

Володимир ЗАБЛОЦЬКИЙ

## ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРОЕКТІВ І КОНЦЕПЦІЙ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

**Постановка проблеми.** Розвиток місцевого самоврядування – один з пріоритетних напрямів розбудови демократичної соціальної правової держави. У публічному дискурсі лунають усе більш настійливі вимоги не затягувати з адміністративно-територіальною реформою та реформою територіальної організації влади в Україні загалом. Разноманітними державними й дорадчими установами, громадськими організаціями та науковцями розробляються відповідні проекти, найбільш значущі з яких ми проаналізуємо в даній статті.

Розбудова місцевого самоврядування є найпродуктивнішим процесом згуртування суспільства навколо фундаментальних цінностей громадянського суспільства. Адже саме за його допомогою відбувається генерування ініціативи громадян та найбільш ефективно використання потенціалу самоорганізації соціуму.

Саме органи місцевого самоврядування, максимально наближені до населення, найбільше впливають на організацію життя людей. І саме ці органи є найменш ресурсно забезпечені для своєї роботи, що особливо ускладнює їхню діяльність. Тому саме система органів місцевого самоврядування найбільше потребує оптимізації своєї структури, віднайдення нових форм і методів роботи, запровадження нових норм і стандартів діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні проблеми місцевого самоврядування приділяють суттєву увагу представники багатьох наук. Не бракує звернень до тематики місцевого самоврядування у політологів, соціологів, представників соціальної комунікації та ін. Найбільш відомими розробками в зазначеній царині є публікації В. Авер'янова, В. Бабаєва, М. Баймуратова, П. Біленчука, О. Бобровської, І. Бутко, О. Васильєвої, Н. Ісаєвої, В. Кампо, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, П. Надолішного, В. Мамонової, М. Оніщука, М. Орзіха, Ф. Погорілка, С. Саханенко, Б. Свирського, А. Ткачука, М. Пухтинського, Ю. Шарова. Незважаючи на вагомий здобуток вітчизняних науковців у розкритті проблематики місцевого самоврядування, все ще залишаються прогалини в розумінні шляхів та основного змісту реформування територіальної організації влади в Україні.

**Метою даної статті** є компаративний аналіз основних положень вітчизняних проектів та концепцій адміністративно-територіального реформування, визначення спільних позицій та різничитань шляхів вдосконалення територіальної організації влади в державі.

**Виклад основного матеріалу.** Очевидність необхідності реформування і системи місцевого самоврядування, і всієї територіальної організації влади в Україні зумовила появу достатньо великої кількості відповідних проектів, розроблених державними органами й установами та науковими групами, політичними партіями, окремими державними й політичними діячами, інституціями громадянського суспільства тощо. З усього їх загалу ми обрали для подальшого порівняння такі:



**ЗАБЛОЦЬКИЙ  
Володимир  
Валентинович**

кандидат політичних наук, директор Інституту післядипломної освіти й дистанційного навчання Луганського національного університету імені Тараса Шевченка, заслужений працівник освіти України, м. Луганськ.

**Анотація:** У статті проаналізовано спільні положення та розбіжності у поглядах вітчизняних науковців, політиків-практиків та представників громадянського суспільства щодо шляхів реформування територіальної організації влади в державі, викладених в найбільш відомих концепціях та проектах адміністративно-територіального реформування в Україні.

**Ключові слова:** територіальна організація влади, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальна реформування.

УДК 35.078.1:321.02

– Проект "Реформа для людини" (2005 р.). виконаний консорціумом на чолі з Бюро економічного менеджменту та правових досліджень ВЕОМ у рамках проекту "Сприяння регіональному розвитку в Україні" за фінансової підтримки Європейської комісії [1];

– Проект групи харківських науковців під керівництвом директора інституту державного управління та місцевого самоврядування Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого Ю. Битяка та директора інституту регіональної політики харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України В. Лісничого (2005 р.) [2];

– Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні Центру політико-правових реформ, розроблений ППР завдяки підтримці Фонду "Євразія" за рахунок коштів наданих Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) (2005 р.) [3];

– Проект Адміністративно-територіальної реформи в Україні Романа Безсмертного, (2005 р.) [4];

