

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління
та національної безпеки
Кафедра економічної теорії,
інтелектуальної власності та публічного
управління

УДК 342.25:321.01

(індекс)

ЛИСИЦЬКА ДАРИНА ВЯЧЕСЛАВІВНА

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

Перспективи розвитку і вдосконалення адміністративно-територіального
устрою України

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр

кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

Д. В. Лисицька

(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи

Власенко Олена Павлівна

(прізвище, ім'я, по батькові)

к.с.н., доцент

(науковий ступінь, вчене звання)

АНОТАЦІЯ

Лисицька Д. В. Перспективи розвитку і вдосконалення адміністративно-територіального устрою України. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 – публічне управління та адміністрування. – Поліський національний університет, 2021.

Визначено сутність та принципи адміністративно-територіального устрою України, простежено його історичну еволюцію, проаналізовано особливості нормативно-правового регулювання. Оцінено здобутки першого етапу реформи – створення громад та укрупнення районів. Означено критерії спроможності територіальних громад. Окреслено перспективи розвитку адміністративно-територіального устрою України в частині формування спроможного районного рівня, запропоновано проекти утворення регіонального рівня адміністративно-територіального устрою України.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, реформа, територіальна громада, район, область, децентралізація.

SUMMARY

Lysytska D. Prospects for the Development and Improvement of the Administrative-Territorial Structure of Ukraine. – Qualification work on the rights of the manuscript.

Qualification work for a Master's degree, specialty 281 – Public Management and Administration. – Polissya National University, Zhytomyr, 2021.

The essence and principles of the administrative-territorial structure of Ukraine are determined, its historical evolution is traced, the peculiarities of normative-legal regulation are analyzed. The achievements of the first stage of the reform - creation of communities and consolidation of districts - were assessed. Criteria for the capacity of territorial communities are defined. Prospects for the development of the administrative-territorial structure of Ukraine in terms of forming a capable district level are outlined, projects for the formation of the regional level of the administrative-territorial structure of Ukraine are proposed.

Key words: administrative-territorial structure, reform, territorial community, district, region, decentralization.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ.....	2
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ.....	7
1.1. Сутність адміністративно-територіального устрою України.....	7
1.2. Система принципів територіального устрою.....	10
1.3. Еволюція сучасних адміністративно-територіальних рівнів України.....	12
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ.....	16
2.1. Нормативно-правове регулювання реформування системи адміністративно-територіального устрою України.....	16
2.2. Громада як базова одиниця адміністративно-територіального устрою України.....	19
2.3. Критерії спроможності об'єднаних територіальних громад.....	23
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ.....	26
3.1. Формування спроможного районного рівня адміністративно-територіального устрою України.....	26
3.2. Проекти утворення регіонального рівня адміністративно-територіального устрою України.....	29
3.3. Напрями удосконалення адміністративно-територіального устрою України.....	32
ВИСНОВКИ.....	35
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.....	37
ДОДАТКИ.....	43

ВСТУП

Актуальність теми. Вибір Україною європейського вектору розвитку з орієнтацією на побудову правової, соціальної, демократичної держави зумовив необхідність масштабного реформування всієї державної системи. Однією з ключових реформ на сучасному етапі була визначена децентралізація публічної влади, початок реалізації якої зумовив нагальну потребу одночасного проведення реформи адміністративно-територіального устрою (АТУ) України, що був сформований ще в радянський період. Необхідність розробки нового АТУ України постала ще 1991 р., але зміни неодноразово відтерміновувалися через наявність більш гострих політичних та соціально-економічних проблем.

На сьогодні вже є перші результати адміністративно-територіальної реформи на базовому та субрегіональному рівнях, які потребують оцінки, узагальнення та розроблення подальших перспектив. Проте ще більш важливим видається майбутній етап реформи, пов'язаний з реформуванням регіонального рівня АТУ України. Державотворцям необхідно врахувати наявні ризики, які пов'язані з сучасними загрозами територіальній цілісності нашої країни, недосконалим конституційним і нормативно-правовим урегулюванням АТУ, і створити оптимальну модель територіального устрою держави, що забезпечить їй економічну, політичну та соціально-культурну стабільність.

