

# **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ ДО РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ**

## **Анотація**

Проаналізовано проблеми адміністративно-територіального устрою України, стан інституційно-правого забезпечення реформування адміністративно-територіального устрою, ризики й перешкоди, що можуть виникнути в процесі реалізації реформи, запропоновано систему заходів із забезпечення системного підходу до проведення реформи.

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ ДО РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ**

Реформування адміністративно-територіального устрою є невід'ємною складовою реформи територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації. Воно передбачене новою Державною стратегією регіонального розвитку до 2020 року, прийнятою у серпні 2014 року<sup>1</sup>. В Коаліційній угоді<sup>2</sup> серед головних напрямів з децентралізації та реформи місцевого самоврядування визначено формування самодостатніх громад як адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

Актуальність реформування територіальної організації влади назріла давно, адже чинний територіальний устрій України сформувався за відсутності самостійної методології й був адаптований до радянської командно-адміністративної системи управління. На законодавчому і практичному рівнях система управління побудована згори до низу на засадах домінування центральної влади над місцевими громадами. Відтак існуючий адміністративно-територіальний устрій стає на заваді демократичним перетворенням у державі, здійсненню ефективної регіональної політики, стримує розвиток місцевої ініціативи та становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування. Водночас в українській політико-правовій думці переважає інше бачення територіальної організації влади, де місцева самоврядна громада виступає висхідним пунктом організації системи управління суспільним розвитком.

Аргументом на користь проведення реформи є також те, що інтегрування України до Європейського Співтовариства ставить питання про відповідність адміністративно-територіального устрою держави

---

<sup>1</sup> Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>

<sup>2</sup> Коаліційна угода. Парафована керівниками 5 партій 21 листопада 2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalicyjna\\_uhoda\\_parafovana\\_20.11.pdf](http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalicyjna_uhoda_parafovana_20.11.pdf)

європейським принципам організації управління регіональним і місцевим розвитком, розбудови місцевого самоврядування.

Необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи постає й у зв'язку з останніми подіями на сході України, коли через окупацію частини території виникла необхідність змінювати межі адміністративно-територіальних одиниць і запроваджувати особливим режим управління на окремих територіях для забезпечення їхньої життєдіяльності.

### **Стан і проблеми адміністративно-територіального устрою України**

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим: субнаціональний (регіональний) рівень складають Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь, субрегіональний рівень – адміністративні райони, низовий рівень – сільська, міська, селищна рада, населений пункт. Станом на 01.04.2015 р. система адміністративно-територіального устрою включала: Автономну Республіку Крим, 24 області, міста Київ та Севастополь, 490 районів, 460 міст, 885 селищ міського типу, 10279 сільських рад, 28397 сільських населених пунктів (додаток 1).

***До основних проблем системи адміністративно-територіального устрою України, що обумовлюють необхідність його реформування, належать:***

- надмірна кількість адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів, що знижує ефективність управління територіями. Більшість одиниць базового рівня не мають достатнього економічного потенціалу для свого розвитку. Це не відповідає європейським тенденціям, згідно яких територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення високого рівня надання суспільних послуг населенню та соціально-економічного розвитку;

- деградація системи сільського розселення та прискорена депопуляція населення в малих сільських радах. З 1991 року чисельність сільського населення в Україні зменшилась на 2,5 млн осіб, кількість сільських населених пунктів скоротилась на 348 одиниць. Водночас, кількість сільських рад збільшилась на 1067 одиниць. Чисельність населення половини територіальних громад становить менше 3 тис. осіб, у 4,8 тис. громад (40 % від загальної кількості) проживає менше 1 тис. осіб, а в понад 1,1 тис. сільських громад (9,4 %) – менше 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчих органів сільських рад, немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Можливості реалізації самоврядування у таких громадах обмежені. Це призводить до неефективного витрачання ресурсів на забезпечення функціонування органів публічної влади у адміністративно-територіальних одиницях з малою чисельністю населення;
- невідповідність статусу адміністративно-територіальних одиниць та їхнього кадрового, ресурсного та організаційного потенціалу. Більшість сільських громад дотаційні, публічні послуги в них надаються на низькому рівні або ж відсутні взагалі. Дотаційність 5,4 тис. бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Лише 5 % сільських громад, за оцінками Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад, можна вважати самодостатніми, здатними забезпечувати поступальний соціально-економічний розвиток своїх громад;
- складна й ієрархічно невпорядкована структура адміністративно-територіального устрою: наявність у складі адміністративно-територіальних одиниць інших одиниць цього ж рівня, розривність території адміністративно-територіальних одиниць, наявність

