



УДК 342.722

**П. Любченко,**доктор юридичних наук, професор кафедри державного будівництва  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ТЕРИТОРІАЛЬНА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ

Вирішення проблем територіальної основи місцевого самоврядування останнім часом є пріоритетним завданням органів публічної влади в Україні. Подальший розвиток місцевого самоврядування сьогодні значною мірою пов'язують з укрупненням територіальних громад. На загальнодержавному, регіональному й місцевому рівнях проводиться робота, спрямована на сприяння процесу укрупнення територіальних громад; щоденно в засобах масової інформації з'являються десятки роз'яснень переваг, які отримує місцеве самоврядування від впровадження такої реформи. Водночас ці матеріали носять переважно публіцистичний характер, тому ґрунтовного аналізу правових актів, що складають нормативну основу реформування місцевого самоврядування, зокрема й правового регулювання відносин у процесі формування нової територіальної основи, бракує.

Територіальній основі місцевого самоврядування приділяли увагу М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький [4; 6; 7; 11] та інші вчені. Однак складність і багатогранність проблематики вимагає продовження досліджень у цій сфері.

**Метою** статті є вивчення проблем територіальної основи місцевого самоврядування, зокрема, визначення її в процесі укрупнення територіальних громад, критичний аналіз пропозицій щодо територіального реформування, формулювання висновків і пропозицій, спрямованих на інноваційне реформування територіального устрою, що має як теоретичне, так і практичне значен-

ня для подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Наявна в Україні система адміністративно-територіального устрою сформувалась ще за радянських часів, характеризується громіздкістю, неефективністю, не відповідає сучасним завданням державотворення й суспільного розвитку. Адміністративно-територіальний устрій України на 1 вересня 2015 р. включає 29 729 населених пунктів, у яких утворені й функціонують 12 062 місцеві ради, які є представницькими органами відповідних територіальних громад. Чи достатньо для України цієї кількості територіальних громад, питання дискусійне. Територіальні громади з населенням до 1 тисячі чоловік (таких в Україні 47%) не мають достатніх джерел наповнення місцевих бюджетів. До 2015 р. бюджети сіл, селищ і міст районного значення майже на 75% склались із дотацій вирівнювання, а в багатьох цей показник становив 95–99% обсягу доходів. Отже, утримання органів управління в невеликих територіальних громадах значною мірою перекладається на все суспільство, тому природним є намагання органів державної влади, особливо в умовах економічної кризи, скоротити відповідні витрати. У Бюджетному кодексі України для об'єднаних територіальних громад закріплюються значно кращі умови формування місцевих бюджетів, що є досить дієвим стимулом. Рішення про об'єднання прийняли вже 794 територіальні громади, вони утворили 159 об'єднаних територіальних громад, у яких 25 жовтня 2015 р. відбудуться перші вибори. Крім





цього, органи місцевого самоврядування виступили з ініціативою утворення 21 об'єднаної територіальної громади, проте для цього необхідна зміна меж районів, що потребує попереднього рішення Верховної Ради України.

Очевидно, що процес укрупнення територіальних громад є об'єктивною потребою, особливо для так званих «матрьошок». Зокрема, відомо, що в межах 83 міст загальнодержавного, обласного й республіканського значення перебувають 36 міст, 218 селищ міського типу, 91 селище та 157 сіл, а в межах адміністративних кордонів міст районного значення – 249 селищ міського типу, близько 1 150 селищ і сіл. Тобто в межах однієї територіальної громади існують інші громади, які мають власні органи місцевого самоврядування. Населення входить до складу відразу декількох територіальних громад, чим порушується принцип територіальності, який у національному законодавстві не закріплюється, проте вважається пріоритетним для розвитку місцевого самоврядування в інших країнах. Деякі територіальні громади вже оцінили переваги такої форми, як об'єднана територіальна громада, і проводять відповідну роботу, знаходячись на різних етапах у процесі об'єднання.

