

В. А. Негодааспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління
при Президентіві України

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

У статті висвітлено проблеми системи адміністративно-територіального устрою України, зокрема ті, які виникають у процесі реформи місцевого самоврядування. Окреслено прогалини чинного законодавства у питаннях адміністративно-територіального устрою країни. Надано пропозицій щодо законодавчого врегулювання питань з формування нового адміністративно-територіального устрою та створення спроможного місцевого самоврядування із забезпечення надання ним якісних послуг мешканцям громад.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, місцеві державні адміністрації, районні ради.*

Постановка проблеми. Нині наявна система адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) давно не відповідає сучасним параметрам і створює перепони до формування ефективної місцевої влади та умов для розвитку відповідних територій. Недоліки АТУ стали особливо відчутними з початком децентралізації, зокрема з формуванням об'єднаних територіальних громад та секторальних реформ, які створюють додаткові проблеми у розподілі повноважень, формуванні податкової системи, міжбюджетних відносинах, визначенні видаткових ресурсів та державних субвенцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнотеоретичні питання організації, правового регулювання і практики застосування місцевого управління в Україні, проблеми державного управління, публічного управління та адміністрування, співвідношення централізації та децентралізації, знайшли відображення у роботах вітчизняних науковців і практиків, серед яких: Т. Безверхнюк, О. Васильєва, П. Ворона, І. Дегтярьова, І. Коліушко, В. Колтун, В. Куйбіда, М. Корнієнко, В. Кравченко, О. Лебединська, В. Мамонова, І. Розпутенко, С. Хаджирадієва, В. Федоренко, В. Шарий та ін. Разом з тим, не до кінця дослідженими, а тому й не вирішеними залишаються проблеми, пов'язані зі створення спроможних територіальних громад та їх органів місцевого самоврядування й запровадженням повсюдності їх юрисдикції, формуванням нового адміністративно-територіального устрою.

Метою статті є окреслення наявних актуальних проблем і надання пропозицій щодо законодавчого врегулювання питань з формування нового адміністративно-територіального устрою та створення спроможного місцевого самоврядування щодо забезпечення надання якісних послуг мешканцям громад.

Викладення основного матеріалу. Враховуючи зобов'язання України та відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування [2], розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333-р було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, якою визначено, зокрема, шляхи і способи розв'язання наявних проблем у сфері розвитку місцевого самоврядування, а розпорядженням Уряду від 18 червня 2014 року № 591-р затверджено План заходів з її реалізації [1].

Одним зі шляхів вирішення проблем, згідно з Концепцією, є розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади [1]. Тобто, децентралізація влади, як процес передачі значних повноважень та ресурсів від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, є одним із фундаментальних принципів, покладених в основу поточної державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Проте для того, щоб передати відповідні фінансові ресурси та повноваження, потрібно

було створити обґрунтовану територіальну основу для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, зокрема на базовому рівні – спроможні територіальні громади та органи місцевого самоврядування, які були б здатні мобілізувати відповідні фінансові ресурси та ефективно і раціонально їх використовувати, а також спроможні були б виконувати покладені на них повноваження, надавати якісні послуги жителям громад та брати на себе відповідальність.

Тому з метою створення спроможних територіальних громад й реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», відповідно до якого суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад (далі – ОТГ) є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст [9].

Отже, відповідно до частини другої статті 6 Закону територіальні громади у порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільсько-го, селищного, міського голову.

Таким чином, об'єднані територіальні громади, як сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах певних населених пунктів, жодним чином не змінюють систему адміністративно-територіального устрою України. Оскільки, за визначенням абзацу 2 статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними (самоврядними) адміністративно-територіальними одиницями (далі – АТО), або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [6]. Але не кожен населений пункт є самостійною АТО. У сільській місцевості поширена практика створення сільських рад (сільрад). Вони нерідко складаються з кількох населених пунктів, що перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та органів місцевого самоврядування, які вона обирає. Станом на 01.09.2018 в Україні на 9806 місцевих рад територіальних громад маємо 29 722 населених пунктів, у тому числі на 8321 сільських рад 19 746 сіл [7].

З утворенням на базі самостійних АТО шляхом добровільного об'єднання територіальних

громад, де-факто утворюється нова АТО, однак такого законодавчого статусу вона не набуває. Це призводить до неоднозначних тлумачень щодо поширення повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад на всю територію відповідної сільської, селищної, міської територіальної громад через розширення їх юрисдикції на території поза межами населених пунктів. Разом з тим, слід зазначити, що прогалини сучасного законодавства у питаннях адміністративно-територіального устрою країни потребують законодавчого визначення основних засад адміністративно-територіального устрою України, порядку утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, які на тепер частково регулюються Указом Президента Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 1981 року [5].

Отже, виходячи із дослідження, нами було визначено, які з наявних проблем є найбільш гострими і які можуть бути варіанти законодавчих рішень.

Зокрема, зазначене стосується необхідності запровадження одного із важливих принципів – повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування, у тому числі щодо територій між населеними пунктами. Це потребує чіткого визначення просторових параметрів територіальної основи місцевого самоврядування, зокрема шляхом запровадження адміністративно-територіальної одиниці базового рівня – громади, до складу якої входять один або декілька населених пунктів і відповідні території між ними.

Вважаємо, що до невідкладності вирішення цього питання спонукає активний процес формування спроможних територіальних громад відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [9]. Наприклад, за результатами моніторингу, що проводиться Мінрегіоном, станом на 10.09.2018 вже створено 831 об'єднаних територіальних громад (з них 126 – очікують рішення ЦВК про призначення перших виборів), що об'єднали 3796 громади (34,7% від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р.), в яких проживає близько 7 млн. громадян (19,8% від загальної чисельності населення України) [10]. Таким чином без змін АТУ створилися нові адміністративно-територіальні одиниці, які потребують законодавчого закріплення.

Особливу увагу необхідно звернути на ті випадки, де результатом добровільного об'єднан-

ня стало утворення однієї або кількох громад, межі якої/яких повністю збігаються з межами відповідного району. У таких районах більшість повноважень відповідних райдержадміністрацій, районних рад, як і фінансові ресурси, перейшли відповідним місцевим радам новоутворених територіальних громад та їх виконавчим органам.

Наприклад, межі новоутворених ОТГ Лиманської (Донецької області), Народицької (Житомирської області), Старосинявської (Хмельницької області), Сновської (Чернігівської області) повністю збігаються з межами відповідних районів. В інших випадках у межах відповідного району утворено по декілька об'єднаних територіальних громад, які також охоплюють всю територію. За результатами моніторингу, що проводиться Мінрегіоном [10], таких районів станом на 10 вересня 2018 року вже 17 і 137 районів (з 490), в яких ОТГ покривають понад 50% території району.

Створення однієї ОТГ, межі якої повністю збігаються з межами району, створює ситуацію, за якою зникає поняття «спільні інтереси територіальних громад». У такому випадку втрачається доцільність та підстави щодо функціонування на території відповідного району районної ради, яка згідно з частиною четвертою статті 140 Конституції України є органом місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст [3]. До того ж переведення відповідно до статті 64 Бюджетного кодексу України та Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» місцевих бюджетів ОТГ на прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом забезпечило фактичну передачу повноважень районних рад відповідним радам ОТГ.

З іншого боку, з утворенням однієї або кількох громад, межі якої чи яких повністю збігаються з межами відповідного району, виникає ситуація, згідно з якою на території відповідного району одночасно функціонує райдержадміністрація, районна рада з чисельністю працівників та видатками на їх утримання, та виконавчі органи ОТГ з визначеними законодавством повноваженнями. Це спричиняє дублювання повноважень, конфлікт інтересів, нерациональне використання державних коштів на утримання невиправданої чисельності державних службовців.

Підсумовуючи зазначене, можна констатувати, що з формуванням ОТГ необхідно не-

відкладно вирішувати питання доцільності збереження таких районів як самостійних адміністративно-територіальних одиниць.

Крім того, слід зазначити, що Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» передбачено розроблення та затвердження перспективного плану (далі – ПП) формування територій громад АР Крим, області, який розробляється Радою міністрів АР Крим, відповідною обласною державною адміністрацією згідно з методикою формування спроможних територіальних громад і охоплює всю територію регіону [9].

Попри те, що громади можуть об'єднуватися у вільному форматі, лише об'єднання громад відповідно до ПП є підставою для визнання Кабінетом Міністрів України таких ОТГ спроможними. Фактично, ПП має стати основою для формування нового АТУ на рівні громад відповідного регіону. Тому дуже важливо, щоб ПП були затверджені у всіх областях і на всю їх територію, але з урахуванням Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабміну від 8 квітня 2015 р. № 214 [11].

Методикою формування спроможних територіальних громад визначено, що спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які у результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Також Методикою встановлено ряд інших вимог до формування ОТГ, зокрема чисельність дітей шкільного віку, знаходження у зоні впливу більш потужної територіальної громади з більш розвинутою інфраструктурою, кадровим потенціалом тощо.

Отже, добровільне об'єднання територіальних громад, що відбувається відповідно до ПП створює передумови для затвердження адміністративно-територіального устрою на рівні громад з урахуванням позиції жителів відповідних громад.

Разом з тим, процеси, що відбуваються у результаті як добровільного об'єднання територіальних громад, так і децентралізації по-

вноважень виконавчої влади, а також оптимізації територіальних органів виконавчої влади, вимагають невідкладного законодавчого врегулювання питань, що стосуються адміністративно-територіального устрою на рівні громад і районів.

Отже, першим кроком до вирішення вищезазначених проблем може стати прийняття Парламентом проекту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 8051 від 22.02.2018) [12], який визначає засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць.

Нормами статей цього Законопроекту пропонується закріпити такі рівні адміністративно-територіальних одиниць, як: регіональний (АР Крим, області), субрегіональний (райони в АР Крим та в областях), базовий (громади) та допоміжний (райони у містах) рівень.

Також у законопроекті визначається порядок утворення, реорганізації, ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів встановлення та зміна їх меж; перенесення адміністративних центрів громад та районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл та селищ та міст, зміни меж села, селища, міста; порядок найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів.

Крім того, у законопроекті пропонується запровадити державну реєстрацію адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, підстави та порядок зняття з обліку у Державному реєстрі.

Важливо зазначити, що законопроект пройшов фахову експертизу у Раді Європи, яку було підготовлено Департаментом з питань демократичного врядування Генерального директорату II – з питань демократії у співпраці з професором Робером Герцогом, почесним професором Страсбурзького університету (Франція). У Висновку [13] зазначено, що у цілому Рада Європи підтримує цей законопроект. Вона високо оцінює той факт, що у ньому визначаються принципи адміністративно-територіального устрою України (включно з найважливішим принципом повсюдності, який має бути нормою, і дерогація якого допускається лише у межах конкретного та обґрунтованого законодавства) та основні механізми його зміни.

Висновки і пропозиції. Виходячи із вищевикладеного, вважаємо, що чинна Конституція України дає можливість провести реформу адміністративно-територіального устрою, а зміни у системі адміністративно-територіального устрою, утворення, ліквідація нових адміністративно-територіальних одиниць мають відбуватися відповідно до прийнятого вищезазначеного закону. Також вважаємо, що на даному етапі необхідно запровадити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою України та адміністративно-територіальні одиниці відповідних рівнів: регіонального (АР Крим, області), субрегіонального (райони в АР Крим та в областях), базового (громади) та допоміжного (райони у містах) рівнів.

Отже, у зв'язку з активним формуванням спроможних громад та збільшенням кількості районів, в яких утворено одну чи декілька об'єднаних територіальних громад, які охоплюють всю територію району, Уряду та Парламенту необхідно насамперед визначитися щодо доцільності збереження таких районів як самостійних адміністративно-територіальних одиниць та прийняти відповідні рішення. Вимагає перегляду також структура та чисельність райдержадміністрацій та інших територіальних органів виконавчої влади у таких районах з метою усунення дублювання повноважень, конфлікт інтересів, оптимізації видатків державного бюджету на утримання невиправданої чисельності державних службовців.

Зокрема, вважаємо, що прийняття парламентом України вищезазначеного законопроекту дозволить врегулювати питання щодо порядку встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів і віднесення їх до певних категорій. Також, після прийняття Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» відкриється можливість прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» або двадцяти чотирьох окремих законів України про адміністративно-територіальний устрій відповідних областей, що дасть можливість комплексно вирішити та врегулювати питання адміністративно-територіального устрою України. Саме у цьому контексті буде проведено подальше дослідження.

Список використаної літератури:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Конституція України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо [...] Конституційний Суд: Рішення від 13.07.2001 № 11-рп/2001. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01/para54#n54>.
5. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.
7. Число адміністративно-територіальних одиниць: офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html>.
8. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону (реєстр. № 2217а від 01.07.2015). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157>.
10. Моніторинг процесу децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9162>.
11. Методика формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/214-2015>.
12. Про засади адміністративно-територіального устрою України: Проект Закону (реєстр. № 8051 від 22.02.2018). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=63508.
13. Про засади адміністративно-територіального устрою України: Висновок Ради Європи щодо проекту Закону України. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/.pdf>

Негода В. А. Актуальные проблемы системы административно-территориального устройства Украины и пути их решения

В статье исследованы проблемы системы административно-территориального устройства Украины, в частности возникающие в процессе реформы местного самоуправления. Подчеркнуты пробелы действующего законодательства в вопросах административно-территориального устройства страны. Предоставлены предложения относительно законодательного урегулирования вопросов по формированию нового административно-территориального устройства и созданию функционирующего местного самоуправления, которое сможет обеспечить предоставление качественных услуг жителям своих территорий.

Ключевые слова: *местное самоуправление, органы местного самоуправления, децентрализация, административно-территориальное устройство, местные государственные администрации, районные советы.*

Nehoda V. A. Problems relevant to the system of administrative-territorial structure of Ukraine and their solutions

The article highlights the problems of the system of the administrative and territorial structure of Ukraine which arise in the course of the local self-government reform. Also, the article outlines the gaps in modern legislation regarding the issues of the administrative-territorial structure of the country.

The article gives the number of proposals on legislative regulation of difficulties of the new administrative-territorial system formation and the creation of a capable local self-government which can provide quality services to community members.

Key words: *local self-government, local self-government bodies, decentralization, administrative-territorial structure, local state administrations, district councils.*