

УДК 35.071.5

## АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА ЯК ОСНОВА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Верховод Б.А.

### THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM AS A BASIS INCREASING OF EFFICIENCY OF LOCAL GOVERNMENTS ACTIVITY

Verkhovod B.

*У статті розглянуто сучасний стан та основні проблеми адміністративно-територіального устрою України, його вплив на ефективність діяльності органів місцевого самоврядування. Сформульовано основні пропозиції щодо його реформування, обґрунтовується необхідність прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України.*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна реформа, місцеве самоврядування, децентралізація, адміністративно-територіальна одиниця.

**Постановка проблеми.** Система державного управління в Україні відходить від властивої для радянських часів моделі жорсткої централізації, що істотно змінює просторову організацію публічної влади в напрямі підвищення ролі та значення регіональної політики. Сучасний етап розвитку України потребує суттєвого удосконалення моделі місцевого самоврядування шляхом послідовного здійснення реформ.

Відомо, що між місцевим самоврядуванням та адміністративно-територіальним устроєм держави існують тісні взаємозв'язки та залежності, що ґрунтуються на спільній територіальній основі й розглядаються як компоненти внутрішньої територіальної організації держави. Тому одним з основних напрямів реформування моделі місцевого самоврядування є проведення реформи адміністративно-територіального устрою країни і на цій основі - проведення децентралізації, тобто передачі управлінських повноважень та відповідальності за виконання публічних функцій від органів центральної влади до інших суб'єктів управління: нижчих рівнів державної влади, органів самоврядування, громадських організацій та приватного сектора.

Адміністративно-територіальний устрій, є невідмінним атрибутом динамічного й збалансованого соціально-економічного розвитку держави та чинником, що забезпечує її територіальну цілісність та практичну реалізацію принципів сталого розвитку в межах територіальних утворень та держави в цілому.

Існуючий сьогодні адміністративно-територіальний устрій України стає на заваді здійсненню ефективної регіональної політики, гальмує становлення та розвиток місцевого самоврядування [1].

Сучасна система адміністративно-територіального устрою в Україні, сформована в результаті складного багаторічного процесу, значною мірою дісталась Україні у спадок від попередніх періодів і до того ж тепер суттєво не узгоджується не тільки з чинною Конституцією України, а й з попередньою, іншими актами законодавства.

Враховуючи вищезазначене, обрана тема статті видається складною та досить актуальною. Актуальність розробки визначається насамперед тим, що до цього часу в державі законодавчо не врегульовано порядок вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою, існуюча його система не відповідає Конституції України, містить чимало неузгодженостей, що породжує суттєві проблеми у здійсненні виконавчої влади на місцях, місцевого самоврядування. Не врегульовано законодавчо і порядок об'єднання, як передбачено Конституцією України, сільських територіальних громад для створення єдиних органів місцевого самоврядування, посилення їхньої спроможності для виконання покладених на них повноважень зі здійснення місцевого самоврядування.

Свідченням цього є і той факт, що останнім часом проблематикою адміністративно-територіального устрою та розробленням пропозицій стосовно його реформування займаються не лише фахівці з галузі права, але й політики, економісти, історики, соціологи тощо. Цей процес знову відновився та набирає обертів, хоча на практиці Українська держава постійно стикається із необхідністю вирішення низки важливих політичних, економічних, соціальних, етнічних та інших проблем, які заважають вирішенню питання запровадження нового адміністративно-територіального устрою.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Важливості реформування існуючого адміністра-

тивно- територіального устрою України приділяли увагу такі відомі посадові особи, як Ю. Єхануров, Л. Кравчук, Л. Кучма, В. Литвин, І. Плющ, В. Яцуба та інші. Дослідження проблематики адміністративно-територіального устрою країни, обґрунтування необхідності його реформування знайшли своє місце у працях відомих вітчизняних вчених, зокрема: М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, О. Журавського, В. Кампа, В. Кравченка, В. Куйбіди, П. Любченка, М. Орзіха, В. Погорілка, М. Пухтинського, О. Скрипнюка, С. Телешуна, П. Ткачука, О. Фрицького, В. Шаповала та інших. Багатогранність, складність та важливість цієї проблематики потребує продовження досліджень у цій сфері.

