

УДК 35.071.51 (477)

Й. Вишотравка

## АКТУАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

Проаналізовано сучасні тенденції адміністративно-територіального реформування в Україні. Зокрема, охарактеризовано найновіші нормативно-правові документи з питань адміністративно-територіальної реформи, сучасну позицію органів державної влади щодо критеріїв і принципів районування. На цій підставі подано власні пропозиції щодо кількості адміністративно-територіальних одиниць України різних ієрархічних рівнів.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальна реформа, територіальний устрій, адміністративний район, громада, місто, селище, регіон.

У процесі стабілізації суспільно-політичного життя в Україні після виборів Президента в державі знову зросла увага до проблем адміністративно-територіального устрою. Про те, що питання проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні не втрачає актуальності, неодноразово засвічували вищі посадові особи держави. Важливість реформи системи адміністративно-територіального устрою зростає також після проголошеного політичного курсу на європейську інтеграцію України, зокрема парафування Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Адміністративно-територіальна реформа залишається одним із найважливіших завдань сучасного українського державотворення.

Українські науковці мають вагомий доробок із проблематики адміністративно-територіального устрою України, а саме питань регіоналізації та економічного районування, правих, історичних та інших аспектів його здійснення тощо. Зокрема, питаннями економічного районування території України займалися відомі українські науковці М. Долішній, Ф. Заставний, І. Горленко, М. Паламарчук, М. Пістун, В. Поповкін, О. Топчієв, О. Шаблій та інші. У сфері державного управління окремі питання адміністративно-територіального устрою досліджували В. Яцуба, В. Бабаєв, І. Колішучко, В. Куйбіда, С. Бугай, В. Новик, О. Яковенко, О. Кулачек, Т. Ковальчук, С. Тулуб, О. Конотопцев, Р. Безсмертний, Ф. Ткачук, С. Пирожков, А. Павлюк, В. Олуйко, В. Луговий та ін. Низку важливих питань реформування системи адміністративно-територіального устрою дослідили відомі спеціалісти з конституційного права М. Орзіх, В. Погорілко, М. Федчишин, С. Телешун, В. Малиновський та ін. Безпосередньо пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою України у своїх статтях і монографіях подавали М. Орзіх, Т. Ковальчук, В. Карпенко, В. Нудельман, А. Трубайчук, С. Дністрянський, О. Коротич, Р. Безсмертний, інші фахівці.

Важливим внеском у вивчення різноманітних аспектів досліджуваної проблематики є також наукові праці В. Бабаєва, М. Баймуратова, О. Батанова, В. Баштанника, Т. Безверхнюк, В. Борденюка, З. Варналія, С. Вовканича, Ю. Ганущака, А. Доценка, П. Жука, В. Корженка, В. Кравченка, І. Кресіної, В. Мамонової, Ю. Наврузова, О. Павлова, М. Пухтинського, С. Саханенка, О. Стойко, Л. Шевчук, дослідження науковців кафедри державного управління та місцевого самоврядування

та загалом працівників Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України І. Дробота, О. Кучабського, М. Лесечка, І. Ступницького й інші.

Загалом в Україні небагато праць, у яких було б здійснено аналіз існуючих найсучасніших пропозицій щодо трансформації системи адміністративно-територіального устрою, зокрема напрацювань органів державної влади, із зазначенням їх основних положень, виокремленням загальних тенденцій розвитку у цьому напрямку. Метою статті є аналіз сучасних тенденцій адміністративно-територіального реформування в Україні. Зокрема, поставлено завдання охарактеризувати найновіші нормативно-правові документи з питань адміністративно-територіальної реформи, сучасну позицію органів державної влади щодо критеріїв і принципів реформування. На цій підставі подано власні пропозиції щодо кількості адміністративно-територіальних одиниць України різних ієрархічних рівнів.

