



В. П. Новик\*

## СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: SWOT — АНАЛІЗ

Проголошення незалежності України, формування власних державних інститутів, глибока економічна і соціальна трансформація українського суспільства — це ті історичні чинники, які активно ініціюють необхідність перебудови системи територіального устрою держави.

Існуючий адміністративно-територіальний устрій України склався майже 70 років тому, на рубежі 20-30-х років минулого століття, коли були ліквідовані старі адміністративно-територіальні одиниці (губернії, повіти і волості). Новий адміністративно-територіальний поділ створювався для потреб тоталітарної держави і він, незважаючи на формально демократичні принципи (економічного районування; доцільного поєднання в межах адміністративно-територіальної одиниці промисловості, сільського господарства та інших галузей; участі громадян в управлінні державними та громадськими справами через ради, що розглядалися як органи державної влади в будь-якій адміністративно-територіальній одиниці; врахування національного складу населення), характеризувався бюрократичним централізмом, був спрямований на мобілізацію ресурсів для проведення соціально-економічних перетворень (колективізація, індустріалізація тощо), створення військово-промислового комплексу. Одним із головних принципів його було наближення апарату управління та партійного керівництва безпосередньо до населення і суб'єктів господарювання.

Встановлений Конституцією України 1996 року<sup>1</sup> територіальний устрій характеризується наступними рисами:

а) унітарним державним устроєм України, що не передбачає державоподібного статусу регіональних територіальних одиниць (областей), і які входять до складу України. Ці одиниці (за деякими випадками щодо Автономної Республіки Крим) не мають власних органів державної влади, конституції та системи законодавства, громадянства, державної території, державно-правових символів тощо, вони самостійно не виступають суб'єктами міжнародного права;

б) відносною децентралізацією влади, що знаходить свій прояв в організації управління різними рівнями адміністративно-територіальних одиниць. Так, на загальнодержавному рівні управління здійснюється через систему відповідних вищих та центральних органів державної влади. На регіональному рівні (область, район) управління здійснюється відповідними місцевими органами виконавчої влади загальної компетенції (обласні, районні державні адміністрації), тобто органами, що виступають представниками центральної влади. На цьому рівні також функціонують і органи місцевого самоврядування — обласні та районні ради, проте їх фактична роль в управлінні відповідними територіями досить обмежена. Крім того, обласні і районні ради не створюють виконавчих органів, а відповідні функції місцевого самоврядування делегуються обласним і районним державним адміністраціям. Така модель організації влади дозволяє посилити вплив держави на місцеве самоврядування, спрямувати діяльність органів місцевого самоврядування на вирішення не лише місцевих, а й загальнонаціональних проблем, забезпечити координацію органів місцевого самоврядування з елементами

© Новик В. П., 2007

\* завідувач відділу Управління регіональної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України (Київ)

<sup>1</sup> Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.



державного механізму. На місцевому (село, селище, місто) рівні управління здійснюється органами місцевого самоврядування — сільськими, селищними, міськими, районними у місті радами та їх виконавчими органами, що не підпорядковані по вертикалі, мають організаційну і фінансову автономність і за своєю конституційною природою не входять до системи органів державної влади, а виступають органами публічної влади відповідної територіальної громади. На місцевому рівні не створюються органи виконавчої влади загальної компетенції, а функціонують лише місцеві органи виконавчої влади спеціальної компетенції — міські, районні у місті відділи, управління міністерств, інших відомств;

в) різним правовим статусом однопорядкових адміністративно-територіальних одиниць. По-перше, ст. 133 Конституції України поряд з Автономну Республіку Крим та міста Київ і Севастополь, які мають спеціальний статус. По-друге, різні адміністративно-територіальні одиниці (місто, селище, село) фактично мають однаковий правовий статус, компетенція відповідних органів місцевого самоврядування встановлюється Конституцією України та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” незалежно від статусу населеного пункту;

г) наявністю у складі України автономної територіальної одиниці — Автономної Республіки Крим.