**Метою статті** є дослідження сучасного стану та основних проблем адміністративно-територіального устрою України, його впливу на ефективність діяльності органів місцевого самоврядування та надання основних пропозицій щодо його реформування.

**Матеріали і результати дослідження.** За роки незалежності України в основному сформовано законодавство, що визначає систему органів публічної влади, їх повноваження, порядок формування та ресурсну основу їхньої діяльності. Проте внаслідок різних об'єктивних і суб'єктивних чинників в Україні так і не було сформовано струнку, зрозумілу, адекватну сучасним потребам систему адміністративно-територіального устрою.

Розв'язання проблем у сфері адміністративно-територіального устрою України, удосконалення його системи, встановлення порядку вирішення питань у цій сфері може бути забезпечено лише на основі Конституції України. При цьому необхідно враховувати, що згідно з пунктом 13 частини першої статті 92 Основного Закону України територіальний устрій України визначається виключно законами України.

Відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Порівнюючи існуючу систему адміністративно-територіального устрою з цією нормою Конституції, виявляється низка таких суперечностей.

У країні існує певна невизначеність та незрозумілість щодо типів адміністративно-територіальних одиниць та їхнього понятійно-термінологічного значення, що потребує вдосконалення відповідно до умов сучасності. Так, чинна Конституція України не дає відповіді на запитання: які види адміністративно-територіальних одиниць існують в Україні та що є первинною (базовою) ланкою адміністративно-територіального устрою. З аналізу ст. 133 Конституції України виявляється, що адміністративно-територіальною одиницею є як село, селище, місто, так і частини населених пунктів – райони в містах. Крім того, фактичний перелік адміністративно-територіальних

одиниць містить також такі одиниці, як сільські та селищні ради, селища міського типу, про які немає жодної згадки в тексті Конституції. За останніми даними в Україні нараховується: 24 області та 490 сільських районів; 459 міст, серед яких 177 міст обласного значення, 280 міст районного значення та 2 міста зі спеціальним статусом (Київ та Севастополь), у тому числі 26 міст мають райони в містах; 28471 сільський населений пункт, з яких 27164 села та 1307 селищ; 885 селищ міського типу; 783 селищних та 10278 сільських рад [2].

Аналізуючи Європейську хартію місцевого самоврядування та будь-які конституції європейських держав, можна побачити, що у згаданих документах чітко визначається місцевий (первинний) рівень адміністративно-територіального устрою (общини, муніципалітети, гміни), регіональний (другий) рівень (для країн, які мають три рівні – це райони, повіти, департаменти), третій (субнаціональний) – області, провінції, землі. В Україні, якщо з другим і третім рівнями адміністративно-територіального устрою більш – менш зрозуміло – це райони та області, то з первинним рівнем такої ясності немає зовсім. Плутина тут виникає через наявність в українській Конституції «радянської формули» системи адміністративно-територіального устрою, до якої належить – місто, селище, село [3].

Відсутність базового рівня адміністративно-територіальних одиниць неминує приводить до порушення принципу повсюдності територій, за яким значні території поза межами сіл та селищ не належать до жодної адміністративно-територіальної одиниці [4].

Сьогодні про необхідність визначення із первинним рівнем адміністративно-територіального устрою держави говорять і науковці, і народні депутати, і фінансисти. Адже широка бюджетна реформа, що має забезпечити економічну самостійність громад, не може бути повністю реалізованою, доки не вирішиться це питання.

Не менш складною проблемою адміністративно-територіального устрою України є те, що фактично до складу окремих адміністративно-територіальних одиниць входять інші населені пункти. Наприклад, до складу району міста Києва входить селище Пуца-Водиця, до складу Жовтневого району міста Луганська входить місто Щастя. Загалом з 167 міст обласного значення 83 мають у своєму складі інші населені пункти, із 280 міст районного значення до 109 входять 218 селищ міського типу і 91 селище [5].