У науковому дискурсі проблеми адміністративно-територіального устрою України є низка напрацювань, зокрема цим питанням займалися такі вітчизняні дослідники, як: С. Адамович, Я. Верменич, О. Гречко, Р. Губань, П. Гураль, В. Кравців, П. Кулинич, І. Магновський, О. Склярська, Х. Патицька, В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк та інші. Проте існуюча сьогодні нагальність, потреба часу в швидкому реагуванні на певні недоліки та виклики у реформуванні адміністративно-територіального устрою України зумовлюють актуальність подальших наукових розробок даної проблеми.

Мета кваліфікаційної роботи – здійснити комплексний аналіз поточного стану реформування адміністративно-територіального устрою України для визначення перспектив його розвитку і вдосконалення.

Для досягнення поставленої мети визначені наступні **завдання**:

- 1) з'ясувати сутність поняття «адміністративно-територіальний устрій», зміст принципів територіального устрою України;
- 2) вивчити еволюцію сучасних адміністративно-територіальних рівнів України;
- 3) оцінити стан нормативно-правової бази регулювання системи АТУ України;
- 4) проаналізувати особливості становлення громади як базової одиниці АТУ України;
- 5) оцінити сучасний стан реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні;
- б) визначити перспективи розвитку і вдосконалення АТУ України.

Об'єкт дослідження – процеси упорядкування територіальної організації публічної влади в Україні.

Предметом є особливості формування адміністративно-територіального устрою України, перспективи його розвитку і вдосконалення.

Інформаційну базу дослідження склали нормативно-правові акти України, що регулюють питання адміністративно-територіального устрою; статистичні дані Міністерства розвитку громад та територій; аналітичні матеріали; монографії; наукові публікації в періодичних виданнях і мережі Інтернет щодо особливостей здійснення реформи АТУ України.

У процесі дослідження використано загальнонаукові і спеціальні наукові **методи**: *абстрактно-логічний* (для визначення сутності адміністративно-територіально устрою); *метод узагальнення* (щодо основних принципів територіального устрою); *метод систематизації* (для дослідження поточного стану наукової розробки проблеми, а також нормативно-правової бази АТУ

України); *метод категоріального аналізу* (для уточнення змісту базових понять); *історико-хронологічний* (для вивчення еволюції сучасних рівнів АТУ); *прогностичний метод* (для виявлення перспективних напрямів реформування АТУ України); *графічний і табличний методи* для компактного наочного викладу теоретичного і статистичного матеріалу.

Публікації. Основні положення роботи опубліковано у 3 працях:

1. Лисицька Д. В. Формування територіальних громад: перші досягнення реформи адміністративно-територіального устрою в Україні. *Інструменти і практики публічного управління в контексті децентралізації* : Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції, 23 червня 2021 року. Житомир : Поліський національний університет, 2021. С. 197–201.

2. Лисицька Д. В. Нормативно-правове забезпечення адміністративно-територіальної реформи. *Механізм управління розвитком територій*. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 27 жовтня 2021 року. Житомир : Поліський національний університет, 2021. С. 130–133.

3. Лисицька Д. В. Сучасні назви адміністративно-територіальних одиниць України в історичній ретроспективі. *Студентські наукові читання – 2021* : Матеріали Міжфакультетської студентської науково-практичної конференції, 20 листопада 2021 року. Житомир : Поліський національний університет, 2021. С. 191–194.

Практичне значення одержаних результатів полягає у розробці рекомендацій, що сприятимуть удосконаленню територіальної організації влади та можуть бути використані при формуванні пропозицій щодо подальшого реформування АТУ України..

Структура та обсяг роботи. Кваліфікаційна робота складається з анотації, вступу, основної частини, висновків, списку використаних джерел (51 позиція), додатків. Основна частина містить 33 сторінки комп'ютерного тексту, 3 рисунки.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

1.1. Сутність адміністративно-територіального устрою України

Адміністративно-територіальний устрій (АТУ) є міждисциплінарним предметом дослідження і перебуває на стику наукових розвідок з теорії держави і права, публічного управління та адміністрування, суспільної географії, політичної історії, конституційного права тощо. Паралельно науковцями у їх роботах вживаються досить близькі за значенням терміни «територіальний устрій держави», «адміністративно-територіальний устрій», «державний устрій», «територіальна організація держави» та ін.