– Проект Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні Інституту громадянського суспільства за участю экс-міністра Міністерства регіонального розвитку, доктора наук з державного управління В. Куйбіди (2009 р.) [5];

– Проект Національної стратегії децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010 – 2013 роки Директорату з питань демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи у співробітництві з експертами Програми Ради Європи "Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні" та проф. Ж. Марку, Університет Париж I Сорбона-Пантеон, директор GRALE (Франція) (2010 р.) [264];

– Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, підготовлений Асоціацією міст України (2010 р.) [6];

– Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні, підготовлений Всеукраїнською асоціацією органів місцевого самоврядування "Українська асоціація районних та обласних рад" під керівництвом С. Чернова (2011 р.) [7];

– Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2013 рік) Адміністрації Президента України В. Ф. Януковича [8].

Порівняння для більшої наочності та зручності проводитимемо у табличній формі (див. табл. 6.3 – 6.12) за баченням авторів наведених проектів і концепцій таких ключових питань організації системи місцевого самоврядування, як:

– визначення головних інституційно-функціональних недоліків системи місцевого самоврядування в Україні;

– визначення головної мети та стратегічних пріоритетів реформування;

– визначення базових принципів реформування;

– виокремлення особливого статусу принципу субсидіарності;

– виокремлення основних напрямів та завдань реформування територіальної організації влади в Україні;

– пропозиції щодо системи адміністративно-територіального устрою України та її базових рівнів;

– пропозиції щодо змісту та характеру бюджетних повноважень, що пропонуються;

– пропозиції щодо розмірів та чисельності мешканців адміністративно-територіальних одиниць, що пропонуються;

– відношення до ліквідації/реорганізації місцевих державних адміністрацій;

– очікувані результати реформ.

У результаті порівняння виокремимо найбільш беззаперечні спільні думки, що мають підстави стати основою реальної реформи.

Головні інституційно-функціональні недоліки системи місцевого самоврядування в Україні

Назва проекту	Зазначені в проектах інституційно-функціональні недоліки
Проект "Реформа для людини" (2005 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– відсутність базового рівня адміністративно-територіальних одиниць (сільських та селищних рад) неминує призводить до порушення принципу повсюдності територій;</li> <li>– відсутність в адміністративно-територіальному устрої України найнижчого базового рівня та різноманіття адміністративно-територіальних одиниць третього та четвертого рівнів (міста районного значення, селищні, сільські ради) ускладнюють адміністративно-територіальну схему по горизонталі;</li> <li>– диспропорції в розрізі областей у кількості населення;</li> <li>– віддаленість районів від регіонального центру;</li> <li>– держава не має даних про точні межі сільських рад, районів, областей і відповідно про площі адміністративно-територіальних одиниць;</li> <li>– відсутність достатньої фінансово-економічної бази для забезпечення місцевого самоврядування та населення відповідними послугами;</li> <li>– адміністративний поділ не враховує принципів економічної доцільності, що призводить до суттєвих соціально-економічних і територіальних диспропорцій.</li> </ul>
Проект групи Ю. Битяка та В. Лісного (2005 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– адміністративно-територіальний поділ країни, що створений за критеріями адміністративно-командної системи, не відповідає вимогам сучасної демократичної, правової, соціальної держави;</li> <li>– обласний та районний поділ не враховує історико-культурні традиції, етнополітичний склад мешканців, рівень економічного та соціального розвитку, наявність ресурсної бази та виробничого потенціалу, демографічних чинників;</li> <li>– величезна кількість існуючих органів місцевої публічної влади об'єктивно неспроможні вирішувати як проблеми стратегічного розвитку регіонів, так і надання населенню необхідних послуг та забезпечення умов для реалізації конституційних прав громадян;</li> <li>– у сільській місцевості абсолютна кількість сільських та селищних рад є дотаційними, неієздатними для розвитку сільської інфраструктури та задоволення проблем сільського населення;</li> <li>– величезна кількість органів місцевої публічної призводить до розростання бюрократично-чиновничого апарату, утримання якого важким тягарем лягає на місцеві та державний бюджет.</li> </ul>
Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) неефективна організація виконавчої влади на регіональному та місцевому рівнях: <ul style="list-style-type: none"> <li>– боротьба між главою держави та Урядом за вплив на місцеві державні адміністрації;</li> <li>– невластиві функції місцевих державних адміністрацій у відносинах з обласними та районними радами;</li> </ul> </li> <li>2) неефективне місцеve самоврядування та нераціональний адміністративно-територіальний устрій: <ul style="list-style-type: none"> <li>– фінансова неспроможність базової ланки самоврядування;</li> <li>– відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між рівнями та органами місцевого самоврядування;</li> <li>– відсутність повноцінного самоврядування на рівні району;</li> <li>– великі диспропорції у розмірах та розвитку регіонів і районів;</li> <li>– незабезпеченість інституційної пам'яті та наступництва влади при зміні політичної команди;</li> </ul> </li> <li>3) неефективна публічна (державна та муніципальна) служба: <ul style="list-style-type: none"> <li>– велика плінність кадрів і неналежний професійний рівень персоналу;</li> <li>– суб'єктивізм в управлінні публічною службою в органі;</li> <li>– покладення на публічних службовців політичних функцій та незахищеність публічних службовців від політичних впливів;</li> </ul> </li> </ol>