- анклавів та ексклавів; нерівномірна доступність та віддаленість від адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці;
- законодавча неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць: відсутність єдиної системи та порядку віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст; існування таких адміністративно-територіальних одиниць як селище міського типу, сільрада, селищна та міська рада; відсутність чітких критеріїв для утворення районів, районів у містах;
  - відсутність у багатьох випадках точно визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення частини меж таких одиниць без урахування місцевих географічних та інших факторів, відсутність відповідних картографічних матеріалів;

***Правове регулювання питань адміністративно-територіального устрою є недостатнім і суперечливим.*** Основні засади територіального устрою України визначено лише на конституційному рівні. Згідно Конституції України<sup>3</sup>, систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (стаття 133). Територіальний устрій держави ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (стаття 132).

Нормативно-правову базу в даній сфері правового регулювання формує значний масив законодавства, що регулює питання місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, визначає фінансову основу місцевого самоврядування (Бюджетний та Податковий кодекси), галузеві закони, що визначають роль органів місцевого самоврядування у

---

<sup>3</sup> Конституція України [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>.

відповідних сферах правовідносин (Земельний, Господарський кодекси), законодавчо-нормативні акти з питань регіональної політики.

Водночас відсутній спеціальний закон про адміністративно-територіальний устрій, хоча відповідно до Конституції України, територіальний устрій України визначається виключно законом. Натомість до цього часу базовим нормативним актом із регулювання адміністративно-територіального устрою залишається Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 № 1654-Х «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР»<sup>4</sup>. Цим документом визначено перелік адміністративно-територіальних одиниць, який включає: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село і селище. Передбачено існування таких категорій населених пунктів, як міста обласного підпорядкування, міста районного підпорядкування, селища міського типу, що не відповідає Конституції України. Міста обласного значення користуються правами самоврядування, тоді як міста районного значення, села, селища залежать від районної державної адміністрації.

### **Історія реформи**

Впродовж періоду незалежності в політичному та експертному середовищі України періодично піднімалось питання необхідності побудови нової моделі територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою. Проте більшість таких спроб зупинялись на етапі концептуальних обґрунтувань або законопроектів. Натомість проблеми, пов'язані з недосконалістю адміністративно-територіального устрою та управлінням територіями не зменшувалися, а з роками наростали. Особливо вони загострилися на найнижчому базовому рівні – в селах, селищах та малих містах, де місцеве самоврядування переважно є неспроможним

---

<sup>4</sup> Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-Х [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>

активізувати економічну діяльність і забезпечити сприятливе середовище для життєдіяльності людей.

Найвідомішою і такою, що пройшла певну публічну апробацію концептуальних засад і була покладена в основу законопроекту «Про територіальний устрій», є модель реформування адміністративно-територіального устрою, розроблена у 2005 році під керівництвом Романа Безсмертного, на той час – віце-прем'єр-міністра України з питань адміністративної та адміністративно-територіальної реформи<sup>5</sup>. Ця модель ґрунтувалась на ідеї максимального делегування повноважень органам місцевого самоврядування. Пропонувалось встановити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою: регіони (міста-регіони) – райони (міста-райони) – громади, останні визначались базовою ланкою, з якої мала розпочинатись реформа. Громада як адміністративно-територіальна одиниця мала стати основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування та надання населенню визначеного законом рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг. Був запропонований кількісний критерій чисельності населення для утворення громад: не менше 5000 жителів, а на територіях з низькою щільністю населення – не менше 3500 жителів.

Проведення такої масштабної реформи потребує наявності політичної волі на найвищому рівні керівництва держави, консенсусу основних політичних сил і громадських організацій та значних фінансових ресурсів. Саме відсутність цих чинників стала головною причиною призупинення роботи щодо імплементації реформи. Публічна презентація реформи зустріла великий спротив на місцевому й регіональному рівнях влади. Особливо активними були виступи проти реформи в західних областях (Чернівецькій, Львівській, Івано-Франківській, Тернопільській), територіальний устрій яких є найбільш подрібненим. Безпосередню участь протестному русі брали

---

<sup>5</sup> Павлюк А.П. Реформування адміністративно-територіального устрою як чинник регіонального розвитку в Україні / Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: Монографія / За ред. З.С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – с. 328-330.

