

УДК 332.12

Приходченко Т. А.

*к.е.н., доцент, докторант кафедри регіоналістики і туризму,  
Київський національний економічний університет ім. В. Гетьмана*

E-mail: tprykhodchenko@ukr.net

## РЕФОРМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

*В даній роботі розглядаються деякі питання оптимізації адміністративно-територіального устрою, формування ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування. Висвітлено недоліки існуючого АТУ та проблеми, що існують в системі організації влади на різних рівнях управління. Сформульовано завдання і основні кроки здійснення адміністративно-територіальної реформи та необхідні дії щодо її законодавчого, нормативного, наукового й інформаційного забезпечення. Процес реформування АТУ розглядається як процес реалізації кількох взаємопов'язаних реформ: реформи територіального устрою держави, адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування.*

*Доведено, що розробка дієвого методичного інструментарію даної реформи повинна передбачати системний підхід до прийняття концепції реформи АТУ та програми заходів з її реалізації. Визначено переваги і позитивні наслідки, які будуть досягнуті внаслідок оптимізації системи АТУ та впровадження реформи місцевого самоврядування в Україні.*

**Ключові слова:** державне управління, адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, територіальна громада, місцеве самоврядування, субсидіарність, децентралізація влади, реформа.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Державне управління в сучасній Україні є досить складним явищем, на дослідження перспектив розвитку якого спрямовані зусилля вітчизняних науковців. Особливе місце в науковому пошуку значної кількості сучасних дослідників посідає аналіз реформи АТУ, яка розглядається як стратегічне важливе завдання, вирішення якого може стати вагомим чинником активізації регіонального розвитку України та підвищення рівня соціальних стандартів українців. Отже, розробка цілісної концепції територіальної організації держави з використанням вітчизняного і світового досвіду є актуальною проблемою і має важливе значення для вдосконалення практичної діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми.** Значний внесок у дослідження проблем АТУ України за останні роки зробили вітчизняні фахівці у галузі державного управління та місцевого самоврядування (Р. Безсмертний, Ю. Ганущак, В. Горбулін [2], В. Куйбіда [1], О. Кучабський, О. Лазор, А. Лісовий [5], В. Малиновський, А. Матвієнко [6], М. Орзіх, В. Павленко [1], О. Соскін, А. Ткачук, В. Яцюк [1] та ін.), соціально-економічної географії (М. Дністрянський, О. Шаблій та ін.), регіональної економіки (О. Алимов [9], В. Бабаєв, С. Бандур [9], З. Варналій [4], Б. Данилишин [7], Л. Дейнеко [9], М. Долішній [11], П. Жук, М. Іжа, В. Керецман, В. Кравців [11], В. Микитенко [9] та ін.).

**Формулювання цілей статті (постановка завдання)** – аналіз проблеми неефективності діючої системи АТУ України, обґрунтування та визначення основних концептуально-інституційних засад її удосконалення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В Україні територіальна організація держави є відображенням історичного досвіду тривалого існування у складі інших держав, які формували систему територіального устрою та місцевого самоврядування сучасних українських земель насамперед для задоволення власних інтересів. Більше того, розчленування

території держави між різними імперіями заклало основи для нинішніх мовних, етнічних, культурних, релігійних відмінностей між регіонами. Тому сучасне реформування АТУ повинно мінімізувати негативний вплив такої історичної спадщини та закласти передумови для перетворення України на сучасну процвітаючу державу, здатну забезпечити своїх громадян незалежно від місця проживання якісними публічними послугами. [6, с. 311]

В загалі поняття АТУ слід розглядати у двох аспектах – як територіальний і адміністративний устрої у їх взаємозалежності.

У розділі IX Конституції України містяться терміни «територіальний устрій» та «система територіального устрою» без їх сутнісних визначень. Науковці схиляються до трактування територіального устрою держави як її внутрішньої територіальної організації з поділом території на складові частини (одиниці) – АТО. Систему територіального устрою держави при цьому слід розглядати як каркасну частину системи організації держави та суспільства загалом й системи державного управління зокрема. [4, с. 301]

Отже, АТУ розглядається як поділ країни на АТО різних рівнів, у яких формується структура органів публічної влади та система адміністративно-управлінських, фінансово-економічних та інших взаємозв'язків між АТО й центральними органами державної влади у процесі забезпечення потреб життєдіяльності громадян, стійкого регіонального й загальнодержавного розвитку.