Таблиця 1. Продовження

<p>Проект Романа Безсмертного (2005 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– висока централізація влади по лінії уряд – область – район – сільрада (міська рада, селищна рада);</li> <li>– позбавлення представницьких органів на місцях можливості проводити ефективну політику в інтересах людини;</li> <li>– дисбаланс у фінансовій сфері та не забезпечення ефективними державними послугами громадян України;</li> <li>– неврахування принципів економічної доцільності;</li> <li>– соціально-економічні та територіальні диспропорції</li> </ul>
<p>Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– відсутність єдиного підходу при визначенні територіальної основи сільських, селищних і міських громад;</li> <li>– розміщення в межах одних адміністративно-територіальних одиниць інших: міст, сіл, селищ у складі інших міст, селищ;</li> <li>– відсутність розмежування повноважень органів місцевого самоврядування, юрисдикція яких поширюється одночасно на одну і ту ж територію;</li> <li>– проблема цільності території адміністративнотериторіальних одиниць базового рівня. У багатьох випадках ця територія має дисперсний вигляд і немає єдиного замкнутого контуру (існування так званих анклавів);</li> <li>– невиправдані диспропорції і на рівні районного поділу, що суттєво впливає на ефективність управління територіями</li> </ul>
<p>Проект Асоціації міст України (2010 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– територіальні громади сіл, селищ і міст районного значення – через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу залишаються неспроможними до виконання всіх повноважень місцевого самоврядування;</li> <li>– низька якість публічних послуг;</li> <li>– депопуляція сільського населення;</li> <li>– деградація сільських територій;</li> <li>– надмірне навантаження на державний бюджет через необхідність фінансувати діяльність органів самоврядування;</li> <li>– дублювання повноважень системи центральних органів виконавчої влади</li> </ul>
<p>Проект української асоціації районний та обласних рад (2011 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– надмірна централізація державної влади;</li> <li>– несамостійність органів місцевого самоврядування;</li> <li>– дублювання повноважень та конкуренція компетенцій місцевих державних адміністрацій і місцевих рад;</li> <li>– важко, з одного боку, забезпечити системність і внутрішню несуперечливість правового регулювання на всій території країни, а з іншого – урахувати місцеві особливості та інтереси, підтримати місцеву ініціативу і прагнення до самоорганізації;</li> <li>– відсутність єдиної концепції розвитку місцевого самоврядування в Україні</li> </ul>
<p>Проект Адміністрації Президента України В. Ф. Януковича (2013 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– тенденція до погіршення якості та доступності публічних послуг через ресурсну неспроможність органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;</li> <li>– тенденції до розходження державної регіональної політики, місцевої політики у соціально-економічному розвитку з реальними інтересами територіальних громад через їх соціальну дезінтегрованість, нерозвиненість форм демократії участі, неспроможність жителів до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;</li> <li>– зниження кваліфікаційного рівня посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема через недостатню конкурентність органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;</li> <li>– корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, корупція.</li> </ul>