Маючи на меті приведення системи адміністративно-територіального устрою у відповідність до Конституції України, необхідно вирішити питання щодо ліквідації надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць на нижчому рівні і укрупнення населених пунктів України, ліквідувавши тим самим деякі села, селища та «міста в містах».

Варто звернути увагу також на існування певної плутанини в поняттях «населений пункт» та «адміністративно-територіальна одиниця», що пов'язана з існуванням у переліку адміністративно-територіальних одиниць двох видів таких одиниць: як власне адміністративно-територіальних одиниць, таких як області та райони, так і адміністративно-територіальних одиниць, які, по суті, є населеними пунктами (міста, селища та села).

На жаль, доводиться констатувати, що чинне законодавство України недостатньо диференціює статус адміністративно-територіальних одиниць. Відкритим залишається питання щодо правового статусу обласних центрів, райцентрів, міст-мільйонників, малих міст, курортно-оздоровчих міст тощо. На сьогодні законодавчо не врегульовано питання щодо недоторканності кордонів адміністративно-територіальної одиниці, не визначено межі права їх власності.

На наш погляд, необхідно визначитися зі статусом таких територій, як селища міського типу, які розташовані поряд або у межах інших міст, не входять до їхнього складу та існують як самостійні категорії адміністративно-територіального устрою всупереч Конституції України, надавши їм статус частини міста або окремого міста чи селища, оскільки селище міського типу як адміністративно-територіальна одиниця Конституцією України не передбачено.

Не менш важливою та чи не найголовнішою є проблема правового регулювання питань адміністративно-територіального устрою, яке є недостатнім та потребує вдосконалення. Крім кількох статей Конституції, основним нормативно-правовим актом з цих питань залишається Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, прийняте ще 12 березня 1981 р. [6].

В Україні вже неодноразово розпочиналась робота щодо розробки та прийняття необхідної нормативно-правової бази та щодо вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою з метою приведення її у відповідність до Конституції України з урахуванням національного та кращого міжнародного досвіду, рівня соціально-економічного розвитку країни, підвищення ефективності управління територіями, зниження витрат на утримання державних органів та органів місцевого самоврядування, а також поліпшення якості надання послуг населенню, забезпечення надання їх на рівні загальнодержавних соціальних стандартів.

З цією метою створювались спеціальні міжвідомчі комісії та робочі групи (Комісія з питань адміністративно-територіального устрою (2000 р.), Міжвідомча робоча група з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України (2002 р.), Міжвідомча рада з підготовки проекту Закону України «Про

адміністративно-територіальний устрій України» (2002 р.), Міжвідомча робоча група з розроблення концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою (2004 р.), Міжвідомча робоча група з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування (2008 р.). У Кабінеті Міністрів України навіть існувала посада віце-прем'єр-міністра з адміністративно-територіальної реформи [7], але вживання таких заходів не дало вагомих результатів: досі не прийнято закону України про адміністративно-територіальний устрій, незважаючи на чималу кількість відповідних законопроектів.

В підтвердження важливості даного питання 21 березня 2013 під головуванням Президента України Віктора Януковича відбулося засідання Ради регіонів, на якому розглянуті питання вдосконалення державної політики щодо місцевого самоврядування та соціально-економічного розвитку територій. На засіданні було проведено обговорення Проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

На початку квітня Уряд розглянув Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Документ пропонується схвалити Указом Президента України. Відповідний проект Кабінет Міністрів схвалив 8 квітня 2013 року.

На недосконалість та суперечливість існуючого в Україні адміністративно-територіального устрою неодноразово вказувалося як у наукових колах, так і представниками практики муніципального руху. І це об'єктивно, оскільки він не є перспективним для подальшого розвитку України і суперечить ст. 132–133 Конституції України, тому треба розпочати опрацювання наукових основ нового адміністративно-територіального устрою, який потребує не просто суттєвих змін, а змін принципових.

Наступною проблемою, що особливо гостро постає останнім часом, є необхідність формування достатньої фінансово-економічної бази адміністративно-територіальних одиниць з метою забезпечення місцевого самоврядування та населення відповідними послугами. Це зводиться до питання встановлення податків і зборів та нової методики їх обрахування за принципом обґрунтованого реального рівня факторів економічного розвитку кожного регіону.