З історичним розвитком, змінами соціально-економічних, політичних та інших умов функціонування держави, АТУ закономірно змінюється, вдосконалюється чи реформується. Вдосконалення, як правило, не вносить кардинальних змін у систему АТУ і пов'язуються з окремими змінами в його складових. Але суттєві суспільно-економічні трансформації в державі вимагають системних змін АТУ, тобто, його реформування. Так, протягом останніх років стало очевидним, що в АТУ

України обійтися удосконаленнями неможливо, тобто його реформування стало неминучим. Демократичні перетворення в Україні, які пройшли зі здобуттям незалежності, на жаль, не супроводжувалися відповідними змінами в системі АТУ. Суперечності між новими суспільно-економічними відносинами та старою системою АТУ у значній мірі спричинили загрози державі, її територіальній цілісності, які наявні зараз. Крім цього, євроінтеграційний вибір України також ставить вимоги щодо внесення змін до існуючої системи АТУ. В основі цих змін має бути децентралізація влади та розвиток місцевого самоврядування (МС) при одночасному забезпеченні фундаментальних інтересів держави на усіх рівнях АТУ. Дана реформа вбачається у значних змінах територіальної організації, системи і механізмів функціонування публічної влади в Україні, спрямованих на створення сприятливіших умов для суспільного розвитку, гармонійного поєднання при цьому індивідуальних, колективних (громадських) та загальнодержавних інтересів.

Фактично, процес реформування АТУ України має полягати у взаємопов'язаному здійсненні кількох реформ:

1. реформи територіального устрою держави;
2. адміністративної реформи – зміни відповідно до визначеної мети та цілей системи державного управління, її інститутів, організаційних структур та інструментів, правових і фінансово-економічних основ функціонування;
3. реформи місцевого самоврядування – зміни системи організації та основ діяльності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, забезпечення потреб громадян та територіальних громад у соціальних, комунальних, адміністративних й інших послугах, в соціально-економічному розвитку поселень, взаємопов'язаних груп поселень і регіонів; реорганізація при цьому взаємостосунків органів МС з органами державної влади. [11, с. 152]

В основному чинний територіальний устрій України відповідає територіальній системі АТУ, успадкованій від радянського періоду. Так, системі АТУ, що діяла в Україні до реформування була притаманна низка проблем, які пов'язані з її непорядкованістю та низьким рівнем розвитку МС. Основні проблеми непорядкованості системи АТУ такі:

- міста районного значення, селищні та сільські ради можуть належати до різних рівнів АТУ;
- наявність у межах деяких АТО територій, що підпорядковані іншим АТО цього ж рівня АТУ (проблема анклавів);
- існування не передбачених Конституцією України АТО;
- нераціональне розмежування між окремими АТО;
- відсутність єдиної класифікації АТО;
- надмірна подрібненість АТО базового рівня;
- територіальна невизначеність сільських громад базового рівня.

До проблемних питань, які пов'язані з діючою системою АТУ та потребують негайного вирішення, також слід віднести:

- наявність значних соціально-демографічних, соціально-економічних відмінностей та диспропорцій між АТО одного рівня й невідповідність статусу багатьох АТО їх ресурсному потенціалу;
- невідповідність чинної системи АТУ європейській номенклатурі АТО, що утруднює дотримання ратифікованої Україною Європейської хартії МС та гальмує співпрацю регіонів України і країн ЄС;
- підміна функцій виконавчих органів МС функціями органів державної влади на районному, обласному рівнях, що спричинює конфлікт інтересів та знижує ефективність функціонування публічної влади;

- невідповідність системи міжбюджетних відносин можливостям реалізації конституційно закріплених прав територіальних громад (ТГ) самостійно вирішувати питання місцевого значення та рівного доступу населення до послуг, які надаються бюджетними установами;
- відсутність дієвої політики територіального розвитку, занепад сільської бюджетної інфраструктури та депопуляція сільських територій.

Останнім часом в Україні зроблено низку кроків з інституційного забезпечення проведення реформи АТУ, зокрема:

1. Визначено центральний орган виконавчої влади, відповідальний за проведення реформи – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, а також куратор реформи децентралізації в особі віце-прем'єр-міністра України.

2. Створено Експертну раду з питань децентралізації, МС та регіональної політики при Мінрегіоні України, до складу якої увійшли українські, польські фахівці, експерти від Ради Європи і ЄС, представники від всеукраїнських асоціацій органів МС.