Отже, переважна більшість проектів при аналізі інституційно-функціональних недоліків системи місцевого самоврядування в Україні наголошує на неефективності існуючої системи місцевого самоврядування, відсутності достатньої фінансової бази для діяльності органів місцевого самоврядування, надмірній централізації публічної влади без розподілу повноважень і відповідальності між рівнями та органами публічної влади, існуванні великих диспропорцій у розвитку регіонів та районів, конституційному неврегулюванні територіальності та повсюдності базової ланки адміністративно-територіального поділу, низькому професіоналізмі посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Таблиця 2

Головна мета та стратегічні пріоритети реформування

Назва проекту	Сутність запропонованих положень
Проект "Реформа для людини" (2005 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– спрощення системи адміністративно-територіального устрою;</li> <li>– чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць;</li> <li>– децентралізація владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні;</li> <li>– удосконалення бюджетних відносин та податкової системи, вироблення більш раціональних механізмів перерозподілу фінансів;</li> <li>– підтримка депресивних територій тощо;</li> <li>– формування організаційно, фінансово та матеріально спроможної виконувати як власні, так і делеговані функції територіальної громади;</li> <li>– створення умов для поліпшення життя населення;</li> <li>– забезпечення просторово-часової рівнодоступності всіх громадян (незалежно від місця їх проживання) до ресурсів розвитку людського потенціалу, включаючи надання різноманітних послуг (у сфері освіти, культури, медичного обслуговування, торгівлі тощо);</li> <li>– додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання;</li> </ul>
Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– суттєвий перерозподіл повноважень місцевих державних адміністрацій на користь органів самоврядування;</li> <li>– забезпечення децентралізації публічної влади в державі;</li> <li>– концентрація виконання багатьох функцій, здійснюваних зараз державними адміністраціями, у виконавчих структурах органів місцевого самоврядування</li> <li>– забезпечення органів місцевого самоврядування необхідними для виконання власних функцій ресурсів</li> <li>– формування ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечувати оптимальне використання публічних коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньо-політичні та інші виклики.</li> </ul>
Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– формування ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечувати оптимальне використання публічних коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньо-політичні та інші виклики.</li> </ul>
Проект Романа Безсмертного (2005 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– надання реальної можливості для людини отримати максимальну кількість послуг від органів влади на кожному рівні управління. Саме людина та задоволення її потреб повинні опинитися в центрі уваги влади, яка для ефективної реалізації покладених на неї функцій отримає необхідні повноваження й у той же час буде нести всю повноту відповідальності за втілення в життя цих функцій</li> </ul>
Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– визначення раціональної просторової основи організації публічної влади для забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики та реалізації державної регіональної політики.</li> </ul>

Таблиця 2. Продовження

Проект директорату демінституцій Ради Європи (2010 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– посилення місцевої та регіональної демократії;</li> <li>– забезпечення ресурсів, що відповідають повноваженням органів місцевого самоврядування всіх рівнів;</li> <li>– оновлення (удосконалення) територіальної організації влади в Україні на основі трирівневої системи місцевого самоврядування;</li> <li>– зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування.</li> </ul>
Проект Асоціації міст України (2010 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– забезпечення ефективної системи місцевого самоврядування відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, що має охоплювати такі сфери:</li> <li>– децентралізація та делегування повноважень;</li> <li>– фінансова децентралізація;</li> <li>– державний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування;</li> <li>– інтегрування реформи місцевого самоврядування у більш загальну реформу публічної адміністрації.</li> </ul>
Проект української асоціації районних та обласних рад (2011 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– створення більш раціональної та ефективної системи публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях, здатної гарантувати найвищу соціальну цінність людини, створити оптимальні умови для її розвитку, забезпечити комплексний і стабільний розвиток усіх регіонів шляхом найповнішого використання їх потенціалу.</li> <li>– забезпечення реалізації невід’ємного права членів територіальних громад, територіальних спільнот на участь у справах місцевого та регіонального самоврядування;</li> <li>– забезпечення динамічного, збалансованого територіального розвитку;</li> <li>– раціоналізація системи органів публічної влади (в аспекті інституційних, правових та територіальних перетворень);</li> <li>– формування повноцінної системи місцевого і регіонального самоврядування згідно зі стандартами Ради Європи;</li> <li>– забезпечення доступності публічних послуг;</li> <li>– забезпечення керованості системних перетворень на рівні регіонів.</li> </ul>
Проект Адміністрації Президента України В. Ф. Януковича (2013 р.)	<p>Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити передовсім надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.</p>

Як свідчить таблиця 2 принципових розходжень мети реформування в зазначених проектах немає, проте мета розкривається в завданнях, які повинні базуватися на певних провідних принципах (див. Табл.3).