представники місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Серед подальших кроків із розробки нової моделі адміністративно-територіального устрою слід відзначити моделювання територіальних громад на основі Методичних рекомендацій щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах<sup>6</sup>. Протягом 2009 року обласними державними адміністраціями 23 областей відповідно до методичних рекомендацій здійснено моделювання територіальних громад. При цьому центри громад у схемах, розроблених в областях, та тих, що були здійснені в Мінрегіоні, співпали на 95 %<sup>7</sup>. Надалі в 2010 році роботи з моделювання адміністративно-територіального устрою були призупинені.

У контексті обґрунтування критеріїв реформування субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою слід відзначити роботу щодо створення госпітальних округів, адже на рівні нових районів повинно забезпечуватись надання вторинної медичної допомоги. У 2011 році прийнято Закон України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві»<sup>8</sup>, яким передбачено реалізацію в зазначених областях пілотного проекту з реформування системи охорони здоров'я для надання медичних послуг з первинної, вторинної, третинної та екстреної допомоги на різних територіальних рівнях. Зокрема, для надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги передбачено створення госпітальних округів у складі однієї або кількох адміністративно-територіальних одиниць.

---

<sup>6</sup> Методичні рекомендації щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах, затверджені рішенням колегії Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 23.09.2008 р. № 93 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/ustroiukrainu/administrativno-teritorialnij-ustrij/metodichni-rekomendaciyi-schodo-zboru-informaciyi-ta-poperednogo-analizu-mozhливosti-formuvannya-diezdatnih-gromad-u-regionah/>

<sup>7</sup> Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / [Ю. Ганущак – К.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А». – 2013. – 160. – с. 70

<sup>8</sup> Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві : закон України від 7.07.2011 р. № 3612-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3612-17>



## Інституційне забезпечення реформи адміністративно-територіального устрою

1 квітня 2014 року Урядом України схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні<sup>9</sup> та розроблено план заходів із її реалізації<sup>10</sup>. Основними завданнями реформування визначено досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади та створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою. В рамках реформи мають розпочатися принципово нові для України процеси співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад.

На даний час вже *зроблено кроки зі створення законодавчого підґрунтя реформування територіальних громад*. У 2014 р. прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад»<sup>11</sup>, що надав правову основу для об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад.

У лютому 2015 р. прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»<sup>12</sup>, який визначив основні умови об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, порядок ініціювання та утворення об'єднаної територіальної громади, форми державної підтримки

---

<sup>9</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

<sup>10</sup> Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.

<sup>11</sup> Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

<sup>12</sup> Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

добровільного об'єднання територіальних громад. Реалізація цього закону має забезпечити:

- укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, що є важливим чинником посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення;

- формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати оперативне та якісне надання базових соціальних та адміністративних послуг населенню, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, ефективне використання бюджетних коштів та інших ресурсів;

- створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Реалізація подальших кроків щодо реформування територіальних громад потребує розроблення і прийняття нормативних актів для практичної реалізації його положень. Зокрема, для вирішення завдання формування дієздатних територіальних громад необхідно визначити критерії формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад) з урахуванням їхньої матеріально-фінансової спроможності для забезпечення доступності основних публічних послуг, що надаються на рівні громади. З цією метою 8 квітня 2015 р. постановою Кабінету Міністрів України затверджено Методику формування спроможних територіальних громад. Методикою<sup>13</sup> визначено умови формування спроможних територіальних громад та порядок розроблення й схвалення перспективного плану формування територій громад. Одним з основних положень Методики є визначення потенційних адміністративних центрів майбутніх спроможних територіальних громад та їхніх зон впливу.

---

<sup>13</sup> Методика формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/4220/>

Слід відзначити також важливі кроки щодо бюджетної децентралізації, зроблені при ухваленні Державного бюджету на 2015 рік, які суттєво розширили дохідну базу місцевих бюджетів і мають зміцнити фінансове становище органів місцевого самоврядування.