Світовий досвід свідчить про можливість і необхідність прийняття законодавчих актів, які б закріплювали головні питання життєдіяльності адміністративно-територіальних одиниць, враховуючи кількість населення, історію, динаміку розвитку тощо. Тому адміністративно-територіальна реформа має супроводжуватися прийняттям не тільки законів про територіальний устрій, адміністративно-терито-

ріальний устрій, про окремі види міст, але й типовим положенням або рядом таких положень про статут територіальних громад. Ці положення створюють нормативні умови для подальшого ухвалення статутів територіальних громад як основного нормативно-правового акта локальної саморегуляції, у якому мають визначатися основи життєдіяльності територіальної громади, засади, форми та порядок здійснення нею місцевого самоврядування.

Оскільки Україна прагне стати європейською державою, їй доцільно було б при розробці законодавства про адміністративно-територіальний устрій враховувати європейські тенденції муніципалізації та регіоналізації. Експерти Організації з безпеки та співробітництва в Європі, представники Ради Європи вказали на недоліки адміністративно-територіального устрою України: нечіткість, суперечливість, незавершеність, невідповідність основним засадам місцевого самоврядування. Тому на сучасному етапі розвитку України потрібно законодавчо врегулювати правовий статус адміністративно-територіальних одиниць, визначити критерії для утворення області, міста, району, сільського населеного пункту, переглянути наявний поділ міст на міста республіканського, обласного та районного значення. Для цього має бути розроблено сучасну теорію правового статусу населених пунктів.

Таким чином, на сьогодні характерними проблемами адміністративно-територіального устрою України є:

- законодавча неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць;
- відсутність чітких критеріїв для утворення районів, районів у містах, віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст;
- надмірна подрібненість одиниць адміністративно-територіального устрою на низовому рівні.;
- існування непередбачених Конституцією України адміністративно-територіальних одиниць;
- існування специфічних адміністративно-територіальних утворень, на території яких розташовано декілька самостійних адміністративно-територіальних одиниць, але жителі яких не становлять єдиної територіальної громади;
- недосконала класифікація населених пунктів (зокрема, міст) за адміністративною ознакою (міста обласного та районного значення);
- недостатнє забезпечення фінансово-економічної та соціальної самодостатності адміністративно-територіальних одиниць;
- 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 територій та населених пунктів.

Зазначені та інші проблеми негативно позначаються на вирішенні питань державного управління, забезпечення відповідно до Конституції та законів України гарантій місцевого самоврядування, виконанні передбачених законодавством повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, забезпеченні наповнення відповідних місцевих бюджетів, забезпеченні надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування повноцінних послуг населенню, реалізації прав власності, вирішенні земельних питань, задоволенні на належному рівні потреб людей, проведенні виборів та розв'язанні багатьох інших проблем. У зв'язку з цим часто виникають компетенційні спори насамперед між органами місцевого самоврядування.

**Висновки.** Перелік окреслених вище проблем, безумовно, не є вичерпним. Важливим кроком для їх розв'язання стане проведення адміністративно-територіальної реформи. Але слід зазначити, що в організаційному плані реформу слід розпочинати лише тоді, коли буде створено її достатнє нормативно-правове, кадрове та фінансове забезпечення. Водночас реформу адміністративно-територіального устрою в Україні варто проводити поетапно, проте в доволі стислий проміжок часу, але одночасно і комплексно з іншими не менш важливими та довгоочікуваними реформами, що пов'язані з перетворенням та побудовою якісно нової системи управління Українською державою. До них належать: податкова, бюджетна, земельна, житлово-комунальна реформи, реформа органів державної влади та реформа місцевого самоврядування, а також конституційна та судово-правова реформи.