Аналіз конституційних норм, які визначають природу та компетенцію органів Автономної Республіки Крим, свідчить, що її конституційно-правовий статус має суттєві особливості. З одного боку, Кримську автономію не можна віднести до політичної форми територіальної автономії: Автономна Республіка Крим не конституційована як державоподібне утворення і, відповідно, населення Криму не може виступати суб'єктом власної державної влади. Ця обставина зумовлює відсутність інституту громадянства Автономної Республіки Крим, власної системи законодавства та державного статусу органів Автономної Республіки Крим: Верховна Рада Автономної Республіки Крим визнається представницьким органом Автономної Республіки Крим (вона позбавлена статусу органу законодавчої влади, який мала за Конституцією України 1978 року), суди, які здійснюють правосуддя в Автономній Республіці Крим, віднесені до єдиної системи судів України (ст. 136 Конституції України) тощо.

З іншого боку, Автономна Республіка Крим має конституційні характеристики, які, як правило, не притаманні звичайній адміністративно-територіальній автономії. Це, зокрема, офіційна назва Кримської автономії - республіка, яка вказує державоподібну природу автономного утворення, визначений Конституцією Автономної Республіки Крим статус Ради міністрів Автономної Республіки Крим як органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим (ст.ст. 3, 35), а не органу виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, що може надати підстави говорити про існування “власної” державної влади Автономної Республіки Крим; наявність “власних” державно-правових символів (герб, прапор, гімн, столиця), які скоріше виступають атрибутом держави чи державоподібного утворення<sup>2</sup>.

Проаналізувавши положення Конституції України зазначимо, що в основу існуючої системи територіальної організації влади в Україні покладені такі вихідні положення:

- унітарний державний устрій;
- триланкова система адміністративно-територіального устрою;
- статус Криму як територіальної автономії у складі України;

<sup>2</sup> Кравченко В. І. Територіальний устрій та місцеві органи влади в Україні. Національний інститут стратегічних досліджень. — К., 1995.



— поєднання прямого державного управління на місцях (діяльність місцевих органів виконавчої влади) і місцевого самоврядування.

Однак із прийняттям Конституції України так і не було приведено мережу адміністративно-територіальних одиниць у відповідність до неї. Можна констатувати, що сьогоденний адміністративно-територіальний устрій України не відповідає Конституції України, значною мірою не стимулює діяльність місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, стримує їх розвиток і становлення, породжує колізії (бюджетні складнощі, взаємні територіальні претензії), впливає на темпи проведення економічних реформ.

Які існують невизначеності у сфері адміністративно-територіального устрою сьогодні та які моменти дають нам підстави говорити про необхідність удосконалення цього устрою?

Суттєвим недоліком існуючої системи адміністративно-територіального устрою є невідповідність його основним засадам місцевого самоврядування — гарантованому державою правом та реальною здатністю територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення, здійснювати місцеве самоврядування.

Тобто, адміністративно-територіальний устрій, що склався, розглядає місцеве самоврядування як складову державного управління з підпорядкуванням по вертикалі органам влади вищого рівня. Це знайшло відображення й в класифікації міст за адміністративним статусом (міста обласного або районного підпорядкування, а не значення) та призводило до постійного домінування державних інтересів над місцевими.

На підставі положень Конституції України спробуємо дати визначення адміністративно-територіального устрою України — це ієрархічна трьохрівнева система організації одиниць адміністративно-територіального поділу країни, наділених державою відповідними повноваженнями у сфері державного управління або таких, що виконують самоврядні функції:

вищий рівень — Автономна Республіка Крим, області, міста із спеціальним статусом (м. Київ та Севастополь);

середній рівень — райони, міста обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення, райони міста;

нижній рівень — міста районного значення, селища, села, селищні ради та сільради.