У процесі стабілізації суспільно-політичного життя в Україні органи державної влади почали розробку нових пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою України. Після реформування системи органів державної влади питання опинилося в компетенції Міністерства регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України. Зазначене міністерство відповідно до вимог Національного плану дій на 2011 р. щодо реалізації Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [1], затвердженої Указом Президента України № 504/2011 від 27.04.2011 р., а також Плану організації виконання цього Указу Президента України, схваленого на засіданні Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 р., розробило проект Закону України “Про об’єднання територіальних громад” [2]. Необхідність розроблення цього законопроекту була зумовлена суперечливістю положень ст. 6 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, відсутністю процедури об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст і низкою інших причин.

Розроблений Кабінетом Міністрів України закон, покликаний заповнити важливу прогалину в механізмах здійснення адміністративно-територіального реформування, оскільки встановлює порядок об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки об’єднаним територіальним громадам.

Важливою складовою частиною закону є визначення принципів об’єднання територіальних громад сіл, селищ та міст: конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; прозорості та відкритості. Ці принципи загалом узгоджується з принципами адміністративно-територіального реформування, що вироблені вітчизняною та зарубіжною наукою. Як відомо, в науковій літературі нині запропоновано доволі велику кількість принципів реформування адміністративно-територіального устрою. Узагальнення напрацювань з цієї проблематики дає можливість виділити такі основні групи принципів реформування адміністративно-територіального устрою: конституційні принципи; принципи, відповідно до положень Хартії місцевого самоврядування; загальні принципи реформування; принципи адміністративно-територіального поділу; системні принципи (ознаки) реформування; принципи виділення нових територіальних громад [3].

Перелік принципів, так само як і перелік критеріїв, реформування адміністративно-територіального устрою України значною мірою залежить від основних підходів. А усі підходи до реформування адміністративно-територіального устрою значною мірою

можна звести до двох основних. В основі першого підходу є передусім принцип пошуку реальних територіальних систем різного рівня, які склалися впродовж тривалого історичного розвитку. Саме ці системи й мають бути в основі адміністративно-територіального устрою. Другий підхід передбачає значною мірою штучний розподіл території країни відповідно до стратегічних цілей розвитку держави та її регіонів.

У проекті Закону України “Про об’єднання територіальних громад” встановлено порядок об’єднання територіальних громад на основі Договору про об’єднання територіальних громад, а також в окремому розділі зазначено про механізми державної підтримки об’єднання територіальних громад. Важливою зміною, передбаченою законопроектом є також включення в систему місцевого самоврядування сільського (селищного) старости. Відповідно до законопроекту саме сільський (селищний, міський) голова звертається до відповідних сільських (селищних, міських) голів сусідніх територіальних громад із пропозицією розпочати процедуру об’єднання територіальних громад згідно із затвердженим Кабінетом Міністрів України перспективним планом формування громад відповідного регіону.

Для вирішення актуальних питань адміністративно-територіального районування Кабінетом Міністрів України наприкінці лютого 2012 р. було затверджено Положення про робочу групу з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування як тимчасовий допоміжний орган Кабінету Міністрів України.

Відповідно до документу основними завданнями робочої групи є:

- сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування;
- підготовка узгоджених пропозицій щодо: формування і реалізації державної політики у сфері удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування; визначення шляхів і механізмів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації державної політики у зазначеній сфері; підвищення ефективності взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади; удосконалення нормативно-правової бази з відповідних питань [4].

Серед інших завдань групи можна виокремити: підготовку плану заходів із реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування; проведення експерименту з удосконалення моделі місцевого самоврядування; урегулювання питань встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів і віднесення їх до певних категорій.

Окрім органів виконавчої влади, питання вдосконалення адміністративно-територіального районування не залишається поза увагою депутатського складу Верховної Ради України. Зокрема, на початку 2012 р. було зареєстровано новий законопроект “Про територіальний устрій України”, розроблений групою фахівців на чолі з народним депутатом України А. Гриценком.