Таблиця 3

Базові принципи реформування

Назва проекту	Сутність запропонованих положень
Проект "Реформа для людини" (2005 р.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– децентралізація державного управління;</li> <li>– розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;</li> <li>– субсидіарність;</li> <li>– розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів з відповідними організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів;</li> <li>– законність та правова й організаційна самостійність;</li> <li>– повсюдність місцевого самоврядування;</li> <li>– територіальність місцевого самоврядування;</li> <li>– матеріально-фінансова самостійність та спроможність;</li> <li>– гарантування державою фінансового забезпечення мінімального рівня послуг, надання яких населенню передбачається самоврядними повноваженнями</li> </ul>

Таблиця 3. Продовження

<p>Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– мінімізація державного втручання в життєзабезпечення громадян на територіальному рівні;</li> <li>– децентралізація державного управління на принципах субсидіарності, передача державних функцій недержавним інститутам, що діють на самоврядних принципах надання громадських послуг;</li> <li>– переорієнтація системи адміністративно-розпорядчих функцій районних та обласних державних адміністрацій на контрольно-наглядові та аналітично-консультативні;</li> <li>– правове, організаційне, фінансове забезпечення виконання органами місцевого самоврядування всієї повноти саморегуляції та розвитку відповідних територій, введення в структуру місцевого самоврядування виконавчих комітетів, підпорядкованих їх представницьким органам;</li> <li>– гармонізація державно-владних відносин, повноважень та компетенцій різних рівнів органів державної влади та місцевого самоврядування на принципах субсидіарності;</li> <li>– відповідальність територіальних органів влади та їх посадових осіб перед громадянами за виконання своїх безпосередніх функцій та дотримання прав людини;</li> <li>– запровадження ефективного громадського контролю за діяльністю територіальних органів влади, забезпечення прозорості та гласності прийняття управлінських рішень;</li> <li>– забезпечення територіальності місцевого самоврядування та територіальної доступності громадських послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування.</li> </ul>
<p>Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– верховенства права, зокрема, як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації;</li> <li>– законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом;</li> <li>– відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян;</li> <li>– неупередженості як обов'язку публічної адміністрації та її посадових осіб безсторонньо ставитися до всіх учасників правовідносин;</li> <li>– пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;</li> <li>– ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів;</li> <li>– підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового;</li> <li>– відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність</li> </ul>
<p>Проект Романа Безсмертного (2005 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– децентралізації;</li> <li>– субсидіарності</li> </ul>
<p>Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– застосування принципу субсидіарності під час визначення повноважень для органів публічної влади кожного рівня АТО;</li> <li>– повсюдностіюрисдикції органів державної влади та органів місцевого самоврядування на територіях відповідних АТО;</li> <li>– нерозривності території АТО. В межах її території не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;</li> <li>– універсальності АТО – диспропорції територій у межах одного рівня АТО повинні відповідати вимогам здійснення єдиної державної регіональної політики у відповідних сферах;</li> <li>– взаємодоповнювання – в АТО, особливо вищих рівнів, повинні дотримуватися пропорції між територіями з високим та низьким бюджетним потенціалом.</li> </ul>