Середній рівень адміністративно-територіального устрою станом на 1 січня 2006 року нараховує 784 адміністративно-територіальних одиниць. Із них 490 — адміністративних (сільських) районів, 176 — міст обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення, 118 районів у містах. Потенціал переважної більшості існуючих 176 міст обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення достатній для формування повноцінних адміністративно-територіальних одиниць.

Що стосується районів, то вони не всі із 490 мають належний економічний і фінансовий ресурси, що можуть забезпечити функціонування повноцінної адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня по відношенню до сільських, селищних, міських (міст районного значення) адміністративно-територіальних одиниць.

Українським державним інститутом проектування міст “Діпромисто” за участю низки наукових закладів було проведено оцінку районів за трьохбальною шкалою за такими ознаками:

- чисельність населення;
- площа території;
- середня відстань населених пунктів до райцентру;



— наявність інших (крім райцентру) міських поселень та зручність їх розташування стосовно територій, яку вони можуть обслуговувати.

За результати аналізу було встановлено, що в 2/5 районів чисельність населення та площа території на 20 і більше відсотків переважають середньообласні показники. Майже в половині з них відстань населених пунктів від райцентру перевищує 30 км (а витрати часу на одержання послуг в центрі низової ланки адміністративно-територіального устрою не повинні перевищувати 60 хв.), в 70 % є додаткове місто або селище міського типу. Найбільше таких районів у Київській, Львівській, Дніпропетровській, Донецькій, Кіровоградській, Одеській, Полтавській, Хмельницькій областях<sup>3</sup>.

У цілому по Україні спостерігається тенденція до зменшення кількості населення в районах. Якщо в 1959 році на один нині існуючий район в середньому припадало 60,5 тис. осіб, то в 2000 році вже 47 тис., а через 20 років, за оптимістичними прогнозами, цей показник скоротиться ще принаймні на 6-8 тис. осіб. На даний час лише 7 районів в Україні, які нараховують чисельність населення більше 100 тис. чоловік, 230 районів з чисельністю населення менше 40 тис. чоловік; 23 райони з чисельністю населення менше 20 тис. чоловік (найменші Народицький район Житомирської обл. — 10,9 тис. чоловік, Печенізький район Харківської обл. — 11,4 тис. чоловік (для порівняння у Харківській області Харківський район має 181,6 тис. чоловік населення (який є найбільшим в Україні за чисельністю населення), у Київській області Поліський район нараховує 7,5 тис. чоловік, а Тячівський — 172 тис. чоловік, 1 район — Чорнобильський не має населення.

За такої ситуації у малочисельних районах не вигідно утримувати такі структури як прокуратура, пошта, суди, банки, податкові служби і таке інше. По суті, об'єднання районів здійснюється у виборчі округи, зараз один виборчий округ має по півтора райони. Фактично у нас сьогодні різні відомства по-своєму розмежовують території, і буває так, що різні управлінські послуги людині потрібно отримувати в різних районах. Цей процес буде продовжуватися далі, бо саме життя вимагає більш раціонального розміщення цих структур. Всі ці факти свідчать на користь проведення адміністративно-територіальної реформи з тим, щоб ці некеровані процеси не перетворилися на хаос.

Згідно з Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, затвердженого Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року<sup>4</sup>, до категорії міст обласного підпорядкування відносяться міста з чисельністю населення понад 50 тис. чол., але фактично до цієї категорії належить 59 міст меншої людності. Наприклад, м. Одеса людністю більше 1 млн. осіб і м. Теплодар людністю близько 10 тис. осіб відносяться до однієї категорії міст обласного значення. Водночас, м. Кілія людністю 25 тис. чол. є містом районного значення. Якщо райцентром є місто обласного значення, то між районною і міською владами часто виникають непорозуміння.

Другим, не менш важливим критерієм віднесення населених пунктів до категорії міських, є зайнятість більшості жителів у несільськогосподарських галузях господарства. Так, в Росії та Киргизстані не менше 85 % жителів міста повинні складати робітники, службовці та члени їх сімей, в Україні, Казахстані, Вірменії та Латвії — дві третини, Білорусі, Молдові та Азербайджані — переважна

<sup>3</sup> Нудельман В. І. Вдосконалення адміністративно-територіального устрою України // Регіональна економіка. — 2001. — № 3. — С. 126-130.