#### Література

1. Стан і проблеми реалізації реформи адміністративно-територіального устрою в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor\\_3/02.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor_3/02.htm)
2. Статистика з офіційного веб-сайту Верховної Ради України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/pls/z7502/a002>
3. Місцеве самоврядування у громаді: практ. посіб. для депутатів місц. рад та активістів громад / за ред. А. Ткачука. – К.: Інститут громадянського суспільства: ІКЦ ЛЕСТА, 2004. – 221 с.
4. Карпінський Ю. Аналіз проблем сучасного стану адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс] / Ю. Карпінський. – Режим доступу: <http://www.adm.dp.ua/OBLADM/Obladm.nsf>
5. Телешун С. Окремі аспекти реформування адміністративно-територіального устрою в контексті останніх урядових пропозицій / С. Телешун // Право України. – 2003. – № 1. – С 10-15.

6. Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Затв. Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1981. – № 12. – Ст. 179.

7. Про функціональні повноваження Першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністра України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2005 р. №175 // Урядовий кур'єр. – 2005. – 16 березня.

### References

1. Stan i problemi realizacii reformi administrativno-teritorial'nogo ustroju v Ukraїni [Elektronnij resurs]. – Rezhim dostupu: [http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor\\_3/02.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor_3/02.htm)

2. Statistika z oficijnogo veb-sajtu Verhovnoi Radi Ukraїni / [Elektronnij resurs]. – Rezhim dostupu: <http://gska2.rada.gov.ua/pls/z7502/a002>

3. Misceve samovrjaduvannja u gromadi: prakt. posib. dlja deputativ misc. rad ta aktivistiv gromad / za red. A. Tkachuka. – K.: Institut gromadjans'kogo suspil'stva: IKC LESTA, 2004. – 221 s.

4. Karpins'kij Ju. Analiz problem suchasnogo stanu administrativno-teritorial'nogo ustroju Ukraїni [Elektronnij resurs] / Ju. Karpins'kij. – Rezhim dostupu: <http://www.adm.dp.ua/OBLADM/Obldp.nsf>

5. Teleshun S. Okremi aspekti reformuvannja administrativno-teritorial'nogo ustroju v konteksti ostannih urjadovih propozicij / S. Teleshun // Pravo Ukraїni. – 2003. – № 1. – S 10-15.

6. Polozhennja pro porjadok virishennja pitan' administrativno-teritorial'nogo ustroju Ukraїns'koї RSR: Zatv. Uказom Prezidії Verhovnoi Radi URSR від 12 bereznja 1981 roku // Vi-domosti Verhovnoi Radi Ukraїns'koї RSR. – 1981. – № 12. – St. 179.

7. Pro funkcional'ni povnovazhennja Pershogo vice-prem'єr-ministra i vice-prem'єr- ministra Ukraїni: Postanova Kabinetu Ministriv Ukraїni від 3 bereznja 2005 r. № 175 // Urja-dovij kur'єr. – 2005. – 16 bereznja.

### Верховод Б.А. АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ РЕФОРМА КАК ОСНОВА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

*В статье рассмотрено современное состояние и основные проблемы административно-территориального устройства Украины, его влияние на эффективность деятельности органов местного самоуправления, сформулированы основные предложения по его реформированию, обосновывается необходимость принятия закона об административно-территориальном устройстве Украины.*

**Ключевые слова:** административно-территориальное устройство, административно-территориальная реформа, местное самоуправление, децентрализация, административно-территориальная единица.

### Verkhovod B. THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM AS A BASIS INCREASING OF EFFICIENCY OF LOCAL GOVERNMENTS ACTIVITY

*In article the current state and the basic problems of the administrative-territorial structure of Ukraine, its influence on efficiency of activity of local governments is considered, the basic offers on its reforming are formulated, necessity of adoption of law about the administrative-territorial structure of Ukraine is proved.*

**Key words:** administrative-territorial structure, administrative-territorial reform, local government, decentralisation, an administrative- territorial unit.

**Верховод Б.А.** – слухач магістратури державного управління Східноукраїнського національного університету ім. В.Далія.

Рецензент: **Ахромкін Є.М.** – завідувач магістратури державного управління, д.е.н., професор Східноукраїнського національного університету ім. В.Далія

Стаття подана 18.06.2013