За наявності прогресу у створенні законодавчого підґрунтя для реформування територіальних громад, на даний час не прийняті рамкові закони і концептуальні документи щодо нової моделі адміністративно-територіального устрою України загалом та алгоритму реалізації реформи.

Необхідно також прийняти закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», який би визначив модель адміністративно-територіального устрою України, правовий статус і види адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади і органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою тощо.

Реформування територіальної організації влади на рівні районів та областей потребує внесення змін до Конституції України та цілої низки законів України, зокрема, законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві органи виконавчої влади», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інших. За оцінкою Уряду, щоб остаточно розмежувати повноваження між місцевими громадами і центральною владою, необхідно внести зміни в понад 100 чинних законів.

Останнім часом *зроблено низку кроків з інституційного забезпечення проведення реформи:*

- визначено центральний орган виконавчої влади, відповідальний за проведення реформи – це Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон), а також куратор реформи децентралізації в особі віце-прем'єр-міністра України – міністра Мінрегіону;

- створено Експертну раду з питань децентралізації, місцевого самоврядування та регіональної політики при Мінрегіоні України, до складу

якої увійшли українські, польські фахівці, експерти від Ради Європи і Європейського Союзу, представники від всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування;

- Указом Президента України від 3 березня 2015 р. створено Конституційну комісію як спеціальний допоміжний орган при Президентові України, яка має запропонувати в першочерговому порядку внесення змін до Конституції, від яких залежить процес реформ у місцевому самоврядуванні та децентралізації. Ці зміни забезпечать правову основу для низки необхідних законодавчих актів, щодо надання права районним і обласним радам утворювати власні виконавчі органи, розмежування повноважень місцевого самоврядування та виконавчої влади;

- Урядом оголошено про створення Регіональних офісів з впровадження 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 територіальними громадами, Урядом та Парламентом. Серед завдань таких офісів визначено проведення роботи з роз'яснення суті та особливостей реформи.

При проведенні реформи важливо використати досвід інших країн – сусідів України, що успішно здійснили реформу систем територіального управління. У цьому напрямі для напрацювання пропозицій для удосконалення правового регулювання питань реформування управління місцевим розвитком і місцевого самоврядування в Україні створено українсько-польську консультативну групу, відповідно до Меморандуму про співпрацю з підтримки реформи місцевого самоврядування в Україні, підписаного 17 грудня 2014 р. у Варшаві. Українсько-польська консультативна група має провести оцінку стану виконання рішень щодо децентралізації та підготувати пакет пропозицій щодо внесення змін законодавства.

## Алгоритм реалізації реформи

Реформа адміністративно-територіального устрою країни – складний багаторівневий масштабний процес, який повинен базуватись на чіткому методологічному підході, визначенні цілей та способів їх реалізації. Важливо пам'ятати, що реформування адміністративно-територіального устрою і загалом територіальної організації влади – не політична а засадничо-державотворча проблема, тому вона має вирішуватись не з огляду на поточні інтереси політичних сил і переформатування політичних балансів на місцях, а на основі стратегічного бачення розвитку системи управління країною.

Передумовами успішного проведення реформи є:

- наявність політичної волі та консолідація політичних сил у Верховній Раді України для створення необхідної законодавчої бази. Реформа адміністративно-територіального устрою передусім має бути наповнена економічним, а не політичним, змістом і спрямована на підвищення ефективності управління;

- наявність широкої суспільної підтримки, лише за умови якої реформа має шанс на успіх. Заручитися підтримкою громадськості можна, формуючи суспільний попит на реформу, запропонувавши прийнятну для більшості активних учасників суспільно-політичного процесу модель адміністративно-територіального устрою;

- ґрунтовне опрацювання концептуальних засад реформи та їхньої імплементації у законодавчо-нормативні документи;

- адекватне кадрове та ресурсне забезпечення реформи. Для зміцнення кадрового забезпечення необхідно вирішити питання щодо переведення службовці органів місцевого самоврядування до новоутворених органів влади. Необхідно також забезпечити механізми формування фінансового ресурсу для проведення реформи та подальшого функціонування територіальних громад.

Системний підхід до проведення реформи передбачає обґрунтування цілісної моделі адміністративно-територіального устрою: визначення

кожного рівня адміністративно-територіальних одиниць, критеріїв їхнього формування, етапів та часових рамок для впровадження реформи, чіткого переліку завдань для кожного етапу. Такий підхід можна забезпечити прийняттям концепції реформи адміністративно-територіального устрою та програми заходів з її реалізації.