3. Указом Президента України від 03.03.2015 р. створено Конституційну комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові України, яка розробила Проект Закону про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (попередньо схвалений Верховною Радою 31.08.2015 р.), від яких залежить забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Ці зміни забезпечать правову основу для низки необхідних законодавчих актів, щодо надання права районним і обласним радам утворювати власні виконавчі органи, розмежування повноважень МС та виконавчої влади. [2, с. 218]

Основні зміни передбачають:

– запровадження трьохрівневої системи АТУ України – регіон, район, громада з повсюдністю МС (запропонована стаття 133 Конституції України «...Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі АТУ України. Декілька громад становлять район. АР Крим та області є регіонами України...» [3], зокрема: в Україні замість 488 буде приблизно 150 районів, а існуючі 11 тисяч міських, селищних і сільських рад трансформуються в приблизно 1500 громад);

– передачу функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня;

– розподіл повноважень між органами МС за принципом субсидіарності і наділення саме громад максимально широким колом повноважень;

– чітке забезпечення повноважень органів МС необхідними фінансовими ресурсами, в тому числі через їх участь в загальнодержавних податках;

– ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з тільки контрольно-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

4. Урядом оголошено про створення Регіональних офісів з упровадження реформи децентралізації, які стануть «містком» між центральною та місцевою владою й допоможуть у налагодженні зворотного зв'язку в ході проведення реформи, дозволять налагодити тісну комунікацію між ТГ, Урядом та Парламентом. Серед завдань таких офісів визначено проведення роботи з роз'яснення суті та особливостей реформи АТУ. Дані регіональні офіси реформ (РОР) з децентралізації та розвитку вже створені в усіх областях України як юридичні особи для підтримки впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, децентралізації повноважень органів виконавчої влади та реформування державної регіональної політики.

Системний підхід до проведення реформи передбачає обґрунтування цілісної моделі АТУ: визначення кожного рівня АТО, критеріїв їхнього формування, етапів та часових рамок для впровадження реформи, чіткого переліку завдань для кожного етапу. Такий підхід можна забезпечити прийняттям концепції реформи АТУ та програми заходів з її реалізації. Переваги такого підходу полягають в наступному: 1) вже при реформуванні низового рівня ТГ існує чітке бачення напрямів формування подальших вертикальних зв'язків; 2) існують чіткі територіальні орієнтири при формуванні спеціальних округів в рамках реформуванні інших сфер суспільного управління (госпітальні округи, територіальні округи правоохоронної системи та судів тощо). Останнє важливо з огляду на те, що в умовах децентралізованої системи управління надання спеціалізованих суспільних послуг відбувається на вищих територіальних рівнях на засадах об'єднання ресурсів ТГ. Доцільно забезпечити максимальне співпадіння меж територіальних утворень для надання різних видів послуг, а цього можливо досягти, маючи орієнтири об'єднання ТГ у АТО субрегіонального рівня вже на початковому етапі реформи.

Розпочинати реформування ТГ як елементів базового рівня нового АТУ потрібно, ґрунтуючись на схвалених концептуальних засадах реформи та чіткому розумінні стратегії її реалізації. Так, в Україні «на кінець 2016 року загалом матимемо вже 368 ОТГ, які будуватимуть для своїх мешканців територію якісного життя», – наголосив Віце-прем'єр-міністр України Г. Зубко. [8] Необхідно також чітко визначити переваги, що будуть досягнуті внаслідок оптимізації АТУ:

- упорядкування системи АТО, їхня уніфікація;
- ефективність використання бюджетних коштів;
- покращення доступності публічних послуг населенню;
- призупинення деградації сільських територій;
- стале та фінансово спроможне місцеве самоврядування.

Отже, реформований АТУ України має забезпечити:

1. повсюдність юрисдикції у системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
2. розподіл повноважень між рівнями управління на основі принципу субсидіарності;
3. мінімізацію диспропорцій між АТО одного рівня;
4. відповідність нового АТУ європейським стандартам.

**Висновки.** Ідеологія, покладена в основу діяльності держави, має значний вплив на формування її АТУ. У зв'язку з переосмисленням ролі держави в другій половині ХХ століття на перший план виходять: децентралізація влади; посилення спроможності органів МС; відмова від ієрархічності; розвиток інститутів громадянського суспільства. Крім того, оптимізована нова система АТУ повинна бути адаптованою до територіальних особливостей регіонів України з урахуванням економічних, історичних, демографічних, етнічних, географічних факторів.