В юридичній літературі зазначається, що територія держави – це простір, у межах якого здійснюється державна влада. Територія, розташована поза її межами, називається міжнародною. Територіальний устрій є більш широкою категорією і включає в себе поняття «адміністративно-територіальний устрій». Тобто поняття «адміністративно-територіальний устрій» є видовим по відношенню до поняття «територіальний устрій».

Науковець І. Лексін розглядає під територіальним устроєм держави офіційно (конституційно, законодавчо) встановлену систему територіальних і функціональних елементів та ієрархічних зв'язків, функцією якої є формування просторової структури публічної влади в державі [4, с. 12].

Учені-конституціоналісти В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко виокремлюють два види територіального устрою: політико-територіальний та адміністративно-територіальний. Політико-територіальний устрій передбачає поділ території держави на окремі самостійні складові і є характерним для федеративних держав. Адміністративно-територіальний устрій – це внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці властивий унітарним державам [34, с. 516].

У Великому енциклопедичному юридичному словнику визначено, що адміністративно-територіальним устроєм України є територіальна організація держави з поділом її на складові – адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до яких функціонує система місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування [10, с. 22].

Дослідники Інституту регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України під керівництвом В. С. Кравціва дійшли висновку, що поняття адміністративно-територіального устрою слід розглядати двоєдино – як територіальний поділ і адміністративний устрій у їх взаємозалежності. Тому АТУ вони розглядають як поділ країни на адміністративно-територіальні одиниці певних рівнів, у яких формуються структура органів публічної влади, що забезпечують територіальне самоврядування й державне управління, та система адміністративно-управлінських, фінансово-економічних та інших взаємозв'язків між адміністративно-територіальними одиницями й центральними органами державної влади [3, с. 6–7]. Система територіального устрою держави розглядається у якості «каркасної» чи «скелетної» частини системи організації держави і суспільства загалом та системи державного управління зокрема.

Важливою науковою категорією у нашому дослідженні є адміністративно-територіальна одиниця (АТО), яка визначається як частина єдиної території країни, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. За географічними ознаками адміністративно-територіальні одиниці України поділяються на населені пункти і регіони [4, с. 12].

О. І. Дем'янчук зауважує, що АТО є не кожний населений пункт і не власне населений пункт, оскільки це поняття, скоріше, географічне, а один чи кілька населених пунктів із навколишніми землями, які перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та відповідних органів місцевого самоврядування. АТО створюється штучно для забезпечення ефективності територіального управління [21, с. 119, 120.].

У більшості держав, зокрема й в Україні, адміністративно-територіальний поділ є східчастим: дрібні одиниці, входять до більш значних, а ті, у свою чергу, до великих. АТО вищого рівня – це не проста сума адміністративно-територіальних ланок нижчого рівня. Село, селище, місто районного значення, які утворюють район, а райони і міста обласного значення, що відповідно утворюють область, не суто пов'язані механічно, а є цілісними якісно новими територіальними утвореннями, які характеризуються специфічними завданнями у соціально-економічному та культурному розвитку відповідних територій.

Як відмічає професор С. М. Шевчук, у теорії суспільної географії адміністративно-територіальний устрій визначається як просторова основа організації місцевого самоврядування, що виступає інструментом збалансування інтересів центру та периферії. АТУ, як система, що сформувалася на основі організації процесу територіального управління, є лише зовнішнім виявом і системоформуючим ядром складної територіальної системи. Ця система є стійким поєднанням елементів територіально-політичного і територіально-суспільного середовища, яке має на меті забезпечувати життєдіяльність населення [50, с. 185].

Адміністративно-територіальна форма територіального поділу передбачає, що державною владою утворюється система одиниць, на які поділяється державна територія й у якій діють територіальні органи та посадові особи державної влади. Ключовим критерієм створення територіальних одиниць виступають зручність публічного управління, інтереси оборони, державного контролю та нагляду, зручність збору податків тощо. Тому їх, як правило, намагаються зробити приблизно рівними за площею та населенням. При муніципально-територіальному поділі формується система територіальних одиниць, в яких створюється інститут місцевого самоврядування [12, с. 33–34].

У сучасному українському варіанті територіального поділу вбачається ототожнення адміністративно-територіальних та муніципально-територіальних одиниць. Це означає, що місцеве самоврядування здійснюється виключно в межах адміністративно-територіальних одиниць – територіальних громад, що

встановлені державною владою, а створення нової муніципальної одиниці можливо лише після санкціонованого дозволу з боку держави.

1.2. Система принципів територіального устрою

Принципами територіального устрою є керівні ідеї, вихідні положення, засади, що лежать в основі встановлення та функціонування територіальної організації держави та її складових частин та є підґрунтям для взаємодії центральних органів влади та органів влади на місцях.

Основні принципи територіального устрою України закріплені у ст. 132 Конституції України, де зазначено про єдність і цілісність 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, а також принцип територіального верховенства держави, принцип непорушності державного кордону, принцип народного суверенітету, принцип унітаризму, принцип системності [27].

Дослідниця О. О. Гречко виокремлює загальні, конституційні та спеціальні принципи територіального устрою України [13, с. 209]. Авторка зауважує, що принципи територіального устрою, принципи адміністративно-територіального устрою та принципи правового регулювання державної території є рівнозначними поняттями.

Групу загальних принципів правового регулювання територіального устрою України становлять наступні: народовладдя, публічності, законності, рівноправності, стабільності, системності, відповідності нормам міжнародного права. Загальні принципи деталізуються і конкретизуються через конституційні та спеціальні принципи.

Крім закріплених у ст. 132 Конституції України до конституційних принципів територіального устрою України належать:

- принцип унітаризму, закріплений у ст. 2 Конституції, передбачає політичну єдність, єдину систему органів державної влади на всій території держави, відсутність політичної самостійності у територіальних одиниць та єдність інших політичних, економічних і культурних інститутів;
- принцип недоторканності території України, що виключає будь-які дії, що спрямовані проти територіальної цілісності України;
- принцип гарантованості територіальної цілісності та державного суверенітету України,
- принцип зміни території України всеукраїнським референдумом визначає прерогативу Українського народу, а не окремої його частини, державних органів чи органів місцевого самоврядування у зазначених питаннях;
- принцип законодавчого визначення територіального устрою України: у п. 13 ст. 92 Конституції України зазначено, що територіальний устрій визначається виключно законами України;
- принцип гарантування місцевого самоврядування в Україні визначає право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. Проте варто враховувати, що децентралізація значно зменшує відповідальність держави перед адміністративно-територіальними одиницями та територіальними громадами [14, с. 175]

Базовими у реформуванні територіального устрою України є спеціальні принципи, що впливають із кращих світових надбань демократичної організації влади, сприяють розвитку місцевого самоврядування, підвищенню стандартів життя і надання певних послуг населенню. Принциповим є вдосконалення та впорядкування структури АТУ, яка на сьогодні містить певні суперечності; вдосконалення понятійно-термінологічного апарату назв та типів адміністративно-територіальних одиниць, який би виключав двозначність тлумачень; чітке визначення меж АТО [13, с. 215].

Крім того, принципи територіального устрою України можна поділити на правові, економічні, національні, політичні та інші. Важливу роль у

впорядкуванні територіальної організації держави відіграють принципи територіального устрою географічного та історичного змісту (принципи оптимального географічного розташування територіальних одиниць та принцип спадкоємності).

На сьогодні для України вкрай актуальним є забезпечення принципу єдності та цілісності державної території, що пов'язано з діями Російської Федерації, що призвели до анексії Криму та створення незаконних так званих «ДНР» та «ЛНР» і є порушенням міжнародного права.

Не менш важливим видається і принцип поєднання централізації і децентралізації. Реформа децентралізації публічної влади реалізовується в умовах збройного конфлікту на сході України, що є зовнішньою небезпекою. Тому децентралізація управління повинна проводитися поступово та виважено, щоб уникнути переростання регіоналізму у його крайню форму – сепаратизм, оскільки децентралізація влади забезпечує достатню просторову базу для вираження місцевих інтересів.

Масштабне реформування публічної влади Україні має проходити з дотриманням принципу збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних географічних і культурних особливостей, етнічних та культурних традицій для уникнення дисбалансу між окремими регіонами, диференційованого підходу до вирішення питань економічного розвитку АТО регіонального характеру. Цей принцип реалізується як на рівні держави, так і на рівні місцевого самоврядування.

1.3. Еволюція сучасних адміністративно-територіальних рівнів України

Вибудовуючи сучасну модель адміністративно-територіального устрою в Україні, важливо враховувати попередній історичний досвід. Адже у різні періоди існування власної державності чи її відсутності український народ намагався створити ефективну систему державного управління, яка б служила

суспільству з урахуванням специфіки тодішнього адміністративно-територіального устрою.

Прослідкуємо витоки існуючих сьогодні назв адміністративно-територіальних одиниць. За визначенням Т. І. Жили, термінологія адміністративно-територіального поділу повинна формуватися на національній основі. Здійснюючи реформу АТУ в Україні, треба забезпечити для номінації територіальних одиниць такої термінологічної лексики, яка б не нівелювала специфічних особливостей історичного розвитку української нації [24, с. 16].

Базовою одиницею сучасного АТУ є громада. У Великому тлумачному словнику сучасної мови одним із тлумачень терміну громада є «в Україні та Білорусі – поземельне селянське об'єднання, а також збори членів цього об'єднання» [15].

Початок територіальної організації українських земель можна віднести до Київської Русі Х–ХІІ ст. з її поділом на землі-князівства. Варто зауважити, що АТУ Київської Русі не був сталим. Спочатку дрібніші одиниці були цілковито залежними від центру, потім удільні князівства поступово набували державних атрибутів, перетворюючись з адміністративних одиниць у напівдержави, а то й держави. Землі-князівства роздроблювалися на удільні князівства або волості, які склалися з кількох вервей [2, с. 16–17]. Основною адміністративно-територіальною одиницею був не населений пункт, а верв, яка нагадує сучасну АТО базового рівня – «громаду». На думку істориків, територіальні громади на сучасних землях України виникли ще в додержавний період. Розвиток територіальної громади у слов'ян відбувався від об'єднання родин до сусідської, а з часом і селянської громади. Як зазначає М. Грушевський, «сільській групі «родів» – дворищ досить близько відповідає громада «Руської Правди» – «верв» [17, с. 352].

Вперше селянська громада (верв), схожа за основними ознаками з сьогодишньою громадою, була закріплена в «Руській Правді» як союз її вільних членів, що самі розпоряджаються собою і укладають між собою вільні угоди. Зокрема, верв згадується (або мається на увазі) у 15 статтях «Руської

Правди», в яких вона виразно виявляється як територіальна організація сільського населення з конкретно визначеними функціями. На це, перш за все, вказує обширна територія, яку займала верв. У багатьох статтях покладається матеріальна відповідальність за злочини, вчинені на території верви спочатку на злочинця, а верв відповідає лише тоді, коли його не знайдено. Територіальною основою сільської громади переважно було сільське поселення: «село», «сільце», «погост», «двір», «дім», «древня» [19, с. 15].

У якості одиниці адміністративно-територіального устрою на субрегіональному рівні закріплено район. Уперше дефініція «район» була включена до системи адміністративно-територіального устрою в радянський період. Так, у 1923 р. на території України було скасовано уїзди, з укрупнених повітів створювалися округи, а з укрупнених волостей – райони. Дев'ять українських губерній було поділено на 53 округи, які, в свою чергу, розділили на 706 районів [26, с. 70]. У 1924 р. усереднена модель району мала наступний вигляд: кількість населення – 37 тис. осіб, територія – 570 км кв., 57 населених пунктів [18, с. 115]. У 1925 р. було ліквідовано губернії і запроваджено нову трьохступеневу систему поділу: округ – район – сільська рада. Проте така система себе не виправдала.

Характерною рисою цього періоду було створення національних районів – польських, німецьких, болгарських. Так, у 1925 р. їх налічувалося 7, у 1926 р. – 11, у 1931 р. – 25. Проте наприкінці 1930-х рр. національні райони були ліквідовані шляхом реорганізації у звичайні райони у зв'язку з тим, що «існування різних національних районів і сільрад не виправдовується національним складом населення цих районів» [20, с. 112].