Міністерство регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України продовжує роботу над збором та узагальненням інформації, необхідної для здійснення адміністративно-територіальної реформи. У цьому питанні міністерство керується “Методичними рекомендаціями щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах”, затвердженими ще у 2008 р. [5, 6].

Відповідно до цих рекомендацій передбачається, що середня чисельність сільської громади, під час об’єднання у нову територіальну громаду, в Україні становитиме 9 тис.

осіб, середня кількість населених пунктів у сільській громаді – 16, очікувана середня площа громади – приблизно 400 кв. км. На основі зазначених параметрів, фахівці вважають, що переважна частина нових громад буде створена на базі районів, що існували в УРСР до адміністративно-територіальної реформи 1954 – 1960 рр.

На підставі зазначених у цьому документі рекомендацій, із врахуваннями попередніх досліджень, нами було обчислено, якою буде орієнтовна кількість адміністративно-територіальних одиниць України різних ієрархічних рівнів після втілення адміністративно-територіальної реформи (табл. 1 – 3).

Таблиця 1

**Орієнтовна кількість адміністративних районів в Україні після реформи адміністративно-територіального устрою\***

№ з/п	Регіони (області)	Площа, тис. кв км	Населення, тис. осіб		Райони (факт)		Райони (проект)	
			міське	сільське	сільські	у містах	сільські	у містах
1	АР Крим	26,1	1236	730	14	3	17	2
2	Вінницька	26,5	814	836	27	3	18	2
3	Волинська	20,2	536	501	16	–	14	–
4	Дніпропетровська	31,9	2801	554	22	18	21	12
5	Донецька	26,5	4043	424	18	21	16	15
6	Житомирська	29,8	742	544	23	2	19	2
7	Закарпатська	12,8	463	782	13	–	13	–
8	Запорізька	27,2	1392	420	20	7	17	6
9	Івано-Франківська	13,9	596	784	14	–	13	–
10	Київська	28,1	1052	670	25	–	18	–
11	Кіровоградська	24,6	628	390	21	2	17	2
12	Луганська	26,7	2003	308	18	4	16	3
13	Львівська	21,8	1548	1002	20	6	16	5
14	Миколаївська	24,6	805	385	19	4	17	3
15	Одеська	33,3	1595	796	26	8	22	6
16	Полтавська	28,8	913	587	25	5	19	2
17	Рівненська	20,1	550	601	16	–	14	–
18	Сумська	23,8	788	385	18	2	16	2
19	Тернопільська	13,8	475	614	17	–	13	–
20	Харківська	31,4	2214	555	27	9	20	8
21	Херсонська	28,5	669	425	18	3	17	2
22	Хмельницька	20,6	726	608	20	–	15	–
23	Черкаська	20,9	724	571	20	2	15	2
24	Чернівецька	8,1	379	525	11	3	11	2
25	Чернігівська	31,9	692	418	22	2	21	2
26	м. Київ	0,8	2785	–	–	10	–	8
27	м. Севастополь	0,9	357	23	–	4	–	3
Всього по Україні		603,7	31525	14438	490	118	415	89

\* Джерело: Власні обчислення на основі “Методичних рекомендацій щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах” [7].