Переваги такого підходу полягають в наступному: 1) вже при реформуванні низового рівня (територіальних громад) 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 територіальних громад. Відтак, доцільно забезпечити максимальне співпадіння меж територіальних утворень для надання різних видів послуг, а цього можливо досягти, маючи орієнтири об'єднання територіальних громад у адміністративно-територіальні одиниці субрегіонального рівня вже на початковому етапі реформи.

Таким чином, розпочинати реформування територіальних громад як елементів базового рівня нового адміністративно-територіального устрою потрібно, ґрунтуючись на схвалених концептуальних засадах реформи та чіткому розумінні стратегії її реалізації.

Необхідно чітко визначити переваги, що будуть досягнуті внаслідок реформування територіальної організації влади і оптимізації адміністративно-територіального устрою:

- упорядкування системи адміністративно-територіальних одиниць, їхня уніфікація;
- підвищення ефективності використання бюджетних коштів;
- покращення якості та доступності публічних послуг населенню;

- призупинення деградації сільських територій;
- стає та фінансово спроможне місцеве самоврядування.

Новий адміністративно-територіальний устрій має забезпечити: повсюдність юрисдикції у системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; розподіл повноважень між рівнями управління на основі принципу субсидіарності; мінімізацію диспропорцій між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня; відповідність нової конструкції територіального устрою європейським стандартам.

Першим і найважливішим етапом реформування адміністративно-територіального устрою на засадах децентралізації є формування спроможних територіальних громад на основі соціально-економічної моделі з забезпеченням визначеної часової доступності найважливіших соціальних послуг. Для успішного проходження цього етапу мають бути розроблені перспективні плани об'єднання територіальних громад для кожної області, визначені часові рамки, формат проведення консультацій з членами територіальних громад, гнучкий механізм усунення протиріч.

В основу об'єднання територіальних громад має бути покладено досягнення такого рівня спроможності, коли забезпечується мінімальний перелік стандартних послуг, передбачених для рівня громади за принципом субсидіарності. Це потребує оцінки перспектив та можливостей забезпечити самодостатність та спроможність до саморозвитку кожної громади з огляду на її ресурсний потенціал. У випадку неможливості забезпечити самодостатність територіальної громади – визначити необхідний обсяг залучення зовнішніх ресурсів та механізмів такого залучення.

Успішному формуванню дієздатних територіальних громад сприятиме аналіз ризиків і перешкод, що можуть виникнути у процесі реалізації реформи, а саме:

- можливе послаблення керованості на низовому рівні управління на час проведення реформи, тому розширення повноважень місцевого самоврядування повинно супроводжуватись відповідним контролем;

- можливе зниження ефективності регулювання територіального розвитку через різний ступінь реформування територіальних рівнів управління: місцеві вибори пройдуть одночасно до всіх місцевих рад (сільських, селищних, міських, районних, обласних), зміни до Конституції щодо децентралізації планується внести одночасно відносно всіх рівнів управління, проте реформованим (укрупненим) буде тільки низовий рівень;

- в умовах незавершеності політичної структуризації суспільства, високого рівня корумпованості систем державного управління та судочинства укрупнення територіальних громад може призвести до спроб «феодалізації» на місцевому рівні. Прикладом намірів «феодалізації» може бути поданий до Верховної Ради України законопроект про створення однієї територіальної громади у межах нинішнього адміністративного району<sup>14</sup>;

- спротив на рівні місцевих управлінських еліт, оскільки реформа передбачає суттєве підвищення відповідальності на низовому рівні управління та оптимізацію (зменшення) кількості сільських, селищних, міських, а на наступному етапі – районних рад, внаслідок чого частина управлінців втратять роботу;

- можливе виникнення суперечок із приводу земельних і майнових питань, «очікування втрати влади» може призвести до зловживань владою в питаннях розпорядження комунальною власністю і землею;

- відсутність достатніх фінансових ресурсів для стимулювання об'єднання територіальних громад, що передбачено законом.

Для нейтралізації можливих ризиків необхідно створити належне інституційне забезпечення процесу реформування. Останнє передбачає прийняття низки нормативних актів для формування системи організаційно-правових і фінансово-економічних механізмів, спрямованих на становлення і розвиток самодостатніх територіальних громад.