На сьогодні реформування системи державного управління на засадах децентралізації проголошено однією з ключових реформ, зокрема, серед 10 реформ для першочергової реалізації у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [10], схваленій Указом Президента України. При цьому реформування АТУ не повинно обмежуватися лише рівнем МС, а й вести підготовчу роботу до впровадження самоврядування на регіональному рівні. Для успішного реформування АТУ України необхідно створити системне законодавчо-нормативне її забезпечення та чітко дотримуватися алгоритму проведення даної реформи. Таким чином, позитивними наслідками від впровадження реформи АТУ та МС в Україні будуть:

- створення просторової основи регіонального розвитку та поліпшення його стратегічного планування;
- підвищення спроможності громад, районів, регіонів до розвитку та відповідне зменшення асиметрії в цьому;

- ріст доходної частини місцевих бюджетів;
- збільшення відповідальності місцевої влади;
- впровадження ефективних механізмів громадської участі у підготовці та прийнятті рішень органами МС;
- покращення якості надання соціальних послуг населенню;
- пошук залучення інвестицій в регіони;
- підвищення ефективності управління земельними ресурсами.

### **Список використаних джерел**

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: Монографія [Текст] / [В. Г. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк та ін.]. – К.: Геопринт, 2009. – 615 с.
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К.: НІСД, 2015. – 684 с.
3. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням ВРУ про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-15>.
4. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія [Текст] / за ред. З. С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 768 с.
5. Лісовий А. Проблеми і перспективи реформування адміністративно-територіального устрою України / А. В. Лісовий, Н. І. Рубан // Фінанси України. – 2011. – № 5. – С. 28-39.
6. Матвієнко А.С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна : Монографія [Текст] / А. С.

Матвієнко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. – 376 с.

7. Методологічні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні: соціально-економічні аспекти / [Б. М. Данилишин та ін.] ; за ред. Б. М. Данилишина ; РВПС НАН України. – К. : Основа, 2011. – 149 с.

8. Сайт «Децентралізація влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3460>.

9. Стратегічний потенціал продуктивних сил регіонів України: Монографія [Текст] / [Алимов О. М., Бандур С. І., Данилишин Б. М., Дейнеко Л. В., Микитенко В. В. та ін.] / За ред. д.е.н., проф. Б. М. Данилишина. – Київ: РВПС України НАН України, 2009. – 424 с.

10. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

11. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні / НАН України. ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАНУ»; наук. редактор В. С. Кравців. – Львів, 2015. – 204 с.

## REFERENCES

1. *Kujbida, V. G., Pavlenko, V. P., Jacjuk, V. A.* [ta in.], (2009) *Administratyvno-terytorial'nyj ustrij Ukrai'ny. Istorija. Suchasnist'. Perspektyvy* [The administrative-territorial structure of Ukraine. History. Modernity. Prospects], Geoprynt, Kyiv, Ukraina.

2. *Analitychna dopovid' do Shhorichnogo Poslannja Prezydenta Ukrai'ny do Verhovnoi' Rady Ukrai'ny «Pro vnutrishnje ta zovnishnje stanovyshe Ukrai'ny v 2015 roci»* (2015) [On the internal and external situation of Ukraine in 2015], NISD, Kyiv, Ukraina.

3. *Vysnovok Konstytucijnogo Sudu Ukrai'ny u spravi za zvernennjam Verhovnoi' Rady Ukrai'ny pro nadannja vysnovku shhodo vidpovidnosti zakonoproektu pro vnesennja zmin do Konstytucii' Ukrai'ny shhodo*

decentralizacii' vlady vymogam statej 157 i 158 Konstytucii' Ukrai'ny [on Line]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-15>.

4. *Varnalija, Z. S.* [ta in.], (2007) Derzhavna regional'na polityka Ukrai'ny: osoblyvosti ta strategichni priorytety [State regional policy of Ukraine: peculiarities and strategic priorities], NISD, Kyiv, Ukraina.

5. *Lisovyj, A.V. and Ruban N. I.* (2011), Problemy i perspektyvy reformuvannja administratyvno-terytorial'nogo ustroju Ukrai'ny, Finansy Ukrainy [Finance Ukraine], vol. 5. [in Ukrainian].