Водночас процес укрупнення територіальних громад має інший аспект, про який майже ніхто не говорить. По-перше, результатом об'єднання територіальних громад є віддалення від жителів центру прийняття владних рішень. Якщо сьогодні в середньому жителі трьох сіл обирають сільську раду, і центр прийняття владних рішень знаходиться якнайдалі в сусідньому селі, за 5–7 км, то в результаті утворення об'єднаних територіальних громад, особливо в тих, до складу яких уже сьогодні входять 10–15 чи навіть 25 територіальних громад, адміністративний центр такої об'єднаної територіальної громади знаходиться за десятки кілометрів від переважної більшості сіл. Незадовільний стан сільських доріг, особливо взимку, може бути непере-

борною силою на шляху до адміністративного центру, а тому жителі віддалених населених пунктів залишаються без життєво необхідних послуг. По-друге, невирішеним залишається питання комунальної власності. Відповідно до чинного законодавства територіальні громади є суб'єктами права комунальної власності. Органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад здійснюють правомочності щодо володіння, користування й розпорядження об'єктами права комунальної власності відповідно до закону. Згідно із ч. 4 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8] органи місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади є правонаступниками активів і пасивів (зобов'язань) органів місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися. Таким чином, володіння, користування й розпорядження об'єктами комунальної власності територіальних громад, які об'єдналися, здійснюватиметься в іншому порядку, більш централізовано, а вплив жителів відповідних громад на ці процеси значно знизиться. Водночас питання про те, чи є об'єднана територіальна громада правонаступником у частині права комунальної власності територіальних громад, що об'єдналися, залишилось не врегульованим. Ці та інші питання є причиною того, що більшість територіальних громад лише «придивляються» та не поспішають об'єднуватись.

Реформування територіальної основи місцевого самоврядування має не лише сприяти вдосконаленню системи органів управління, а й створити передумови соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територій, сприяти підвищенню добробуту конкретного мешканця села, селища, міста, забезпеченості прав і свобод людини, захищеності її інтересів. Необхідно також враховувати, як зазначає М.П. Орзіх, що зведення територіального устрою до розподілу територій є спрощенням і не забезпечує





вирішення ключових проблем реформування територіальної організації країни й територіальної дії державної влади, її структурної організації, співвідношення з недержавними публічними структурами, населенням [7, с. 12].

Укрупнення територіальних громад може як позитивно, так і негативно вплинути на розвиток місцевого самоврядування. Ефективність самоорганізації може мати тенденцію до зниження, якщо адміністративні межі територіальних одиниць визначатимуться довільно та не співпадатимуть із межами реально існуючих на місцевому рівні соціально-економічних спільнот. Негативним фактором є як надмірне розділення систем водо-, тепло-, енергозабезпечення й транспорту, так і надто широкі адміністративні межі, коли відповідний нижчий рівень самоорганізаційних одиниць не сформовано (наприклад, надмірна централізація надання послуг у сільській місцевості). Територія – це основа консолідації й інтеграції соціальних суб'єктів, це плацдарм, на якому переплітаються та пов'язуються в тугий вузол місцеві й загальнодержавні інтереси. Тому необхідний зважений підхід під час визначення оптимальної територіальної організації місцевого самоврядування. Під час визначення кордонів кожної територіальної одиниці важливо враховувати не лише розміри території та кількість населення, а й можливості ефективного управління суспільними справами, наявність комунальної власності, що забезпечить фінансову автономію місцевого самоврядування, інші фактори об'єктивного та суб'єктивного характеру. Укрупнення територіальних громад є одним із можливих шляхів реформування територіальної основи місцевого самоврядування в Україні. Однак потрібно пам'ятати, що надмірне укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, як правило, закінчується зворотним розукрупненням.