---

<sup>14</sup> У проекті Закону України «Про державно-правовий експеримент з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на території Калуського району та міста Калуша Івано-Франківської області», зареєстрованому за № 1661 від 27.12.2014, запропоновано проведення правового експерименту у новоствореній територіальній громаді у складі 55 населених пунктів, в тому числі, міста Калуша.



Таким чином, *для успішного здійснення реформи адміністративно-територіального устрою України необхідно створити системне законодавчо-нормативне забезпечення та чіткий алгоритм проведення реформи*. Підтримка пакету реформи має включати заходи у таких сферах.

*З метою забезпечення системного підходу до проведення реформування адміністративно-територіального устрою:*

- підготувати й прийняти Концепцію реформування адміністративно-територіального устрою, в якій визначити принципи та критерії формування кожного рівня територіального устрою, етапи реалізації реформи, завдання та критерії її оцінки на кожному етапі;

- розробити й прийняти закон України «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому визначити засади державної політики у цій сфері, конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, уніфіковані вимоги і критерії до адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, чіткі процедури утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, порядок встановлення і зміни їх меж тощо;

- доопрацювати й прийняти законопроект про внесення змін до Конституції України з питань децентралізації влади – щодо адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;

- підготувати й прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», унормувавши забезпечення функціонування повноцінного місцевого самоврядування на трьох його рівнях (громада, район, регіон), надання місцевим радам права формування власних виконавчих органів, перерозподіл повноважень між державними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування на засадах субсидіарності, зміцнення ресурсної бази місцевого самоврядування;

- розробити і прийняти закон України «Про місцеві органи виконавчої влади», унормувавши зміну статусу та функцій місцевих органів

виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій) з виконавчих на контрольньо-наглядові.

***Для прискорення реформування територіальних громад на основі положень законодавства про співробітництво та об'єднання територіальних громад необхідно:***

- розробити та затвердити перспективні плани об'єднання територіальних громад для кожної області;

- опрацювати й затвердити правові умови та механізми надання державної підтримки проектам співробітництва та добровільно об'єднаних територіальних громад;

- опрацювати можливість фінансування проектів співробітництва територіальних громад та процесу об'єднання територіальних громад з Державного фонду регіонального розвитку;

- опрацювати та запровадити механізм фінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування міст районного значення, селищ та сіл на перехідний період до формування дієздатних громад шляхом їх об'єднання.

***З метою зміцнення кадрового та ресурсного забезпечення проведення реформи та подальшого функціонування органів влади на всіх рівнях:***

- підготувати пропозиції до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція), передбачивши: визначення принципів, правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування, правового статусу посадових осіб, умов та порядку реалізації громадянами права на службу в органах місцевого самоврядування;

- організувати навчальні програми для посадовців місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою роз'яснення сутності та особливостей проведення реформи та надання відповідних методичних знань; підготовки та перепідготовки кадрів для місцевого

самоврядування для належного виконання ними нових розширених повноважень у новостворених структурах;

- опрацювати питання переведення кадрів із існуючих органів вдали до нових органів місцевого самоврядування та забезпечення відповідної їхньої підготовки для виконання нових повноважень;

- опрацювати питання правових засад розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками, у тому числі за межами населених пунктів, управління землями комунальної власності та порядком формування землекористування територіальних громад;

- опрацювати питання залучення коштів міжнародних партнерів та неурядових організацій для підтримки впровадження реформи.

Реформування адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади в Україні – це одна з фундаментальних реформ, що торкається практично всіх сфер життєдіяльності суспільства, тому для її успішного проведення необхідна широка підтримка громадськості, для отримання якої потрібне об'єктивне широке висвітлення процесу та проблем реформування у засобах масової інформації. Для цього необхідно запровадити в друкованих ЗМІ, на центральних та місцевих телеканалах широку медійну програму для роз'яснення сутності реформи децентралізації, її переваг та особливостей проведення.