Таблиця 3. Продовження

<p>Проект директорату демінституцій Рад Європи (2010 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– базові принципи демократії та Європейської хартії місцевого самоврядування, найголовнішими з яких є:</li> <li>– субсидиарність;</li> <li>– децентралізація та делегування повноважень;</li> <li>– фінансова децентралізація.</li> </ul>
<p>Проект Асоціації міст України (2010 р.)</p>	<p>Проект не містить переліку базових принципів</p>
<p>Проект української асоціації районний та обласних рад (2011 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– гуманізму, що передбачає безумовний пріоритет прав і свобод людини в діяльності органів публічної влади;</li> <li>– унітаризму, що гарантує цілісність території України та забезпечує єдність державного механізму;</li> <li>– конституційності та законності;</li> <li>– оптимальної децентралізації, що передбачає раціональний розподіл компетенції між органами державної влади, місцевого та регіонального самоврядування;</li> <li>– узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;</li> <li>– партнерства, що вимагає налагодження постійної тісної співпраці між органами державної влади та органами самоврядування;</li> <li>– збалансованого розвитку регіонів, що зумовлює диференційованість надання державної підтримки регіонам з урахуванням особливостей їх потенціалу;</li> <li>– гласності та широкої поінформованості громадян про організацію та діяльність органів публічної влади;</li> <li>– державної підтримки і гарантованості місцевого регіонального самоврядування;</li> <li>– територіальності місцевого самоврядування, що характеризує реалізацію публічної влади на територіях, які відмежовані одна від одної;</li> <li>– повсюдності, що гарантує здійснення місцевого самоврядування на всій території України без будь-яких обмежень;</li> <li>– самодостатності територіальних громад і територіальних спільнот;</li> <li>– підзвітності і відповідальності органів місцевого та регіонального самоврядування перед територіальними громадами, спільнотами</li> </ul>
<p>Проект Адміністрації Президента України В. Ф. Януковича (2013 р.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– верховенства права та законності;</li> <li>– відкритості, прозорості та громадської участі;</li> <li>– повсюдності місцевого самоврядування;</li> <li>– субсидиарності;</li> <li>– доступності адміністративних та соціальних послуг;</li> <li>– підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;</li> <li>– підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у межах делегованих повноважень;</li> <li>– правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;</li> <li>– державної підтримки місцевого самоврядування;</li> <li>– партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;</li> <li>– стимулювання економічного зростання територій.</li> </ul>

З таблиці 3 визначаємо також відсутність принципових різночитань науковців і практиків у їх баченні основних принципів, на яких має здійснюватися реформування системи місцевого самоврядування, оскільки жоден принцип жодного проекту не суперечить жодному принципу іншого проекту. Частіше за інших зазначаються принципи конституційності, законності або верховенства права та децентралізації системи публічної влади, її відкритості та прозорості, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами. Найбільшої однастайності здобув один з провідних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування – принцип субсидиарності, про що свідчать дані таблиці 4.

Виокремлення особливого статусу принципу субсидіарності

Назва проекту	Сутність запропонованих положень
Проект "Реформа для людини" (2005 р.)	Головним принципом, на який має спиратися реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, є субсидіарність – розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів повинен здійснюватися так, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішень до громадянина, а з другого – ці органи мають володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів
Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.)	Визначення нового статусу органів місцевого самоврядування на засадах субсидіарності, децентралізації та деконцентрації влади, відкритості та прозорості, розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо регулювання питань територіального розвитку
Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.)	Важливим елементом реформи місцевого самоврядування є чітке розмежування повноважень між рівнями місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, щоб не допустити дублювання та подвійного підпорядкування функцій і повноважень місцевого самоврядування
Проект Романа Безсмертного (2005 р.)	Належний та ефективний розподіл повноважень між рівнями органів місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності
Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.)	Розподіл повноважень між органами публічної влади, що створюються в АТО різних рівнів, здійснюється за принципом субсидіарності й визначається законом.
Проект директорату демінституцій Ради Європи (2010 р.)	Субсидіарність є одним з фундаментальних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, який має бути врахований під час реформування системи місцевого самоврядування в Україні
Проект Асоціації міст України (2010 р.)	Перенесення на рівень громад значної частини функцій публічної влади з міркувань доцільності та субсидіарності
Проект української асоціації районних та обласних рад (2011 р.)	Принцип субсидіарності – принцип розподілу владних повноважень, за яким надання управлінської послуги максимально наближується до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти та належної якості цієї послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових засобів на відповідних територіальних рівнях управління.
Проект Адміністрації Президента України В. Ф. Януковича (2013 р.)	Для забезпечення доступності та якості адміністративних і соціальних послуг має бути проведено оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності та децентралізації

Порівняльний аналіз зазначених проектів дає підстави для виокремлення спільного бачення політичної, наукової та громадської еліти українського суспільства щодо самодостатньої територіальної громади, чисельність якої має становити орієнтовно 5 000 мешканців. Це неодмінно передбачатиме укрупнення первинних територіальних громад, особливо в сільській місцевості, характер та особливості якого не прописані майже ні в кого. Більшість проектів також відстоює недоторканість існуючих меж областей як адміністративно-територіальної одиниці першого (регіонального) рівня.