**Орієнтовна кількість міст різного статусу в Україні  
після реформи адміністративно-територіального устрою\***

№ з/п	Регіони (області)	Міста (факт)					Міста (проект)				
		всього	із спеціальним статусом	обласного (респуб.) значення	районного значення	з районним поділом	всього	із спеціальним статусом	обласного (респуб.) значення	районного значення	з районним поділом
1	АР Крим	16	–	11	5	1	16	–	6	10	1
2	Вінницька	18	–	6	12	1	18	–	2	16	1
3	Волинська	11	–	4	7	–	11	–	3	8	3
4	Дніпропетровська	20	–	13	7	3	20	2	6	12	3
5	Донецька	51	–	28	23	4	51	1	16	32	1
6	Житомирська	10	–	4	6	1	10	–	4	6	–
7.	Закарпатська	10	–	4	6	–	10	–	2	8	1
8	Запорізька	14	–	5	9	1	14	1	3	10	–
9	Івано–Франківська	15	–	5	10	–	15	–	4	11	–
10	Київська	25	–	11	14	–	25	–	3	20	1
11	Кіровоградська	12	–	4	8	1	12	–	2	10	1
12	Луганська	37	–	14	23	1	37	–	11	23	1
13	Львівська	43	–	9	34	1	43	1	4	38	1
14	Миколаївська	9	–	5	4	1	9	1	2	6	1
15	Одеська	19	–	7	12	1	19	1	4	14	1
16	Полтавська	15	–	5	10	2	15	–	3	12	–
17	Рівненська	11	–	4	7	–	11	–	2	9	1
18	Сумська	15	–	7	8	1	15	–	3	12	–
19	Тернопільська	18	–	1	17	–	18	–	1	17	1
20	Харківська	17	–	7	10	1	17	1	2	14	–
21	Херсонська	9	–	3	6	1	9	–	2	7	–
22	Хмельницька	13	–	6	7	–	13	–	2	11	1
23	Черкаська	16	–	6	10	1	16	–	3	13	1
24	Чернівецька	11	–	2	9	1	11	–	2	9	1
25	Чернігівська	15	–	3	12	1	15	–	3	12	1
26	м. Київ	1	1	–	–	1	1	1	–	–	1
27	м. Севастополь	2	1	–	1	1	2	1	–	1	1
	Усього по Україні	453	2	173	278	26	453	10	94	334	23

\* Джерело: Власні обчислення на основі “Методичних рекомендацій щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах” [8].

Таблиця 3

**Орієнтовна кількість селищних і сільських громад в Україні після реформи адміністративно-територіального устрою**

№ з/п	Регіони (області)	Селища міського типу (факт)	Селищні ради (факт)	Громади селищні (проект)	Сільські поселення (факт)	Сільські ради (факт)	Громади сільські (проект)
1	АР Крим	56	38	38	956	243	243
2	Вінницька	29	28	28	1466	662	359
3	Волинська	22	22	22	1053	379	240
4	Дніпропетровська	45	40	40	1439	288	288
5	Донецька	132	82	82	1124	253	252
6	Житомирська	44	41	41	1626	580	350
7	Закарпатська	20	20	20	579	301	241
8	Запорізька	23	23	23	920	263	253
9	Івано–Франківська	24	24	24	765	476	356
10	Київська	29	29	29	1131	607	370
11	Кіровоградська	26	26	26	1019	376	248
12	Луганська	109	89	89	792	205	204
13	Львівська	34	34	34	1849	631	370
14	Миколаївська	17	17	17	902	287	271
15	Одеська	33	32	32	1138	439	304
16	Полтавська	21	21	21	1840	467	365
17	Рівненська	16	16	16	1003	338	276
18	Сумська	20	20	20	1493	384	344
19	Тернопільська	17	17	17	1018	581	287
20	Харківська	61	60	60	1683	381	376
21	Херсонська	30	29	29	660	260	250
22	Хмельницька	24	24	24	1414	566	332
23	Черкаська	15	15	15	824	525	312
24	Чернівецька	8	8	8	398	252	230
25	Чернігівська	30	29	29	1494	525	327
26	м. Київ	–	–	–	–	–	–
27	м. Севастополь	1	1	1	29	4	4
	Усього по Україні	887	786	786	28615	10273	7227

Зокрема, в Україні має доволі суттєво змінитися кількість адміністративних районів, міст обласного значення. Найсуттєвіше скоротиться кількість адміністративних районів в областях України, де в останні десятиріччя швидко зменшувалася кількість населення:

\* Джерело: Власні обчислення на основі “Методичних рекомендацій щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах” [9].