Нерідко фахівцями висловлюється думка, що в Україні не можна говорити про масштабне об'єднання територіаль-

них громад, оскільки їх представницькі й управлінські організації не мають сформованого спільного економічного інтересу – основи для такого об'єднання [12, с. 61]. Укрупнення територіальних громад повинне мати здебільшого господарське підґрунтя: раціоналізацію управління комунальною власністю та фінансами територіальної громади, досягнення спільних господарських цілей. М. Кулеша, професор адміністративного права й державного управління Варшавського університету, який брав участь у розробці та впровадженні адміністративної реформи в Польщі, вважає, що Україні не варто ліквідувати малі громади, проте потрібно так чи інакше їх об'єднувати на ґрунті співпраці. Наприклад, вони могли б делегувати певні повноваження найближчій більшій громаді, при цьому не втрачаючи свого статусу. Реформи впроваджуються в інтересах людей, місцевих громад, тому жодним чином не мають їм шкодити [3, с. 4]. Необхідно створити механізми, які стимулюватимуть об'єднання територіальних громад.

Потреба в реформуванні територіального устрою України також зумовлюється тим, що більшість територіальних громад, особливо сіл і селищ, не мають необхідної матеріально-фінансової основи, яка могла б забезпечити належний рівень соціальних послуг, що надаються в системі місцевого самоврядування. Водночас варто зауважити, що проблему належного матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування не може бути вирішено лише завдяки реформуванню територіального устрою. Укрупнення районів і громад автоматично не приведе до покращення фінансового стану місцевого самоврядування, тому для вирішення цієї проблеми необхідно кількісно та якісно збільшувати перелік власних джерел бюджетів усіх територіальних громад, а не лише бюджетів міст республіканського й обласного значення, міст Києва та Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад. У межах чинного





Земельного кодексу України можна вирішити питання реалізації принципу повсюдності місцевого самоврядування шляхом закріплення положень, що землі територіальних громад мають межувати між собою.

Науковці формулювали різні пропозиції щодо шляхів реформування адміністративно-територіального устрою України, у яких передбачалися різні зміни [2, с. 175–180; 4, с. 154–159; 8]. Пропонувалося залишити район, місто, селище, ліквідувавши при цьому села; переглянути, якщо це об'єктивно необхідно й можливо, території та кордони районів і селищ із метою їх укрупнення й зменшення чисельності [5, с. 125]. Висловлювалися думки, що сучасний адміністративно-територіальний поділ має передбачати розподіл України не на області, а на регіони, які в подальшому повинні поділятися на губернії, у свою чергу губернії – на департаменти, а департаменти – на громади; в основу поділу регіонів і губерній необхідно покласти територіальну ознаку, а в основу поділу департаменту на громади можна покласти пропорційну чисельність населення на одну громаду [11, с. 31].

Інноваційний характер має підхід М.П. Орзіха [7, с. 14], який адміністративно-територіальні одиниці пропонує поділяти на основні й факультативні. До основних учений відносить регіон (край), територіальні округи (національні, виборчі, освітні, судові, митні, поштові, податкові, транспортні, військові, округи електрозв'язку, електричних мереж і газового господарства), самоврядні адміністративно-територіальні одиниці (міста, селища, райони (сільські), села).

До факультативних адміністративно-територіальних одиниць науковець пропонує віднести екологічні зони (природно-заповідні, курортні, екологічно небезпечні, зони санітарної охорони джерел водопостачання й курортів, екологічного лиха, спеціального екологічного захисту), прикордонні зони, зону територіальної оборони, режимні

територіальні одиниці, факультативні самоврядні адміністративно-територіальні одиниці (область як частину регіону, місто-курорт, гірські населені пункти, селище (дачне), зони зі спеціальним економічним режимом). Названі територіальні утворення (одиниці) сьогодні вже фактично сформувались, а тому пропозиції щодо їх правового закріплення заслуговують на увагу й підтримку.