Певні різночитання викликає другий субрегіональний рівень району, кількість районів при цьому пропонується зменшити з тим, щоб сумарна чисельність мешканців району становила від 60 до 150 тисяч осіб.

Відношення до ліквідації/реорганізації місцевих державних адміністрацій

Назва проекту	Сутність запропонованих положень
Проект "Реформа для людини" (2005 р.)	– Запропоновано взагалі відмовитися від такого державного органу, як районні державні адміністрації на районному рівні, оскільки серед повноважень, що мають надаватися на рівні району, державних повноважень взагалі не існує
Проект групи Ю. Битяка та В. Лісничого (2005 р.)	– Районні державні адміністрації, що існують, ліквідуються, а їхні функції цілком зосереджуються у виконавчих структурах місцевого самоврядування. Сфера їхнього впливу чітко визначається й також передбачає повне виключення виконання їхніх функцій іншими структурами влади.
Проект Центру політико-правових реформ (2005 р.)	<p>В областях і районах України мають функціонувати обласні та районні державні адміністрації – єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції префекторального типу, до основних повноважень яких належатиме:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– контроль за відповідністю Конституції України та законністю актів і дій органів місцевого самоврядування;</li> <li>– реалізації повноважень центральних органів виконавчої влади та урядових органів, для яких недоцільно утворювати їх власні територіальні органи, у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць (областей і районів);</li> <li>– координація в межах визначених законом діяльності місцевих органів виконавчої влади спеціальної компетенції та органів місцевого самоврядування у випадках реалізації ними делегованих повноважень;</li> <li>– керівництво всіма органами публічної адміністрації на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці в умовах надзвичайного стану чи в зонах надзвичайної екологічної ситуації</li> </ul>
Проект Романа Безсмертного (2005 р.)	<p>– Необхідно серйозно перерозподілити повноваження між центральною владою і місцевою владою. Причому очевидно, що треба запроваджувати виконавчі органи і на рівні громад, і на рівні районів, і на рівні регіонів. У результаті повноваження від адміністрацій мають перейти до повноважень громади, району та регіону. Оскільки державних повноважень на рівні району взагалі не існує, тому що ці повноваження, природно, мають належати органам місцевого самоврядування. Отже, ми пропонуємо взагалі відмовитися від послуг такого державного органу, як районні державні адміністрації на рівні району.</p> <p>– Щодо області, то ми виокремили повноваження, які не може реалізувати місцеве самоврядування. І тому ми зберегли ці органи з послугами, які стосуються насамперед контрольно-наглядових функцій за реалізацією прав, за реалізацією, координацією діяльності центральних органів виконавчої влади на регіональному рівні.</p>
Проект Інституту громадянського суспільства (2009 р.)	<p>– На рівні громади створюються органи місцевого самоврядування та представництва центральних органів виконавчої влади.</p> <p>– Район є базовим рівнем для організації місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції – районних державних адміністрацій. Район є також рівнем місцевого самоврядування, на якому виконуються ті публічні завдання, які не можуть бути виконані на рівні громади або виконання яких на рівні громади є неефективним.</p> <p>– На рівні області діють місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції – обласні державні адміністрації та органи місцевого самоврядування регіонального рівня</p>