6. *Matvijenko, A. S.* (2015) Polityko-pravovi zasady terytorial'noi' organizacii' derzhavy: svitovyj dosvid i Ukrai'na [Political and legal bases of the territorial organization of States: international experience and Ukraine], Instytut derzhavy i prava im. V. M. Korec'kogo NAN Ukraïni, Kyiv, Ukraina.

7. *Danilishin, B. M.* [ta in.], (2011) Metodologichni zasady administratyvno-terytorial'noi' reformy v Ukrai'ni: social'no-ekonomichni aspekty [Methodological principles of administrative-territorial reform in Ukraine: socio-economic aspects], RVPS Ukraïni NAN Ukraïni, Kyiv, Ukraina.

8. Sajt «Decentralizacija vlady» [on Line]. – Rezhym dostupu: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3460>.

9. *Alimov, O. M., Bandur, S. I., Danilishin, B. M., Dejneko, L. V., Mykytenko V. V.* [ta in.], (2009) Strategichnij potencial produktivnix sil regioniv Ukraïni [Strategic potential of productive forces of regions of Ukraine], RVPS Ukraïni NAN Ukraïni, Kyiv, Ukraina.

10. Stratehiia staloho rozvytku «Ukraina – 2020» [on Line]. – Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

11. *Kraviciv V. S.* [ta in.], (2015) Terytorial'nyj rozvytok ta regional'na polityka v Ukrai'ni [Territorial development and regional policy in Ukraine], Instytut regional'nyh doslidzhen' im. M. I. Dolishn'ogo, NAN Ukraïni, L'viv, Ukraina.

## **ПРИХОДЧЕНКО Т. А. РЕФОРМА АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА УКРАИНЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*В данной работе рассматриваются некоторые вопросы оптимизации административно-территориального устройства, формирования эффективной системы государственного управления и местного самоуправления. Выявлены недостатки современного АТУ и проблемы, существующие в системе организации власти на различных уровнях управления. Сформулированы задачи и основные этапы осуществления административно-территориальной реформы и необходимые действия по ее законодательному, нормативному, научному и информационному обеспечению. Процесс реформирования АТУ рассматривается как процесс реализации нескольких взаимосвязанных реформ: реформы территориального устройства государства, административной реформы и реформы местного самоуправления. Доказано, что разработка действенного методического инструментария данной реформы должна предусматривать системный подход к принятию концепции реформы АТУ и программы мероприятий по ее реализации. Определены преимущества и позитивные последствия, которые будут достигнуты в результате оптимизации системы АТУ и внедрения реформы местного самоуправления в Украине.*

**Ключевые слова:** государственное управление, административно-территориальное устройство, административно-территориальная единица, территориальная община, местное самоуправление, субсидиарность, децентрализация власти, реформа.

## **PRYKHODCHENKO T. REFORM OF THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DEVICE OF UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS**

*This work discusses some questions of optimization of the administrative-territorial device, formation of an effective control system of the state, public administration and local government. The shortcomings of existing administrative and territorial structure of Ukraine and current problems in the system of authority organization at different levels of governance are exposed. The aim and tasks of administrative and territorial reform are defined. The basic stages of administrative and territorial reform implementation as well as necessary actions over its legislative, scientific and informational maintenance are specified. The process of reforming the administrative-territorial device of Ukraine is considered as the process of implementing several interrelated reforms: the reform of the territorial structure of the state, administrative reform and reform of local government. Analyzed the problems of inefficiency of the system of administrative-territorial device of Ukraine and methodological approaches to its reform. The advantages and the positive consequences of which will be achieved through the optimization of the system of administrative-territorial reform and the introduction of local self-government in Ukraine.*

**Keywords: public administration, administrative-territorial device, administrative-territorial unit, local community, local self-government, subsidiarity, decentralization of power, reform.**

Стаття надійшла до редакції 10.11.2016 р.

	Українською мовою	Англійською мовою
ПІБ/ Last name, first name	Приходченко Тетяна Анатоліївна	Tetyana Prykhodchenko
Науковий ступінь/ Scientific degree	Кандидат економічних наук	Candidate of Economic Sciences
Вчене звання/ Scientific rank	Доцент	Associate Professor
Посада/ Position	Докторант кафедри регіоналістики і туризму	Doctoral student, Department of regional science and tourism,
Установа/ Establishment	ДВНЗ «Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана»	SHEI "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman"