



КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Ірина Леонідівна ЛИТВИНЕНКО,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права,
Lytvynenko380@gmail.com

УДК 342.2:352/354

РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ЗДОБУТКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Проаналізовано спроби проведення адміністративно-територіальної реформи, які мали місце в Україні у 1997 та 2005 роках та причини їх нерезультативності. Охарактеризовано зміст пропозицій, що вносились щодо територіальної організації держави на різних етапах реформування з метою врахування позитивних надбань та уникнення попередніх помилок. Зазначено, що відсутність чіткого плану законодавчого забезпечення територіальної реформи та базового закону про систему територіального устрою призводить до непослідовності у формуванні нормативно-правової бази в цій сфері, що, у свою чергу, знижує дієвість реформацийних перетворень та гальмує створення ефективної моделі територіальної організації влади в Україні. На основі проведеного дослідження стану правового забезпечення реформи територіальної організації влади сформульовано пропозиції щодо тієї мінімально необхідної законодавчої бази, що має бути сформована як підґрунтя подальших змін. Наголошується, що на наступному етапі реформування необхідним кроком має стати внесення змін до Конституції України з метою чіткого розмежування на найвищому рівні правового регулювання повноважень органів публічної влади, в тому числі на регіональному та місцевому рівнях. На основі аналізу положень проекту закону про засади адміністративно-територіального устрою



прогнозується можлива остаточна конфігурація територіального устрою України. Здійснений порівняльний аналіз термінологічного змісту понять «територіальна реформа», «територіальна організація влади», «децентралізація» та доведено їх взаємозалежність. Охарактеризована практика об'єднання територіальних громад у період 2015–2018 рр. як перший крок на шляху реформування територіальної організації влади, визначені можливі перспективи та ризики, зокрема щодо поглинання територій окремих районів об'єднаними територіальними громадам. Окреслено сучасні проблеми, які виникли в ході формування нової системи територіальної організації влади, зокрема щодо визначення порядку приєднання до вже утворених територіальних громад, щодо приєднання до міст обласного значення, щодо об'єднання населених пунктів суміжних районів тощо. Визначені можливі наслідки укрупнення районів та запровадження нової системи організації влади на рівні цих адміністративних одиниць.

Ключові слова: територіальна реформа, територіальна організація влади, об'єднання територіальних громад, децентралізація.

Одне з першочергових завдань, яке повинно бути вирішено державою, що розбудовує свою незалежність, — це питання її територіальної організації, особливо якщо врахувати, що територіальний устрій держави ми отримали у спадок від радянських часів. Тому цілком очікувано проблеми адміністративно-територіального поділу та територіальної організації влади зайняли чільне місце з самого початку відновлення української державності. І тим більше, дивно, що після сплину декількох десятиліть територіальна реформа так і не отримала свого логічного завершення. Декілька спроб проведення реформування у сфері територіальної організації влади зазнали фіаско.

Нарешті, ті політичні і соціальні потрясіння, які пережила країна у 2014 році, черговий раз привернули увагу всього суспільства до необхідності проведення системних реформ усіх сфер суспільного життя і в переліку цих реформаційних змін територіальній організації держави відводиться першочергове значення. Адже не викликає заперечення той факт, що розбудову ефективної системи органів публічної влади слід починати з визначення просторових меж здійснення цієї влади.

За останні чотири роки активного декларування й часткового впровадження територіальної реформи можна констатувати й певні здобутки в цій сфері, і значну кількість не реалізованих планів і сподівань. На жаль, доводиться констатувати певну хаотичність тих заходів, які були здійсненні за ці роки в царині територіальної організації влади. Не в останню чергу це пов'язано з непослідовністю формування нормативно-правової бази. Незважаючи на схвалення Концепції



реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [1], подальші дії в цій сфері мають несистемний характер. З одного боку, реформа активно реалізується, але з іншого, базовий закон про територіальний устрій, який мав би стати нормативним підґрунтям цих змін, так і не прийнято, що, в свою чергу, призводить до відсутності стратегічного бачення кінцевого результату.

Як наслідок, пошук ефективної моделі територіальної організації влади триває і зберігає свою надзвичайну актуальність. Уже очевидно, що відповідні зміни будуть реалізовуватись ще не один рік, а отже, є доцільним ґрунтовний аналіз тих перетворень, які вже були здійснені та внесення пропозицій щодо подальших напрямів та перспектив територіальної організації влади в нашій країні.

Проблематикою територіальної організації влади в Україні займається значна кількість вітчизняних науковців. Якщо стан нормативного забезпечення територіальної реформи далекий від ідеального, то наукових доробок у цій царині за часи незалежності розроблено достатньо велику кількість.

Особливо варто звернути увагу на ґрунтовні праці в аналізованій сфері Ю. К. Ганушака, який у своїй монографії «Реформа територіальної організації влади» фактично заклав наукову базу для проведення сучасного реформування і не лише здійснив ґрунтовний теоретичний аналіз основ територіального устрою, але й запропонував конкретні практичні рекомендації щодо моделювання адміністративно-територіальних одиниць, розмежування повноважень між різними рівнями органів публічної влади, значна частина яких була, як бачимо, використана на сучасному етапі проведення реформи.

Значний внесок у розуміння сучасних процесів територіальної організації влади в контексті проведення адміністративно-територіальної реформи здійснили В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, В. І. Борденюк, А. П. Заєць, І. Й. Магновський, М. О. Пухтинський, Ю. М. Тодика, В. О. Шамрай, В. М. Шаповал. Наукове обґрунтування муніципальної реформи як необхідного елемента оптимізації територіальної організації влади проведено в працях таких авторів, як О. В. Андрощук, О. В. Баймуратов, О. В. Батанов, П. П. Білик, Ю. П. Битяк, Є. А. Василькова, І. Я. Заяць, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, В. В. Кравченко, В. С. Куйбіда, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, Ю. М. Тодика, А. Ф. Ткачук, В. Л. Федоренко, В. Г. Яцуба та ін.

Разом з тим практичне втілення територіальної реформи кожен день породжує нові виклики, які вимагають швидкого реагування як з боку державних інституцій, так і з боку науковців, які покликані пропонувати адекватні та ефективні варіанти вирішення проблем, що виникають.

Відповідно запропонована стаття є спробою не лише проаналізувати ті передумови, які викликали потребу кардинальної реорганізації засад територіального устрою України та тих спроб реформування, які мали місце в країні, проте зазнали провалу, але в першу чергу, покликана дослідити сучасний стан реалізації концепції реформування



територіальної організації влади та сформувавши пропозиції щодо вибору шляхів подальшого проведення територіальної реформи.

На сьогодні питання територіального устрою регулюється Конституцією України (Розділ IX) та Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 р. [2] в частині, що не суперечить Основному закону.

За роки незалежності в Україні мали місце декілька спроб нормативного унормування проведення адміністративно-територіальної реформи, проте вони виявились невдалими. Так, першою спробою законодавчого врегулювання територіального устрою держави стало прийняття Верховною Радою України 16 жовтня 1997 р. Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України (і повторно з пропозиціями Президента України 4 грудня 1997 р. [3]) відповідно до новоприйнятої Конституції України 1996 року. Закон визначав поняття 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. Закон не пропонував якихось революційних змін у сфері територіальної організації держави й фактично нормативно врегулював існуючий стан. Тим не менше, набути чинність цьому Закону не судилось, оскільки на Закон було накладено вето Президента України, що поставило крапку щодо його подальшої реалізації.

Серед пропозицій, які були висловлені Президентом України в порядку накладення вето, також наголошувалось на невідповідності низки статей про запровадження сільських, селищних та міських округів тій системі адміністративно-територіального устрою, яка визначена ст.ст. 133, 134 Конституції України. При цьому в зауваженнях Президента наголошувалось, що висловлена позиція не заперечує самої ідеї такого об'єднання, підтримується думка про «спрощення системи органів управління на місцях, органів місцевого самоврядування, ліквідацію дублюючих ланок» [4]. Проте наголошувалось, що такі норми не повинні суперечити Конституції, а запровадження нових «правил гри» в системі територіального устрою повинно проводитись системно, з одночасним внесенням змін і до Основного закону, і до законодавства.

Ці висловлені думки є надзвичайно актуальні й сьогодні, коли, на жаль, доводиться констатувати безсистемність адміністративно-територіальної реформи. Складається враження, що її автори намагаються провести цю реформу, вперто не помічаючи існування Основного закону, спочатку напрацювати низку законодавчих актів, що стануть підґрунтям нового адміністративно-територіального устрою, а вже потім «підігнати» під ці закони норми Конституції.



До проблем сучасного реформування повернемося згодом. А в порядку історичного екскурсу варто також згадати наступну спробу реформування системи адміністративно-територіального устрою у 2005 році, головним ідеологом якої став Роман Безсмертний.

Фактично центральним «меседжем» *реформи 2005 року* стала ідея «укрупнення» адміністративно-територіальних одиниць, причому за основу такого укрупнення був взятий, в першу чергу, математичний чинник — певна кількість жителів. Так, згідно зі ст.ст. 8–10 винесеного на розсуд громадськості проекту закону «Про територіальний устрій України», громада визначалась як базовий рівень територіального устрою, мала утворюватися з кількістю, як правило, не менш як 5 000 жителів, район мав утворюватися за умови, якщо в його межах проживає, як правило, не менш як 70 000 жителів. І відповідно регіон — з кількістю, як правило, не менше 750 000 жителів [5].

Не в останню чергу ті математичні обрахунки фактично згубили чергову спробу реформування. Хоча ніхто ні тоді, ні зараз не заперечує проти необхідності укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, проте такий підхід спровокував категоричне несприйняття реформи у всіх прошарках населення. Зрозуміло, чому ця реформа не мала продовження, адже ні політичні еліти в особі голів облдержадміністрацій не бажали втрачати свій статус (у разі укрупнення областей), ні громадяни не могли погодитись з думкою, що їх завтра приєднають до сусіднього села, щоб отримати громаду з необхідною кількістю жителів.

Негативний попередній досвід реформування територіального устрою цілком логічно призвів до розуміння того, що таке реформування слід починати не згори, а від найменших територіальних одиниць. І якщо при попередніх спробах оперували поняттям «укрупнення», то ключовим терміном сучасних реформаційних змін стало поняття «децентралізація».

Поняття децентралізації іноді ототожнюють з реформою територіальної організації влади. Проте це не зовсім правильно. Територіальна реформа це, в першу чергу, впорядкування внутрішньої будови території держави, визначення статусу її територіальних одиниць, форми їх правових відносин між собою та з державою в цілому. У свою чергу, *децентралізація* — це передача політичних, адміністративних повноважень від державних органів влади органам місцевого самоврядування з метою найбільш ефективною їх реалізації. Передача повноважень має супроводжуватись передачею необхідних ресурсів для їх виконання та встановленням державного контролю за законністю активів місцевого самоврядування.

Хоча, безумовно, ці процеси взаємопов'язані та взаємозалежні, адже результатом має стати формування певної сукупності адміністративно-територіальних одиниць, існування яких обумовлено функціями держави, з урахуванням природно-історичних, економічних, національних та інших особливостей, згідно з якими будується



ся система органів публічної влади, інших державних та недержавних органів з метою забезпечення їх практичної діяльності.

Децентралізація влади не є самоціллю. Метою реформування територіальної організації влади повинно бути створення дієздатної та ефективної системи публічного управління та досягнення максимальної якості надання різноманітних публічних послуг населенню. У свою чергу, територіальна будова держави повинна слугувати досягненню цієї мети.

Процес децентралізації розпочато 2014 року з прийняттям *Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади* (01.04.2014 р.) [1]. У цьому документі окреслено систему адміністративно-територіального устрою та визначено основні заходи, які слід здійснити в першочерговому порядку на її реалізацію.

Безумовно, ключовим моментом процесів децентралізації стало *об'єднання територіальних громад*. Прийняття законів «Про співробітництво територіальних громад» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» фактично дало старт процесам децентралізації. І хоча ці процеси відбуваються не безболісно, проте вже набули ознак незворотності.

Починаючи з 2015 року, процеси об'єднання територіальних громад тривали достатньо бурхливо і на вересень 2018 року, за даними моніторингу децентралізації, в Україні створено 831 об'єднану територіальну громаду, з яких 126 очікують рішення Центральної виборчої комісії про проведення перших виборів, а в 60 ОТГ перші вибори відбулись у першій половині 2018 року. Загалом, уже об'єдналися 3 796 місцевих рад — трохи більше третини від загальної кількості сільських, селищних міських рад, які функціонували до початку процесу об'єднання. Разом з тим залишаються необ'єднаними ще 7 156 місцевих рад, тобто 65,4 % від загальної кількості рад базового рівня [6].

В об'єднаних громадах мешкає вже близько 6 млн жителів. Середня чисельність мешканців однієї ОТГ — 8 432 особи. П'ятірка областей — лідерів у формуванні об'єднаних громад є наступною: Житомирська, Хмельницька, Чернігівська, Запорізька, Волинська (за даними Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, станом на 10 вересня 2018 р.) [6].

Позитивним моментом такої послідовності проведення реформи можна назвати те, що фактично реформа подається як ініціатива знизу, в процесі об'єднання територіальних громад ключовий акцент зроблений на його «добровільності». Також досить важливим є те, що під об'єднання все ж підвели певне податкове і бюджетне підґрунтя. Так, дані моніторингу демонструють зростання власних доходів місцевих бюджетів, на кінець 2017 року цей показник сягнув 192 млрд грн. При цьому збільшуються і залишки коштів місцевих бюджетів, які складають загалом близько 80 млрд грн [6].

Отже, серед інших здобутків об'єднання можна назвати те, що добровільне об'єднання територіальних громад дозволило новоутворе-



ним органам місцевого самоврядування дістати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення [7].

Держава стимулює процес добровільного об'єднання шляхом фінансової підтримки формування необхідної інфраструктури для ОТГ: 2017 року субвенція на це становила 1,5 млрд грн, 2018-го — 1,9 млрд грн [7].

Одночасно з об'єднанням територіальних громад та визначенням ресурсного забезпечення їх ефективного функціонування вирішується і власне ключовий момент децентралізації — *окреслення кола повноважень, що передаються органам місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою.*

Підхід до розподілу повноважень у свій час був запропонований Ю. К. Ганушакком відповідно до принципу: простіші та з більшою кількістю споживачів повноваження передаються на нижчий рівень, складніші чи специфічніші — на вищий рівень. Зокрема — 1 (базовий) рівень (громади) — надання первинних соціальних послуг (наприклад, початкова та загальна середня освіта, первинна медична допомога); — 2 (субрегіональний) рівень (райони) — надання стандартизованих соціальних послуг загального характеру для всіх споживачів (наприклад, школи-інтернати, стаціонарна медична допомога); — 3 (регіональний) рівень — надання спеціалізованих послуг чи для спеціальної категорії споживачів (професійно-технічна освіта, високоспеціалізована медична допомога) [8, с. 29].

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні чітко визначено коло питань, які мають бути віднесені до повноважень органів місцевого самоврядування відповідних рівнів. При цьому звертає на себе увагу той факт, що до субрегіонального рівня (райони) фактично віднесено лише два напрямки діяльності: виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю та надання медичних послуг вторинного рівня, що черговий раз викликає логічне запитання про необхідність збереження представницьких органів на цьому рівні.

Крім того, реформування територіальної організації публічної влади фактично проводиться як певний природний процес, а отже, подеколи непередбачуваний, а часом і неконтрольований. Наразі фактично неможливо спрогнозувати, куди нас приведе подальше об'єднання територіальних громад. Уже сьогодні фактично виникли ситуації, за яких територія окремих об'єднаних громад збіглися з територіями районів. В Україні вже 15 районів, повністю «накритих» об'єднаними громадами. У 111 районах до ОТГ входить більша частина територій, 199 районів, а це майже половина від загальної кількості, мають у своєму складі хоча б одну ОТГ [9].

Для прикладу, в Полонському районі Хмельницької області залишилось поза об'єднаними громадами близько 5 % району [10]. Схожа ситуація у Волочиському, Дунаєвецькому, Новоушицькому районах. Старосинявський район — це одна об'єднана територіальна громада. Сьогодні в Старосинявській громаді, до складу якої увійшов весь



район, такі органи, як районна рада й райдержадміністрація, стали непотрібними. Переважну більшість функцій райдержадміністрації виконує виконавчий комітет об'єднаної громади, а районна рада не може представляти спільні інтереси громад, бо є тільки одна громада. Як справедливо зазначає Ю. Ганущак, «якщо ці органи в існуючому статусі та просторі компетенції не ліквідовуються, виходить, єдина конструктивна опція для цих органів — не робити нічого. Втім, таке дорого коштує людям» [10].

Фактично реформування можна було проводити двома шляхами. Перший мав би передбачати формування спочатку нормативної бази: внесення змін до Конституції, прийняття Закону «Про адміністративно-територіальний устрій» та решти спеціальних законів, необхідність прийняття яких випливала б з базового закону. Тобто йшлося б про визначення кінцевого результату реформи, нової моделі територіального устрою й організації влади — що маємо отримати в підсумку, а вже потім — як цього досягнути.

Другий варіант, який фактично реалізований, полягає в тому, що законодавство змінюється поступово і, на жаль, не завжди послідовно. З одного боку, це більш м'який, еволюційний шлях трансформації. Як зазначають експерти, «варто очікувати, що, зважаючи на накопичений досвід, сама модель буде більш «відшліфована», ніж та, яка могла б бути закріплена на початковому етапі. Крім того, є концептуальне бачення остаточної моделі й те, що вона поки не закріплена в Конституції та законах, не заважає крок за кроком рухатися до неї» [10]. Але з іншого боку, фактично мало хто може передбачити, що ми отримаємо в кінцевому підсумку, яку систему територіального устрою та організації влади.

Дивно чути від окремих високопосадовців про те, що «якщо будемо говорити, що маємо спочатку прийняти всі закони, затвердити їх, а тільки потім приступити до імплементації, то не зрушимо з місця. Насамперед треба збудувати платформу, на якій буде базуватися держава. Відсутність змін до Конституції наразі не є стримуючим фактором реформи децентралізації» [11].

Як наслідок, зміни в законодавстві піддаштовуються під ті проблемні ситуації, які виникають. Так, у лютому 2017 року був прийнятий Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)» [12], який надає право громадам за спрощеною процедурою приєднуватися до вже створеної об'єднаної громади. Така громада повинна бути створена навколо центру, визначеного Перспективним планом формування територій громад області, і в ній повинно проживати не менше половини мешканців від кількості, передбаченої Перспективним планом. Кожна наступна територіальна громада об'єднується з цією громадою за спрощеними процедурами.

Згаданий закон розв'язав проблему лише частково, оскільки не вирішив питання щодо можливості приєднання навколишніх сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення. А це є надзви-



чайно болісна проблема. Тому 18 травня 2017 р. до парламенту був поданий черговий законопроект щодо врегулювання цього питання [13]. Ініціатори законопроекту пояснюють, що «об'єднання територіальних громад міст обласного значення з іншими територіальними громадами не здійснюється через об'єктивне небажання міських голів та міських рад міст обласного значення, які представляють переважно дуже великі або великі територіальні громади, йти на нові місцеві вибори для об'єднання з малими сільськими, селищними територіальними громадами» [14]. А як вихід з цієї ситуації проектом Закону пропонується поширити на територіальні громади міст обласного значення порядок приєднання до спроможних об'єднаних територіальних громад інших територіальних громад без проведення перших виборів до міської ради. Для цього слід прирівняти територіальні громади міст обласного значення до спроможних об'єднаних територіальних громад.

Але, безумовно, проблема значно глибше. Так, великі міста не бажають, щоб до них приєднувались, оскільки це значно збільшить навантаження на міський бюджет, і мешканці міста тільки втратять від такого приєднання. Сільські, селищні громади теж не поспішають приєднуватись, оскільки це призведе до поглинання відповідних територій, ліквідації чергових сільських, селищних рад тощо.

Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України на поданий законопроект був наданий негативний висновок. Серед зауважень вказано на те, що «пропонований у проекті спосіб «спонукання» до начебто «добровільного» об'єднання територіальних громад міст обласного значення шляхом їхнього прирівнення до спроможних об'єднаних територіальних громад, з правової точки зору, є доволі сумнівним» [16]. Вказується на те, що автоматичне прирівнювання всіх без виключення територіальних громад міст обласного значення до спроможних у порушення вже нормативно визначної процедури є юридичною фікцією та свідчить про непослідовність державної політики у цій сфері.

Незважаючи на висловленні зауваження, законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення» 19 березня 2018 р. був поданий до повторного другого читання [13]. Його суть зводиться до того, що спроможними об'єднаними територіальними громадами є територіальні громади міст обласного значення. До таких територіальних громад за згодою відповідних міських рад мають право добровільно приєднатися суміжні сільські, селищні територіальні громади за рішенням відповідної сільської, селищної ради.

Звичайно, проблему це остаточно не розв'яже. Оскільки все ж визначено, що таке об'єднання може мати місце «за згодою відповідних міських рад». А от якраз згода присутня не завжди. У місті Хмельницькому жваво обговорюється можливість створення об'єднаної територіальної громади міста Хмельницького шляхом приєднання навколишніх сіл. За різними пропозиціями кількість цих сіл коливається від од-



ного (Шумівці) до дев'яти (Давидківці, Стуфчинці, Олешин, Грузевича, Лісові Гринівці, Шумівці, Шаровечка та Ружичанка) [17]. Але аргументів «проти» висувається більше, ніж «за». З одного боку, зрозуміло, що якщо не йти на таке об'єднання, це поставить під загрозу подальше проведення територіальної реформи. З іншого — ризиків теж немало: це і земельні питання, і забезпечення надання освітніх та медичних послуг мешканцям сіл, що приєднуються і багато інших. Отже, ця проблема ще потребує свого вирішення.

Усе ж є сподівання, що найближчим часом реформатори впригол наблизяться до прийняття закону «Про територіальний устрій». Так, 21 лютого 2018 р. Кабінет Міністрів України схвалив проект Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (22 лютого 2018 р. він був зареєстрований у Верховній Раді України, а 23 липня 2018 р. прийнятий за основу), який має законодавчо врегулювати питання щодо порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів та віднесення їх до певних категорій [18].

Відповідно до запропонованого законопроекту фактично констатується існуюча система адміністративно-територіального устрою України, яку формують адміністративно-територіальні одиниці, які розуміються як частина території України в установлених відповідно до закону межах, що є територіальною основою для організації та діяльності державних органів та/або органів місцевого самоврядування.

Законопроектом визначаються адміністративно-територіальні одиниці регіонального (АРК, області), субрегіонального (райони), базового (громади, які утворюються на основі населених пунктів (сіл, селищ, міст) та допоміжного (райони в містах) рівнів. Наступним кроком фахівці визначають необхідність прийняття низки законів щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад [19], щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування [20], нової редакції закону про службу в органах місцевого самоврядування [21], щодо організаційно-правових засад формування міських агломерацій [22].

З прийняттям цієї системи нормативно-правових актів планується ліквідувати дублювання повноважень районної ради й райдержадміністрації із органами місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад, прибрати надмірні витрати на утримання апарату районних адміністрацій (хоча ще недавно йшлося про їх ліквідацію), підвищити якість надання послуг за рахунок збільшення фінансування бюджетів органів місцевого самоврядування в частині створення госпітальних округів, нового освітнього простору тощо.

Хоча слід повторитись, що розробники реформи, скоріше за все, і самі не бачать її остаточної конфігурації. Навряд чи хтось у державі зараз може дати чітку відповідь, яким буде в кінцевому підсумку адміністративно-територіальний устрій країни, яких змін потребує Конституція та як можна окреслити структуру державної влади, адже



і Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, і План заходів щодо її реалізації, і проект закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України» визначають лише загальні риси, не дають чіткого уявлення про майбутню систему адміністративно-територіального устрою держави.

Якщо проаналізувати вказані проекти нормативних актів, пропозиції, які лунають у політичних заявах та наукових розробках, можна передбачити, що в підсумку система адміністративно-територіального устрою набуде наступної трансформації. Якщо до початку реформи ми мали АРК, 24 області, 490 районів та близько 30 тис. громад [23], то за результатами проведення реформи конфігурація адміністративно-територіального устрою України може скласти АРК, 24 області, 100–120 районів та близько 1 200–1 500 об'єднаних територіальних громад.

Район як субрегіональний рівень буде збережений, хоч і в зміненому, укрупненому вигляді. Так, у проекті закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України» район визначається яка адміністративно-територіальна одиниця субрегіонального рівня, яка складається з громад, загальна чисельність населення яких становить не менше ніж 150 тис. жителів. На територіях із щільністю населення менше середньої щільності населення відповідної області район може мати меншу кількість жителів, якщо площа такого району перевищує середню площу району по області [10].

У свою чергу, зазіхань на обласний рівень у найближчій перспективі не передбачається. І, напевно, це є виправданим. З метою запобігання можливим сепаратиським настроям, закликам до федералізації в умовах триваючого військового конфлікту, що триває, піднімати питання про перегляд регіонального рівня не варто.

Підсумовуючи, слід зазначити таке:

1. Реформа територіального устрою, реформа системи органів публічної влади на місцях та децентралізація повноважень тісно взаємопов'язані між собою і не можуть проводитись окремо.

2. На першій етапах проведення реформування територіальної організації влади можна було залишатись у рамках чинних конституційних положень, без внесення відповідних змін до Конституції України. Однак наступним логічним кроком повинні стати зміни в системі органів публічної влади на місцях, що вже вимагає внесення змін до Конституції, які передбачають формування власних виконавчих органів районних та обласних рад, зміни статусу місцевих державних адміністрацій.

3. З метою уникнення загроз федералізму доцільним є збереження регіонального рівня в незмінному стані.

4. Одним з ключових моментів реформи є визначення кола повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної влади. Проте не слід це тлумачити виключно як передача максимальної кількості повноважень органам місцевого самоврядування, слід це розуміти саме як перерозподіл, в тому числі й передача держав-



ним органам повноважень, які не властиві самоврядуванню, наприклад, реалізація державних програм соціального захисту, функцій реєстрації підприємств чи ведення реєстру виборців тощо. Саме розмежування повноважень між місцевим самоврядуванням та державою є обов'язковим елементом децентралізації влади за умови забезпечення організаційної самостійності та фінансової автономії самоврядування.

5. Така самостійність та автономія не повинна бути безконтрольною, тому необхідною умовою реформи є створення дієвого механізму контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування.

6. Реформування територіальної організації влади в Україні — це одна з фундаментальних реформ, що торкається практично всіх сфер життєдіяльності суспільства, від її ефективного проведення залежить подальший добробут як держави в цілому, так і кожного її мешканця окремо.

Список використаних джерел

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : схвалена розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333–р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.
2. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 р. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://goo.gl/rC7JBA>.
3. Про адміністративно-територіальний устрій України (проект Закону України, прийнятий 04.12.1997 р.). *Верховна Рада України*. URL : <https://goo.gl/ufSGju>.
4. Пропозиції Президента до Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» від 07.11.1997 р. та 30.12.1997 р. *Верховна Рада України*. URL : <https://goo.gl/oEhbab>.
5. Проект закону «Про територіальний устрій України» (автор Р. Безсмертний). *Інститут громадянського суспільства*. URL : <https://goo.gl/a4rE99>.
6. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування: станом на 10.09.2018 р. *Децентралізація дає можливості*. URL : <https://goo.gl/qdVHha>.
7. Реформа децентралізації. Урядовий портал. URL : <https://goo.gl/99H8pU>.
8. *Ганущак Ю. К.* Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін. К. : Легальний статус, 2012. 348 с.
9. Оновлений моніторинг децентралізації. *Децентралізація дає можливості*. URL : <https://goo.gl/C3syQB>.
10. *Ганущак Ю. К., Ткачук А. Ф.* Трансформація районів в процесі та за підсумками децентралізації. *Децентралізація дає можливості*. URL : <https://goo.gl/pzvGZz>.
11. *Сивачук О.* Україна поки що не може відмовитися від військово-цивільних адміністрацій на Донбасі [інтерв'ю УНН з віце-прем'єр-міністром — міністром регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Геннадієм Зубком] [23 серпня 2017, 09:39]. *Українські національні новини*. URL : <https://goo.gl/PxJbLa>.



12. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад : Закон України від 09.02.2017 р. № 1851–VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 25. Ст. 716.
13. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення : проект Закону України від 18.05.2017 р. № 6466. *Верховна Рада України*. URL : <https://goo.gl/f7bris>.
14. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення». *Верховна Рада України*. URL : <https://goo.gl/orosru>.
15. *Пальчук В.* Спрощення процедури добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до міст обласного значення. *Центр досліджень соціальних комунікацій Національної бібліотеки імені В. І. Вернадського*. URL : <https://goo.gl/71RPJe>.
16. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення» (реєстр. № 6466 від 18.05.2017 р.). *Верховна Рада України*. URL : <https://goo.gl/mvJDt1>.
17. Міфи про адмінреформу або Чого бояться селяни, коли чують про Хмельницький. *Всім*. URL : <https://goo.gl/QgpeBE>.
18. Про засади адміністративно-територіального устрою України : проект Закону України від 22.02.2018 р. № 8051. *Верховна Рада України*. URL : <https://goo.gl/rouPrQ>.
19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад : проект Закону України від 18.09.2017 р. № 7118. *Верховна Рада України*. URL : <https://goo.gl/Jk4NFN>.
20. Нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування: за і проти. *Децентралізація дає можливості*. URL : <https://goo.gl/P6tauT>.
21. Про службу в органах місцевого самоврядування : проект Закону України від 17.05.2018 р. № 8369. *Верховна Рада України*. URL : <https://goo.gl/DMe8TP>.
22. Про міські агломерації : проект Закону України від 17.07.2017 р. № 6743. *Верховна Рада України*. URL : <https://goo.gl/zSzi4U>.
23. Кількість адміністративно-територіальних одиниць станом на 1 січня 2015 р. *Державна служба статистики*. URL : <https://goo.gl/Jy1mYd>.

*Рекомендовано до друку кафедрою конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права
(протокол № 2 від 17 жовтня 2018 року)*

Надійшла до редакції 25.10.2018



Lytvynenko, I. L. Reforming the Territorial Organization of Power in Ukraine: Achievements and Prospect

The attempts to carry out administrative and territorial reform that took place in Ukraine in 1997 and 2005 and the reasons for their failure were analyzed. The content of the proposals made concerning the territorial organization of the state at different stages of the reform has been characterized in order to take into account positive achievements and to avoid previous mistakes. It is noted that the lack of a clear plan for legislative support of the territorial reform and the basic law on the system of the territorial system leads to inconsistency in the formation of the regulatory framework in this area, which in turn reduces the effectiveness of reforms and impedes the creation of an effective model of the territorial organization of power in Ukraine. On the basis of the research carried out, the state of the legal framework for the reform of the territorial organization of power introduced suggestions on the minimum necessary legislative framework, which should be formed as the basis for further changes. It is noted that at the next stage of the reform the necessary step should be the introduction of amendments to the Constitution of Ukraine in order to clearly differentiate at the highest level of legal regulation of the powers of public authorities, including at the regional and local levels. Based on the analysis of the provisions of the draft law on the principles of the administrative-territorial system, a possible final configuration of the territorial structure of Ukraine is foreseen. A comparative analysis of the terminological content of the concepts of «territorial reform», «territorial organization of power», «decentralization» and their interdependence is proved. The practice of association of territorial communities in the period 2015–2018 is described as the first step towards reforming the territorial organization of power, identifying possible perspectives and risks, in particular, regarding the absorption of territories of separate regions into united territorial communities. The modern problems that arose during the formation of a new system of territorial organization of power, in particular, on the determination of the procedure for joining the already formed territorial communities, on joining cities of oblast significance, on the unification of settlements of adjacent regions, are outlined. The possible consequences of consolidation of the districts and the introduction of a new system of organization of power at the level of these administrative units are determined.

Keywords: territorial reform, territorial organization of power, association of territorial communities, decentralization.