Проект директорату демінституцій Ради Європи (2010 р.)	– Зазначено тільки необхідність розподілу повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів з метою сприяння децентралізації з урахуванням того, що районні та обласні ради згідно з Конституцією України продовжують представляти спільні інтереси територіальних громад
Проект Асоціації міст України (2010 р.)	– На рівні району формуються органи місцевого самоврядування районного рівня, які включають районну раду, її виконавчий комітет. – На рівні району утворюється також районна державна адміністрація. В районному центрі розташовуються територіальні органи центральних органів виконавчої влади. – На рівні області формуються органи місцевого самоврядування обласного рівня, які включають обласну раду, її виконавчий комітет. – На рівні області утворюється також обласна державна адміністрація. В обласному центрі розташовуються окремі територіальні органи центральних органів виконавчої влади обласного рівня
Проект української асоціації районних та обласних рад (2011 р.)	– реформування місцевих державних адміністрацій у напрямі зміни їх правового статусу, позбавлення функцій місцевого самоврядування та трансформування їх у контрольно-наглядові органи з підпорядкуванням Президенту України; – надання обласним державним адміністраціям повноважень щодо контролю за відповідністю актів органів самоврядування Конституції України та законам України з правом зупиняти акти, які не відповідають Конституції і законам, з наступним зверненням до суду; контролю за відповідністю публічних послуг, що надаються територіальним громадам, спільнотам, державним стандартам, виконанням державних програм та цільовим використанням коштів державних субвенцій, ефективним використанням об'єктів державної власності; – збереження за місцевими державними адміністраціями повноважень щодо координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади
Проект Адміністрації Президента України В. Ф. Януковича (2013 р.)	зміна статусу місцевих держадміністрацій з місцевих органів виконавчої влади на органи, які здійснюють контроль за дотриманням законодавства, законністю актів органів місцевого самоврядування, а також координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території

Таблиця 5 демонструє відсутність в українському суспільстві чіткого розуміння майбутньої ролі та функціонального призначення районних державних адміністрацій. Частина проектів містить вимогу повної ліквідації цих представництв державної виконавчої влади на субрегіональному рівні.

Інша частина проектів пропонує переорієнтацію діяльності райдержадміністрацій з господарчо-розпорядчих на контрольно-наглядові.

Найбільш обережні проекти говорять лише про впорядкування компетенцій, більш чіткий розподіл повноважень між районними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

**Висновки.** Отже, у сучасній Україні вже напрацьовано необхідну науково-теоретичну базу щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування та загалом реформування системи територіальної організації влади в державі. Наступним кроком має стати розробка та затвердження на рівні політичного рішення цілісної стратегії реформування адміністративно-територіальних відносин.

Така стратегія має містити ключові позиції щодо оптимізації територіальної основи місцевого самоврядування, чіткого розмежування повноважень та компетенцій органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на принципах децентралізації та субсидіарності, посилення інституційної спроможності та

фінансово-ресурсної бази органів місцевого самоврядування, удосконалення процесу надання громадянам адміністративних послуг відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів, входження України до світового та європейського глобалізованого простору.

**Література:**

1. Реформа публічної адміністрації в Україні : Проекти концепції та законів / Упоряд. : І. Коліушко, В. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2006. – 192 с.
2. Концепція реформування територіальної організації влади в Україні: проект. / Керів. авт. кол. Ю. Битяк, В. Лісничий. – Новоайдар: Вид-во "Райдуга", 2005. – 36 с.
3. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні / Центр політико-правових реформ; Фонд "Євразія" – К. [б.в.], 2005. – 44 с.
4. Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні: проекти нормативно-правових актів / Інститут громадянського суспільства; упоряд. О. С. Врублевський. – К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2009. – 80 с.
5. Національна стратегія децентралізації та реформи місцевого самоврядування в Україні на 2010-2013 роки (2010 р.) / Директорат з питань демократичних інституцій Генерального директорату з питань демократії та політичних справ Ради Європи. – Страсбург, 2010. – 16 с.
6. Адміністративно-територіальна реформа та місцеве самоврядування: нормотворення та експертні оцінки / Інститут громадянського суспільства ; [упоряд. О.С. Врублевський]. – К. : Ін-т громадян. сусп-ва, 2009. – 56 с.
7. Чернов С. Доповідь щодо проекту Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] / Сергій Чернов // Веб-сайт Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування "Українська асоціація районних та обласних рад" – Режим доступу: <http://uapor.org.ua/dopovid-prezidenta-asociacii-sergiya-chernova-shhodo-proektu-koncepcii-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-i-teritorialnoi-organizacii-vladi-v-ukraini/>
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс],/ Адміністрація Президента України В. Ф. Януковича // Сайт "Політком" - Режим доступу : <http://politcom.org.ua/?p=2946>