Узагальнюючи наявні тенденції, необхідно відзначити, що реформа територіальної основи місцевого самоврядування в Україні здійснюється шляхом укрупнення територіальних громад, а в подальшій перспективі це очікує й райони. Такий підхід дозволяє підвищити ефективність управлінської діяльності, раціональніше використовувати матеріальні та фінансові ресурси, посилити фінансову основу місцевого самоврядування, що дозволить витратити кошти не на утримання органів, а для вирішення питань місцевого значення, забезпечення комплексного розвитку територій. Водночас створення відносно великих муніципальних утворень (3–4 об'єднані територіальні громади в існуючих сьогодні районах) віддаляє місцеву владу від населення, обмежує можливості ефективного впливу громадян на органи місцевого самоврядування, контролю за їх діяльністю, ускладнює самостійне вирішення жителями окремих населених пунктів питань місцевого значення.

Стаття 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює право територіальних громад у порядку, встановленому законом, не лише об'єднуватись в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, а й вийти зі складу об'єднаної територіальної громади. Однак сьогодні на законодавчому рівні врегульовано лише відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а відносини, пов'язані з виходом зі складу об'єднаної територіальної громади, не врегульовано. Тобто держава пропонує





рух лише в одному напрямі. Така політика навряд чи може викликати довіру територіальних громад.

Зміни територіальної основи місцевого самоврядування повинні мати всебічне, наукове обґрунтування, проводитись лише на основі ретельного врахування історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій та інших факторів об'єктивного характеру, перевірених і підтверджених практикою. Помилки в процесі реформування можуть дуже дорого коштувати Україні, тому особливе значення має застосування методу моделювання, який дозволяє визначити ступінь впливу кожного окремого фактора, його вагомість у тих чи інших умовах.

Варто приймати виважені рішення щодо територіальної організації місцевого самоврядування, намагаючись поєднати переваги різних моделей та уникнути недоліків. При цьому необхідно дотримуватись вимог ст. 7 Конституції України, якою встановлено, що в Україні визнається й гарантується місцеве самоврядування. Цей припис захищає право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. Менш важливим є забезпечення максимального наближення влади до населення за принципом субсидіарності. В умовах жорстких ресурсних обмежень необхідно забезпечити збереження й розвиток районної інфраструктури, а також закріплення відповідальності за вирішення найбільш важливих завдань місцевого самоврядування за рівнями, які спроможні їх вирішувати та мають для цього відповідні ресурси.

Під час вирішення питання територіальної основи місцевого самоврядування важливим є використання досвіду європейських країн, які досягли більшого успіху на шляху розвитку місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 5 Європейської хартії місцевого самоврядування зміни територіальних кордонів органів місцевого самовряду-

вання не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо, шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом. Під час визначення територіальної основи місцевого самоврядування, на нашу думку, необхідно враховувати економічні, соціальні, демографічні, географічні та інші показники: загальну кількість населення з огляду на вікову диференціацію, перелік основних промислових підприємств, будівельних, транспортних та інших організацій із зазначенням їх виробничих показників, кількості працівників на кожному з них; відомості про комунальне господарство, житловий фонд із зазначенням його належності, соціально-культурні заклади, підприємства торгівлі та сфери обслуговування; річний бюджет; відомості про наявні й очікувані показники соціально-економічного та культурного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, розмір території населеного пункту із зазначенням основних землекористувачів; наявність транспортних шляхів тощо. Недостатнє врахування цих факторів, намагання досягти формальної стрункості схеми приводить до зниження ефективності управління, іноді навіть до серйозних конфліктів [1, с. 325]. Сьогодні як ніколи актуальним є також інший аспект реформи територіального устрою, на який звертав увагу М.П. Орзіх: «Території тяжіють до автономізації й підвищення свого політичного статусу, що може продукувати небезпечний ефект федералізації країни» [6]. Тому реформа територіальної основи місцевого самоврядування має проводитись з огляду на потенційні загрози територіальній цілісності України.

Реформа територіального устрою України повинна сприяти формуванню ефективного механізму суспільного управління, встановленню належного балансу загальнодержавних інтересів із регіональними й місцевими інтересами, підвищенню ролі місцевого самоврядування як головного елемента та суб'єк-





та процесу децентралізації, створенню надійного матеріального, фінансового, кадрового, інформаційного й іншого ресурсного забезпечення завдань і функцій публічної влади на регіональному та місцевому рівнях.