На сьогодні регіональним рівнем АТУ України, реформування якого ще попереду, є області (разом з АР Крим, м. Київ та Севастополь). Обласний поділ в Україні було запроваджено в 1932 р., у зв'язку з чим зміни торкнулися і районного поділу. При створенні областей декларувався принцип, щоб кожен міг добратися до обласного центру за 2-3 години, а до райцентру – за 45

хвилин. Варто зазначити, що передвоєнні схеми адміністративного поділу розроблялися під грифом «секретно» [32].

У 1937 р. обласний поділ був закріплений і на конституційному рівні. У ст. 18 Конституції УРСР зазначалося, що УРСР складається з областей: Вінницької, Дніпропетровської, Донецької, Київської, Одеської, Харківської, Чернігівської. У цьому ж 1937 були утворені Житомирська, Миколаївська, Полтавська, Кам'янець-Подільська області, у 1939 р. – Ворошиловградська (з 1961 р. – Луганська), Запорізька, Кіровоградська і Сумська області. Унаслідок розпочатої Другої світової війни наприкінці 1939 р. до УРСР були приєднані території, які перебували в складі Польщі (були утворені Волинська, Дрогобицька, Львівська, Рівненська, Станіславська і Тернопільська області), а в серпні 1940 р. від Румунії до складу УРСР перейшли Північна Буковина та Бессарабія (в результаті чого були утворені дві області – Чернівецька та Аккерманська). Унаслідок активних наступальних дій Збройних сил СРСР наприкінці війни до УРСР було приєднане Закарпаття, де в 1946 р. утворена Закарпатська область. У 1954 р. з окраїнних районів Київської, Полтавської і Кіровоградської областей було створено Черкаську область. У цьому ж 1954 р. до складу України було передано Кримську область РСФСР [26, с. 70–73].

Таким чином, сучасні назви адміністративно-територіальних одиниць України мають тривалу історію свого розвитку – від Київської Русі до радянського періоду української державності.

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

2.1. Нормативно-правове регулювання реформування системи адміністративно-територіального устрою України

Сучасна адміністративно-територіальна реформа, старт якої відбувся зі схваленням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 1 квітня 2014 р. [44], проходить в умовах недосконалої нормативно-правової бази – з прогалинами та суперечностями. У Концепції обґрунтовувалося, що існуюча в нашій державі територіальна основа не сприяє ефективному управлінню суспільним розвитком на відповідній території через діяльність органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, тому потребує реформування.

Основи регулювання АТУ закладені в Конституції України, яка містить окремий Розділ IX «Територіальний устрій України». Ст. 133 ч. 1 визначає, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села, ч. 2 містить перелік з 24 областей, АР Крим, м. Київ та м. Севастополь, які мають спеціальний статус, визначений законами України. Крім того, відповідно ст. 92 ч. 1 п. 13 територіальний устрій України має визначатися виключно законами України [27]. Проте на сьогодні чинним нормативно-правовим актом, яким регламентується порядок змін АТУ України залишається Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 р. [43]. Очевидно, що цей документ є застарілим, неактуальним і суперечить згаданій вище ст. 92 Конституції України.

Протягом останніх років було кілька спроб конституційного оформлення змін територіального-устрою України: були розроблені проекти законів

України: «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» (2014) [39], «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (2015, 2019) [37], [38]. У них наголошувалося на необхідності побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні. Вони пропонували закріпити новий АТУ, норму, що територія України поділена на громади, які є первинними одиницями в системі АТУ України.

Не зважаючи на наявність висновків Конституційного Суду України, високу оцінку Венеційської комісії, позицію Мінрегіону України, схвальну думку Асоціації міст України, експертів, представників громадських організацій щодо важливості оперативного прийняття рішення щодо законопроекту, тогочасні політичні українські реалії не сприяли прийняттю жодного із проєктів змін до Конституції.

У варіанті 2019 р. наводився перелік адміністративно-територіальних одиниць: громада, округ, область, Автономна Республіка Крим. Громада визначалася як первинний суб'єкт місцевого самоврядування і юридична особа. Цей проєкт закону викликав гостру дискусію серед експертів, особливо щодо назв адміністративно-територіальних одиниць. Фахівці зазначали, що, по-перше, назва одиниці субрегіонального рівня – округ – є дуже невдалою (як альтернативний варіант пропонувалася українська історична назва – «повіт»); по-друге, не введене поняття «регіон», з подальшим визначенням у цій статті, що регіонами України є Автономна Республіка Крим та області (це положення не дозволяє легалізувати та визначити для вживання в законодавстві терміни регіон, регіональний, та однозначно їх розуміти). Проєкт був відкликаний на доопрацювання.

На першому етапі реформи децентралізації публічної влади почалося формування громад як базової ланки організації влади в Україні шляхом добровільного об'єднання більшості територіальних громад відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р. [40]. Решта громад були визначені в адміністративний спосіб,

оскільки у законодавстві закріплена норма, що до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України.

17 липня 2020 р. на підставі п. 29 ст. 85 Конституції України, яка закріплює за Верховною Радою України повноваження щодо зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, прийнято Постанову «Про утворення та ліквідацію районів» [45], відповідно до якої 490 старих районів ліквідовано, натомість утворено 136 нових районів (з них 17 районів знаходяться на тимчасово окупованих територіях: в АР Крим – усі 10 районів, в Донецькій області – 3 (Горлівський, Донецький, Кальміуський) райони, в Луганській області – 4 (Алчевський, Довжанський, Луганський, Ровеньківський) райони). У складі цих районів визначено 1469 територіальних громад, 31 громада знаходиться на тимчасово окупованих територіях України в Донецькій та Луганській областях. На території АР Крим затвердження адміністративних центрів та територій територіальних громад буде виконане після деокупації. Таким чином, розпочато реформування територіальної організації влади на субрегіональному (районному) рівні.

У січні 2020 р. до Верховної Ради України був внесений законопроект «Про засади адміністративно-територіального устрою України» [41]. У документі визначалося, що АТО регіонального рівня є Автономна Республіка Крим та області, субрегіонального рівня – райони в АР Крим та в областях, базового рівня – громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл), допоміжного рівня – райони в містах. Проте до змісту проекту Закону було зроблено чимало зауважень, зокрема щодо встановлення високої граничної кількості мешканців міст – 20 тис., що призвело б до перетворення багатьох міст на селища; мінімальної граничної чисельності мешканців районів: для звичайних територій – 100 тис., для гірських малонаселених – 150 тис., що могло б мати наслідком неможливість виконання принципу субсидіарності. Проект був відкликаний.

У січні 2021 р. був розроблений наступний законопроект «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» [42], який на даний момент очікує розгляду. У його тексті теж фігурує норма про граничну мінімальну кількість населення району на рівні 150 тис. мешканців, за винятком районів гірської місцевості та територій, де щільність населення є нижчою за щільністю населення відповідної області. Крім того, міститься норма про те, що адміністративно-територіальною одиницею вважається частина території України, утворена в установленому даним законом (проектом) порядку. Це може призвести до делегітимізації чинного територіального устрою, який був установлений не в порядку, визначеному цим проектом. Також положеннями цього нормативно-правового акту передбачається регулювання особливостей вирішення питань АТУ, створення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад України. У прикінцевих положеннях зазначено, що з прийняттям даного Закону втратить чинність Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 р.

Таким чином, реалізація реформи адміністративно-територіального устрою без належного законодавчого закріплення та правої підтримки утруднює цей процес.

2.2. Громада як базова одиниця адміністративно-територіального устрою України

Станом на 2021 р. в Україні нараховується 1469 громад, сформованих шляхом об'єднання сіл, селищ і міст. Тому можна визначити, що територіальні громади в Україні як дієві суб'єкти самоврядування перебувають лише в зародковому стані, а юридичний аспект (законодавче закріплення) визначення територіальних громад характеризується недосконалістю та потребою доопрацювання та уточнення [33, с. 327]. Як зазначає правознавець П. Кулинич,

в ідеалі громада має стати цілісною АТО зі своїми органами місцевого самоврядування [28].

Сучасні громади як первинні (базові) одиниці АТУ України почали формуватися у 2015 р. відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Законодавством передбачалася державна підтримка добровільного об'єднання у вигляді розробки Перспективних планів формування територій громад областей з використанням розробленої урядової Методики та їх наукового обґрунтування.