<sup>4</sup> Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 р. // ВВР УРСР. — 1981. — № 12. — Ст. 79.



більшість. Цей критерій в цілому правильний, але доцільніше було б формулювання “робітників, службовців та членів їх сімей” замінити на “самодіяльне населення” відповідно до західної термінології.

Окрім зазначених критеріїв, заслуговують на увагу додаткові критерії міста, що використовуються в деяких країнах. Зокрема, у Японії — щільність населення, у Франції та Індії — густина забудови території, Перу, Замбії та Індонезії — міський рівень благоустрою, Еквадорі — адміністративний статус населеного пункту, Уругваї — юридичні права міста тощо.

Таким чином, до істотних недоліків існуючого устрою можна віднести невизначеність чіткої процедури та відсутність чітких критеріїв класифікації населених пунктів, утворення районів, районів у містах.

Нерегульованість зазначених питань спричинює великі диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, неабияк ускладнює можливості управління територіями, прогнозування та встановлення стратегічних завдань розвитку.

Нижчий рівень на початок 2006 року нараховував 12228 адміністративно-територіальних одиниць, до складу яких входять: 279 міст районного значення, 885 селищ міського типу та 1365 селищ об'єднаних у 783 селищні ради, 28562 села об'єднаних у 10281 сільські ради.

Ретельний аналіз свідчить про збільшення кількості сільських рад при зменшенні наявної чисельності сільського населення та кількості сіл. За десять років (з 1991 по 2001) кількість сільських рад зросла на 1052 одиниці, а чисельність сільського населення зменшилася на 1,1 млн. осіб (табл. 1). При цьому кількість сільських населених пунктів зменшилась на 153 села<sup>5</sup>. Отже, в середньому станом на 2001 рік сільська громада об'єднувала 1500 жителів, а в її адміністративних межах знаходилось 2,8 села.

Таблиця 1.

Рік	Сільські населені пункти	Сільські ради	Середня чисельність населення сільради, осіб	Чисельність сільського населення України, тис. осіб
1991	28804	9211	1800	16809,8
2001	28651	10263	1500	15754,0
2003	28615	10273	-	-

Тенденція подрібненості адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні поглибилася з прийняттям Конституції України, згідно з якою кожна територіальна громада отримала право на формування власних органів місцевого самоврядування.

Проте майже всі такі територіальні громади знаходяться на дотації держави, оскільки не мають необхідних фінансових та економічних ресурсів для надання повноцінних громадських, державних, комунально-побутових та соціально-культурних послуг. Обсяги дотацій, на жаль, не дають змоги надавати населенню послуги на рівні гарантованих державою соціальних стандартів. Для переважної

<sup>5</sup> Реформа для людини: Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. — К.: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2005. — С. 15.



більшості сільських рад обсяг дотацій з державного бюджету становить 70-90 % видатків місцевих бюджетів.

Така подрібненість не відповідає новим політичним та соціально-економічним реаліям, стандартам Європейського Союзу, унеможливує розкриття потенціалу місцевого самоврядування. Вона стає на заваді розвитку місцевої демократії, зміцненню фінансово-економічної бази всіх ланок адміністративно-територіального устрою для забезпечення їх здатності надавати державні та громадські послуги на рівні сучасних соціальних стандартів, підвищенню конкурентноздатності її міст на європейському та світовому просторі. Реалізація завдання щодо децентралізації влади вимагає, щоб суб'єкти, владні повноваження яких розширюються, були достатньо міцними та здатними ефективно здійснювати ці повноваження.

У великих селах, де 5-10 тисяч населення, ситуація краща. Там з'являється певна концентрація потреб, які викликають і певну пропозицію. Якщо в селі всього 300 людей, то там ніколи не з'явиться ні швейна фабрика, ні магазин, ні навіть лазня. Споживачів там надто мало, бізнес туди ніколи не прийде. Якщо ж в громаді буде 5-10 тисяч людей, то з'являються і потреби, а це вже кілька десятків робочих місць — і лікарня, і пожежна частина, і ЗАГС, і нотаріус, і комунальне підприємство, і таке інше. Відповідно, там починають крутитися живі гроші, там обов'язково з'явиться магазинчик, філія банку. Тому буде точка зростання не одна в райцентрі, як раніше, а вже кілька — в кожній громаді. А утворювати територіальну громаду — низову ланку адміністративно-територіального устрою — треба навколо природних концентраторів — найбільших сіл та містечок, де, наприклад, був церковний прихід, був базарчик, куди люди з'їжджалися традиційно.

Населені пункти історично і генетично призначені бути тими осередками, довкола яких концентрується населення і з яких розходиться мережа інфраструктур різного призначення. Тому населені пункти обслуговують не тільки мешканців, які в них проживають, а й населення прилеглих територій. І чим більше село, селище, місто (за різними параметрами-функціями), тим значніший його вплив на територію. Тому найбільш раціональною схемою адміністративно-територіального устрою слід вважати таку, при якій населені пункти в межах території розміщені рівномірно (в межах свого ієрархічного рівня).

Отже, на підставі викладеного вище аналізу виділимо наступну проблему адміністративно-територіального устрою — це проблема надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні.

Україна не перша намагається вирішити ці питання. Для багатьох країн Європи вони набули актуальності ще у 60-70-і роки минулого століття. І це змусило їх провести муніципальну реформу, внаслідок якої відбулося скорочення чисельності низових територіальних громад за рахунок їх укрупнення.

Так, у результаті реформи 1974 року в Данії число комун скоротилося від 1388 до 275. У колишній Німеччині в процесі реформи 1967-1968 років кількість общин зменшилася від 24278 до 8514. В Англії та Уельсі у 1972 році кількість округів скоротилася від 1383 до 402. У Швеції скорочення у 60-70 роках склало від 1037 до 278 комун.

Але слід зауважити, що там, де процес об'єднання здійснюється на добровільних засадах, він проходить надзвичайно повільно. У Нідерландах за 100 років їх чисельність зменшилася від 1100 до 700. У Бельгії за період добровільного об'єднання протягом 1961-1971 років — лише від 2663 до 2359 комун. Проте у Франції число комун навіть зростає: зараз їх уже налічується понад 32 тисячі<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / За заг. ред. В. Г. Яцуби. — К., 2003. — С. 25-48.



На сьогодні ж в Україні 87 відсотків місцевих рад (майже 10,5 тисяч рад) нараховують до 5 тисяч чоловік у кожній. Середня чисельність населення територіальної громади, наприклад, у сільській місцевості становить близько 1,6 тисячі осіб.

У той же час фахівці Світового банку розраховували, що мінімальний рівень чисельності населення такої територіальної громади для того, щоб вона могла ефективно здійснювати управління, повинен складати не менше 5-6 тисяч осіб.

Тобто, постає проблема укрупнення, об'єднання територіальних громад. Зволікання із розв'язанням цієї проблеми гальмує вирішення програмних завдань соціально-економічного розвитку країни.

Головна проблема полягає в тому, що укрупнення мережі адміністративно-територіальних утворень чутливо зачіпає інтереси всіх громадян України, місцевих адміністративних та бізнесових еліт. Тому для вирішення цієї проблеми особливо необхідні зважений підхід, поступовість, демократичність та прозорість пов'язаних з цим рішень і процедур. Очевидно, починати треба з реформування низової ланки адміністративно-територіального устрою, що дозволить, зокрема, налагодити прямі міжбюджетні стосунки центру з територіальними громадами. Демократичність може бути забезпечена, якщо це питання буде вирішуватись місцевим референдумом.

Відповідно до ст. 140 Конституції України територіальні громади сіл мають право об'єднуватися у сільську громаду на добровільній основі. Але згідно з рішенням Конституційного Суду України, яким розтлумачено положення частини першої цієї статті, процедура укрупнення, об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст може бути визначена законом. При цьому зняті перепони для законодавчого врегулювання об'єднання територіальних громад як сіл, так і сіл разом з селищами і містами. Тим самим відкрито шлях для узаконення, унормування реально існуючих об'єднань територіальних громад, включаючи так звані міськради.

На сьогодні правом на об'єднання територіальних громад скористалися 20 690 сіл, які об'єдналися у 6 262 територіальні громади, але при цьому їх статус не визначено, тобто, колишні сільради.

Крім того, існує ще кілька типів об'єднань, зокрема сіл і селищ — 716, сіл і селищ міського типу — 457, міст і сіл — 123, міст і селищ міського типу — 30, міст, селищ міського типу і сіл — 47, і зрештою, об'єднання декількох міст. Однак такий процес проходить не як об'єднання двох чи більше рівноправних суб'єктів для створення єдиного органу місцевого самоврядування, а шляхом поглинання одних населених пунктів іншими.

Наприклад, місто Крюків увійшло до складу міста Кременчук і перетворилося у Крюківський район міста Кременчука; селища міського типу Дворіччя і Сіль увійшли до складу міста Соледача Донецької області; Троещина стала частиною міста Києва; села Олександрівка та Півці стали частиною міста Чернігова; село Носівка увійшло до складу міста Щорс Чернігівської області. Загалом в об'єднаннях таких територіальних громад знаходиться 5811 населених пунктів.

Механізм укрупнення адміністративно-територіальних одиниць дозволить також вирішити питання існування специфічних адміністративно-територіальних утворень, на території яких розташовано декілька самостійних адміністративно-територіальних одиниць, жителі яких не складають єдиної територіальної громади.

За радянських часів у законодавстві був такий термін — територія юрисдикції сільської, міської ради, а також вживався термін сільська, міська рада для позначення не лише відповідного органу, який здійснював управління, а для позначення території. Тобто район поділявся на сільські ради, а місто взагалі ніколи не мало адміністративних меж. Термін "міськрада" вживався також як певна територія.



Внаслідок цього утворилося дуже багато таких конгломератів, коли до територіальних меж одних низових адміністративно-територіальних одиниць входять інші. Так, у межах адміністративних кордонів 83 міст обласного та республіканського (Автономна Республіка Крим) значення знаходяться 36 міст, 218 селищ міського типу, 91 селище та 157 сіл. У межах адміністративних кордонів міст районного значення знаходиться 249 селищ міського типу, близько 1150 селищ та сіл. При цьому територіальні громади населених пунктів, що входять до інших населених пунктів, є самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування, значна частина з них має власні органи місцевого самоврядування.

Як наслідок, це породжує конфліктність у діяльності відповідних рад (сільських, селищних, міських). Яскравий приклад — Велика Ялта, до складу якої входить окрім міста Ялта ще місто Алушка, 21 селище та 9 сіл. Місто Севастополь також є адміністративно-територіальною одиницею, до складу якої входить ще 1 місто (Інкерман), 1 селище та 29 сіл.

Зараз у сільській місцевості України існує дві форми територіальної організації розселення — села і селища. Щодо селищ, то ця форма передбачена Конституцією України замість селищ міського типу. Деякі вчені вважають, що всі сучасні селища міського типу мають бути переведені до категорії містечок<sup>7</sup>, незважаючи на відсутність такої адміністративно-територіальної одиниці в Конституції України.

Проте з метою уникнення подвійного тлумачення селищ більш ефективним уявляється віднесення всіх селищ міського типу до категорії міст, а сільські селища трансформувати в інші форми. Зокрема, селища, що були центрами колишніх радгоспів та їх відділень і на даний час виконують сільськогосподарські функції, за своїм призначення нічим не відрізняються від колишніх колгоспних сіл. У зв'язку із ліквідацією радгоспів існування зазначених селищ є нонсенсом і їх доцільно було б перевести до категорії сіл.

Отже, невизначеність у законодавстві таких адміністративно-територіальних одиниць (їх найменування, види та статус) стримує розвиток та становлення місцевого самоврядування, заплує населення, підриває його віру в спроможність самоврядної влади самостійно вирішувати питання, а окрім того, примушує бюджет утримувати дублюючі один одного відповідні апарати.

Ці фактори свідчать про намагання прилаштувати існуючий адміністративно-територіальний поділ до потреб організації нової демократичної моделі територіальної організації влади. Такі спроби в подальшому неминуче призведуть до суттєвої трансформації системи адміністративно-територіального устрою, передумови чого вже закладені в Конституції України.

Наведені проблеми не є вичерпними. Однак їх необхідно підсумувати та сконцентрувати увагу на найбільш істотних і актуальних проблемах у сфері адміністративно-територіального устрою України та місцевого самоврядування, які потрібно вирішувати:

1. Законодавча нерегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою.

2. Невідповідність Конституції України та внутрішня суперечливість існуючої багаторівневої системи адміністративно-територіальних одиниць.

3. Розташування у багатьох випадках на території міст інших міст, а також сіл, селищ, як окремих адміністративно-територіальних одиниць, а також

<sup>7</sup> Івченко А. Містечка України: Довідник. — К.: НВП "Картографія", 2000. — 184 с.





існування населених пунктів, територія яких відокремлена від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці (так звані анклави. Як приклад, м. Славутич, яке розташоване на території Чернігівської області і водночас адміністративно підпорядковане Київській області).

4. Збереження всупереч Конституції України серед адміністративно-територіальних одиниць таких їх категорій, як селище міського типу, сільрада, а також селищна рада та міська рада.

5. Недосконалість класифікації міст, відсутність чітких критеріїв для утворення районів, районів у містах, а також віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст.

6. Відсутність у багатьох випадках визначених відповідними уповноваженими на те органами та на планово-картографічних матеріалах меж адміністративно-територіальних одиниць, невнесення їх в натуру, визначення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів та населених пунктів.

7. Надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на нижчому рівні.

8. Законодавча невизначеність юрисдикції територіальних громад і органів місцевого самоврядування.

9. Конституційна невизначеність статусу Криму як територіальної автономії у складі України.

10. Відсутність належної фінансової бази, що потребує вдосконалення ресурсного забезпечення місцевого та регіонального розвитку, розширення кола місцевих податків з одночасним скороченням кількості місцевих зборів, запровадження механізму зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень у доходну частину державного бюджету на відповідних територіях.

11. Відсутність достатньої правової бази для розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня, що має наслідком дублювання функцій та процвітання загальної безвідповідальності.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що правову основу вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою в Україні вже визначено у Конституції України. Однак вищезазначені та інші проблеми у системі адміністративно-територіального устрою негативно впливають на вирішення питань соціально-економічного розвитку, державного управління, забезпечення відповідно до Конституції та законів України гарантій місцевого самоврядування, виконання передбачених законодавством повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, забезпечення наповнення відповідних місцевих бюджетів, фінансове забезпечення надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування повноцінних послуг населенню.

Визнаючи усю недосконалість та суперечливість існуючого в Україні адміністративно-територіального устрою, слід наголосити на неприпустимості поспіху та однобічності при зміні адміністративно-територіального устрою. Надзвичайно важливим є всебічне наукове вивчення існуючих пропозицій та зарубіжного досвіду, накопиченого у цій сфері. Водночас автор глибоко переконаний в тому, що в разі, якщо Україна за критерієм ефективності державного управління справді хоче досягнути рівня розвинених європейських країн, реформа її адміністративно-територіального устрою є неминучою.