Отже, подальший розвиток місцевого самоврядування й формування його як інституту громадянського суспільства залежить від реформи адміністративно-територіального устрою України. Територія країни має закріплюватися за територіальними громадами, що сприятиме реалізації принципів повсюдності та територіальності місцевого самоврядування.

Чітке нормативне визначення територіальних одиниць (основних, факультативних), відмова від лінійних і перехід до більш складних моделей територіального устрою дозволить на загальнонаціональному рівні сформулювати параметри державної політики у відповідних сферах, а спільнотам на місцевому рівні – стати реальними суб'єктами самоврядування. Основою об'єднання територіальних громад має бути спільний інтерес: економічний, соціальний, національно-етнічний, культурний тощо.

Невідкладно має бути прийнято закон, який врегулює відносини, що виникають у процесі виходу зі складу об'єднаної територіальної громади територіальних громад села, селища, міста, які добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна основа, територіальна громада, питання місцевого значення, адміністративно-територіальний устрій.

*У статті аналізуються напрями реформування територіальної основи місцевого самоврядування, висвітлюються тенденції, що супроводжують процес укрупнення територіальних громад. Систематизовано підходи до реформування територіальної основи місцевого самоврядування. Сформульовано ви-*

*сновки й пропозиції щодо напрямів удосконалення чинного законодавства у вказаній сфері.*

*В статті аналізуються напрями реформування територіальної основи місцевого самоврядування, освещаются тенденции, сопровождающие процесс укрупнения территориальных общин. Систематизированы подходы к реформированию территориальной основы местного самоуправления. Сформулированы выводы и предложения по направлению совершенствования действующего законодательства в указанной сфере.*

*This article analyzes the trends of reforming territorial basis of local government, highlights the trends that accompany the process of consolidation of local communities. Systematized approach to reforming the territorial basis of local self-formulated conclusions and suggestions for areas of improvement of current legislation in that area.*

#### Література

1. Григорьев В.А. Эволюция местного самоуправления: отечественная и зарубежная практика : [монография] / В.А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – 424 с.
2. Кравченко В.В. Муниципальное право Украины : [навч. посібник] / В.В. Кравченко, М.В. Пітицьк. – К. : Атіка, 2003. – 671 с.
3. Кулеша М. Реформа: страхи в Україні і погляд із Польщі / М. Кулеша // Партнери: муниципальный бюлетьень. – 2005. – Червень. – С. 4.
4. Муниципальное право Украины : [підручник] / за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
5. Наврузов Ю.В. Роль регіональної політики в удосконаленні територіальної організації влади в Україні / Ю.В. Наврузов // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України / за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – Вип. 2. – С. 121–133.
6. Орзих М.Ф. Не допустить эффекта «балканизации» / М.Ф. Орзих // Голос України. – 1993. – № 17. – С. 5.





7. Орзіх М.П. Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України / М.П. Орзіх // *Право України*. – 2005. – № 7. – С. 11–15.

8. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

9. Пухтинський М.О. Концептуальні, конституційні, політико-правові засади територіальної організації публічної влади / М.О. Пухтинський // *Право України*. – 2014. – № 9. – С. 88–93.

10. Телешун С.О. Структурні елементи вертикалі політичної влади і державного управління та органи місцевого самовря-

дування / С.О. Телешун // *Право України*. – 2001. – № 6. – С. 28–31.

11. Федоренко В.Л. Система адміністративно-територіального устрою України: проблеми конституційної теорії та практики / В.Л. Федоренко // *Право України*. – 2014. – № 9. – С. 94–106.

12. Федоренко В.Л. Самодостатність територіальної громади / В.Л. Федоренко, О.В. Захаров, С.Т. Пунь // *Теорія та практика державного управління : тези III Міжнар. наук. конгресу (26 лютого 2003 р.) / за ред. О.Ю. Амосова*. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2003. – Вип. 2 : *Державне управління та місцеве самоврядування*. – С. 60–62.