Вінницькій, Київській, Полтавській, Тернопільській, Харківській, Хмельницькій, Черкаській. Міст обласного значення стане майже вдвічі менше: 94 замість 173. Ця зміна також закономірна, оскільки в багатьох малих і середніх містах із початком демографічної кризи в Україні кількість жителів зменшується, зменшується також їх економічне і соціальне значення. Однак зросте кількість міст із спеціальним статусом та міст районного значення.

Кількість сільських громад буде на чверть меншою, порівняно з кількістю існуючих сільських рад. Верхній рівень адміністративно-територіального устрою (області, АР Крим) змін не зазнає, оскільки параметри одиниць цього рівня загалом відповідають європейським вимогам.

Адже, якщо проаналізувати відповідність адміністративно-територіального устрою України вимогам статистичної номенклатури територіальних одиниць Європейського Союзу, то можна зробити висновок, що існуючий в державі поділ на області загалом відповідає стандарту NUTS 2, за винятком лише деяких найменших за площею та кількістю населення областей (Чернівецька, Закарпатська). Натомість адміністративні райони України здебільшого не відповідають рівню NUTS 3 [10].

Зазначена вища схема може бути орієнтиром для подальших робіт щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою України, зокрема розробки, нового законопроекту базового закону щодо територіального (адміністративно-територіального) устрою України.

#### **Висновки**

В Україні триває робота над здійсненням адміністративно-територіальної реформи. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України розробило проект Закону України “Про об’єднання територіальних громад”. Кабінетом Міністрів України затверджено “Положення про робочу групу з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування”. Триває робота над збором та узагальненням інформації, необхідної для здійснення адміністративно-територіальної реформи. Сучасні тенденції адміністративно-територіального реформування в Україні загалом базуються на основі того, що в державі передусім потрібно деяке укрупнення адміністративно-територіальних одиниць середнього і низового рівня (з метою забезпечення їх фінансової самостійності), натомість верхній рівень має залишитися без змін. Зокрема, кількість сільських громад становитиме майже 7,2 тис. (замість 10,3 тис.) сільських рад, кількість районів зменшиться від 490 до приблизно 415.

#### **Література**

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] : Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки. – Режим доступу : [www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).

2. Про об’єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Проект Закону України. — Режим доступу : [http://minregion.gov.ua/index.php?option=com\\_k2&view=latest&layout=latest&Itemid=4&lang=uk](http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=latest&layout=latest&Itemid=4&lang=uk).

3. Про утворення робочої групи з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 169 від 29.02.2012 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/169-2012-п>.

4. Вишотравка Й. М. Принципи реформування системи адміністративно-територіального устрою України / Й. М. Вишотравка // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 13 / [за заг. ред. проф. В. Ф. Загорського]. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. — С. 295—304.

5. Методика моделювання територіальних громад [Текст] / упоряд. О. С. Врублевський ; Ін-т громадян. сусп-ва. — К. : [б. в.], 2009. — 16 с.

6. Про Методичні рекомендації щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах [Електронний ресурс] : Рішення колегії міністерства регіонального розвитку та будівництва України № 93 від 23.09.2008 р. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.31035.0>.

7. Там само.

8. Там само.

9. Там само.

10. Вишотравка Й. М. Реформування системи адміністративно-територіального устрою в нових країнах Європейського Союзу / Й. М. Вишотравка // Актуальні проблеми державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — № 1. — Х. : ХарРІДУ НАДУ, 2008. — С. 288—296.

**Y. Vyshotravka**

#### **MODERN TENDENCIES OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL REFORMATION IN UKRAINE**

**In the article modern tendencies of the administrative and territorial reformation in Ukraine are analysed. In particular, the newest normatively-legal documents concerning the administrative and territorial reform, modern position of public authorities in relation to criteria and principles of reformation are described. For this reason own suggestions in relation to the amount of administrative and territorial units of Ukraine of different hierarchical levels are given.**

**Key words: administrative and territorial reform, territorial order, administrative district, society, city, settlement, region.**