміністративно-територіального устрою визначено громаду. Запропоновано також кількісні параметри для визначення нових адміністративно-територіальних одиниць: для громад, як правило, не менше ніж 5 тис. жителів, для району – не менше ніж 70 тис., для регіону – не менше ніж 750 тис. Принципово важливим положенням законопроекту є те, що територіальну реформу пропонується здійснювати за принципом «знизу догори», розпочинаючи з формування громад. Водночас громадське обговорення законопроекту виявило низку проблемних питань і обумовило необхідність суттєвого доопрацювання й уточнення деяких його положень [5].

Новий етап реформування системи організації влади розпочався 1 квітня 2014 р. після схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки 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, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Концепція передбачає впровадження трирівневого адміністративно-територіального устрою: базового рівня – громади; районного рівня – райони; регіонального рівня – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь. Територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з

урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хв.) [3].

За основу формування адміністративно-територіальної одиниці на рівні громади береться, як правило, центр економічного тяжіння – селища, містечка, міста, а не наявність соціальної інфраструктури, як передбачала концепція 2005 р. Формування громад на основі соціальної інфраструктури можливе, як виняток, на територіях з низькою густотою населення, у важкодоступних районах чи територіях, де таке формування доцільне з етнічних чи релігійних мотивів. При цьому на рівні поселень (територіальних одиниць) створюється орган самоорганізації населення [7].

У контексті управління сільським розвитком концепція передбачає передачу основних повноважень органам місцевого самоврядування базового рівня, які повністю відповідають принципу субсидіарності (розвиток місцевої інфраструктури, управління у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, житлово-комунального господарства тощо) [3].

Наступним етапом реформи стало прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яким визначено принципи, умови та порядок добровільного об'єднання територіальних громад. Цей закон дав юридичну підставу розпочати процес укрупнення територіальних громад на добровільній основі. Процес об'єднання громад успішно розпочався у 2015 р., і перші місцеві вибори проведено в 159 об'єднаних громадах, більшість з яких є сільськими громадами, тобто центрами визначено села. Протягом 2016 р. громади продовжили процес об'єднання і на кінець року має бути сформовано 367 об'єднаних громад.

З огляду на вищенаведене можна зробити такі висновки:

- в історії України зміни в системі територіального устрою проводилися на примусовій основі (як показує міжнародна практика, така ситуація характерна не лише для України), тим більше що значну частину населення становили селяни, які не допускалися до управління на місцевому рівні;

- лише на початку ХХ ст. місцеві органи влади мали значні повноваження на відповідній території, тобто управління сільським розвитком було суттєво децентралізованим;

- система організації влади за часів Радянського Союзу повністю підконтрольна та залежна від центральної влади; централізація була вимогою часу, відповідно будувалася й адміністративно-територіальний устрій;

- незалежна Україна успадкувала адміністративно-територіальний устрій радянської централізованої системи організації влади, якого дотепер не позбулися, а усталені стереотипи не дозволяють почати більш ефективну організацію місцевої влади.

Висвітлення основних причин, що зумовлюють необхідність перегляду адміністративно-територіального устрою України (депопуляція сільського населення, деградація сільських населених пунктів, територіальні обмеження ведення бізнесу, відсутність співпраці і партнерства, незавершений розподіл повноважень між органами влади), дозволило обґрунтувати основні складники концепції адміністративно-територіального устрою, спрямованої на формування спроможних громад: тяжіння до поселень-домінантів; доступність публічних послуг; планування території; децентралізація адміністративних функцій; бюджетна автономія та фінансова самостійність. Раціональний територіальний устрій дозволить оперативніше, а отже, ефективніше вирішувати місцеві справи.

Водночас потребують подальшого дослідження питання щодо визначення переваг та загроз для сільського розвитку в сучасних умовах зміни адміністративно-територіального устрою та децентралізації влади.

**Список використаних джерел /List of references**

1. **Європейська** хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036) [Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia vid 15 zhovt. 1985 r. – Rezhym dostupu : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036)].
2. **Конституція** Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18> [Konstytutsiia Ukrainskoi Narodnoi Respubliky (Statut pro derzhavnyi ustrii, prava i vilnosti UNR). – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18>].
3. **Концепція** реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р // Офіц. вісн. України. – 2014. – 18 квіт. – № 30. – Ст. 831 [Kontseptsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvit. 2014 r. № 333-r // Ofits. visn. Ukrainy. – 2014. – 18 kvit. – № 30. – St. 831].
4. **Регіональний** розвиток та державна регіональна політика в Україні: стан і перспективи змін у контексті глобальних викликів та європейських стандартів політики : аналіт. звіт / К. Меддок, О. Мрінська, А. Ткачук, Ю.Третяк. – Київ : Проект ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні», 2014. – 452 с. [Rehionalnyi rozvytok ta derzhavna rehionalna polityka v Ukraini: stan i perspektvyv zmin u konteksti hlobalnykh vyklykiv ta yevropeiskykh standartiv polityky : analit. zvit / K. Meddok, O. Mrinska, A. Tkachuk, Yu.Tretiak. – Kyiv : Proekt YeS «Pidtrymka polityky rehionalnoho rozvytku v Ukraini», 2014. – 452 s.].
5. **Територіальна** реформа: вчора, сьогодні, завтра / за ред. А. Ткачука ; Ін-т громадян. сусп-ва. – Київ : Леста, 2007. – 116 с. [Terytorialna reforma: vchora, sohodni, zavtra / za red. A. Tkachuka ; In-t hromadian. susp-va. - Kyiv : Lesta, 2007. – 116 s.].
6. **Ткачук А. Ф.** Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) / Анатолій Ткачук. – Київ : Легальний статус, 2013. – 116 с. [Tkachuk A. F. Detsentralizatsiia vlady: vid potreby do realizatsii (robochy zoshyt) / Anatolii Tkachuk. – Kyiv : Lehalniy status, 2013. – 116 s.].
7. **Ткачук А. Ф.** З історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907 – 2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. – Київ : Леста, 2009. – 128 с. [Tkachuk A. F. Z istorii reform administrativno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy, 1907 – 2009 roky / A. Tkachuk, R. Tkachuk, Yu. Hanushchak. – Kyiv : Lesta, 2009. – 128 s.].
8. **Функціональна** децентралізація : матеріали круглого столу (16 січня 2015 р., м. Львів). – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua> [Funktionalna detsentralizatsiia : materialy kruhloho stolu (16 sichnia 2015 r., m. Lviv). – Rezhym dostupu : <http://www.csi.org.ua>].

*Надійшла до редколегії 24.11.16*