Відділ регіональної політики

*(А.П. Павлюк)*

№ 23, Серія «Регіональний розвиток»

**Адміністративно-територіальний устрій України станом на 01.04.2015 р.**  
(за даними офіційного сайту Верховної Ради України)

№ з п	Автономна Республіка Крим, область, місто	Райони		Міста				СМТ	Сільські населені пункти			Ради							
		Сільські	У містах	Всього	Обл. знач.	Рай. знач.	З рай. поділ.		Всього	Селищ	Сіл	Всього	Районні		Міські			Селищні	Сільські
													Сільські	У містах	Всього	Міст обл. знач.	Міст рай. знач.		
1	Автономна Республіка Крим	14	3	16	11	5	1	56	947	30	917	314	14	3	16	11	5	38	243
2	Вінницька	27		18	6	12		29	1457	130	1327	734	27		18	6	12	28	661
3	Волинська	16		11	4	7		22	1054		1054	428	16		11	4	7	22	379
4	Дніпропетровська	22	18	20	13	7	3	46	1435	63	1372	388	22	18	20	13	7	40	288
5	Донецька	18	21	52	28	24	4	131	1118	196	922	412	17	9	52	28	24	81	253
6	Житомирська	23	2	12	5	7	1	43	1613	20	1593	656	23	2	12	5	7	40	579
7	Закарпатська	13		11	5	6		19	579		579	350	13		11	5	6	19	307
8	Запорізька	20	7	14	5	9	1	22	914	44	870	319	20		14	5	9	22	263
9	Івано-Франківська	14		15	6	9		24	765	20	745	530	14		15	6	9	24	477
10	Київська	25		26	13	13		30	1126	5	1121	684	25		24	12	12	30	605
11	Кіровоградська	21	2	12	4	8	1	27	991	16	975	438	21	2	12	4	8	27	376
12	Луганська	18	4	37	14	23	1	109	780	102	678	353	17	4	37	14	23	89	206
13	Львівська	20	6	44	9	35	1	34	1850	1	1849	731	20		44	9	35	34	633
14	Миколаївська	19	4	9	5	4	1	17	885	71	814	332	19		9	5	4	17	287
15	Одеська	26	4	19	7	12	1	33	1124	23	1101	516	26		19	7	12	32	439
16	Полтавська	25	5	15	5	10	2	21	1805	15	1790	533	25	5	15	5	10	21	467
17	Рівненська	16		11	4	7		16	999	3	996	381	16		11	4	7	16	338
18	Сумська	18	2	15	7	8	1	20	1458	55	1403	437	18		15	7	8	20	384
19	Тернопільська	17		18	2	16		17	1022	1	1021	632	17		18	2	16	17	580
20	Харківська	27	9	17	7	10	1	61	1677	139	1538	485	27		17	7	10	60	381
21	Херсонська	18	3	9	4	5	1	31	658	80	578	319	18	3	9	4	5	30	259
22	Хмельницька	20		13	6	7		24	1414	5	1409	625	20		13	6	7	24	568
23	Черкаська	20	2	16	6	10	1	15	824	101	723	576	20		16	6	10	15	525
24	Чернівецька	11	3	11	2	9	1	8	398		398	285	11	3	11	2	9	8	252
25	Чернігівська	22	2	16	4	12	1	29	1466	57	1409	593	22	2	16	4	12	28	525
26	м. Київ		10	1			1					1			1				
27	м. Севастополь		4	2		1	1	1	29	1	28	11		4	2		1	1	4
	Всього по Україні	490	111	460	182	276	25	885	28388	1178	27210	12063	488	55	458	181	275	783	10279

Всього населених пунктів: 29733

Міста, в яких міські ради не утворені:

Назва області	Назва міста
Київська	м. Прип'ять
Київська	м. Чорнобиль

Райони, в яких районні ради не утворені:

Назва області	Назва району	Назва ради, якій підпорядковано район
Донецька	Краснолиманський район	Краснолиманська міська рада
Луганська	Свердловський район	Свердловська міська рада

Міста, з районним поділом, в яких районні ради у місті не утворені :

Назва області	Назва міста	Районів у місті	Районних рад у місті
Донецька	м. Горлівка	3	0
Донецька	м. Макіївка	5	0
Донецька	м. Маріуполь	4	0
Запорізька	м. Запоріжжя	7	0
Львівська	м. Львів	6	0
Миколаївська	м. Миколаїв	4	0
м. Київ	м. Київ	10	0
Одеська	м. Одеса	4	0
Сумська	м. Суми	2	0
Харківська	м. Харків	9	0