Процес добровільного об'єднання територіальних громад проходив досить динамічно (рис. 1). Станом на 01 лютого 2020 р. 982 територіальні громади об'єднали 4487 місцевих [16].

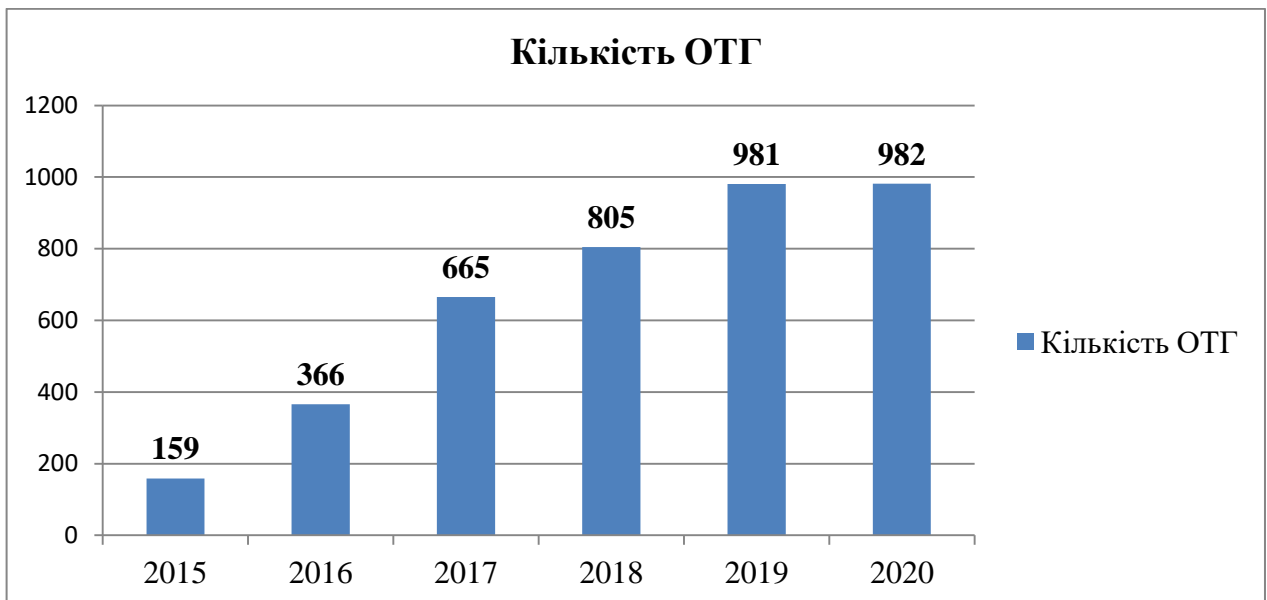


Рис. 2.1. Динаміка зростання чисельності ОТГ в Україні у 2015–2020 рр.

(складено за джерелом [16])

У 2019 р. активізувався процес приєднання громад до ОТГ та міст обласного значення. Процедуру приєднання сусідніх громад пройшли понад 100 ОТГ. Загалом до них доєдналися майже 250 сусідніх сільських та селищних рад [23, с. 19]. Інші не виявляли бажання до об'єднання, оскільки, на думку О. Бородіної, не бачили в цьому економічного та соціального сенсу та вбачали певні ризики [8].

На цьому етапі виникали проблеми, пов'язані з політичними спекуляціями, спротивом представників районних та обласних адміністрацій, бізнес-інтересами, особистими амбіціями. У низці областей спостерігалася протидія децентралізації з боку ОДА: у Київській, Сумській, Одеській, Закарпатській областях фактично зупинився процес створення ОТГ. На початку 2019 р. у регіонах-лідерах створення ОТГ понад половину площі було покрито об'єднаними територіальними громадами: Запорізька й Житомирська області – понад 60 % території, Дніпропетровська, Хмельницька, Чернігівська й Волинська – понад 50 %. Натомість у регіонах-аутсайдерах охоплення ледь сягало десятої частини: Закарпатська область – 4 %, Київська – 11 %, Харківська – 14 %, Вінницька – 16 % [6, с. 67–68].

Кількісна характеристика утворення ОТГ в регіонах з різною позицією щодо цього процесу відображена на рис. 2.2 на прикладі Житомирської та Закарпатської областей.

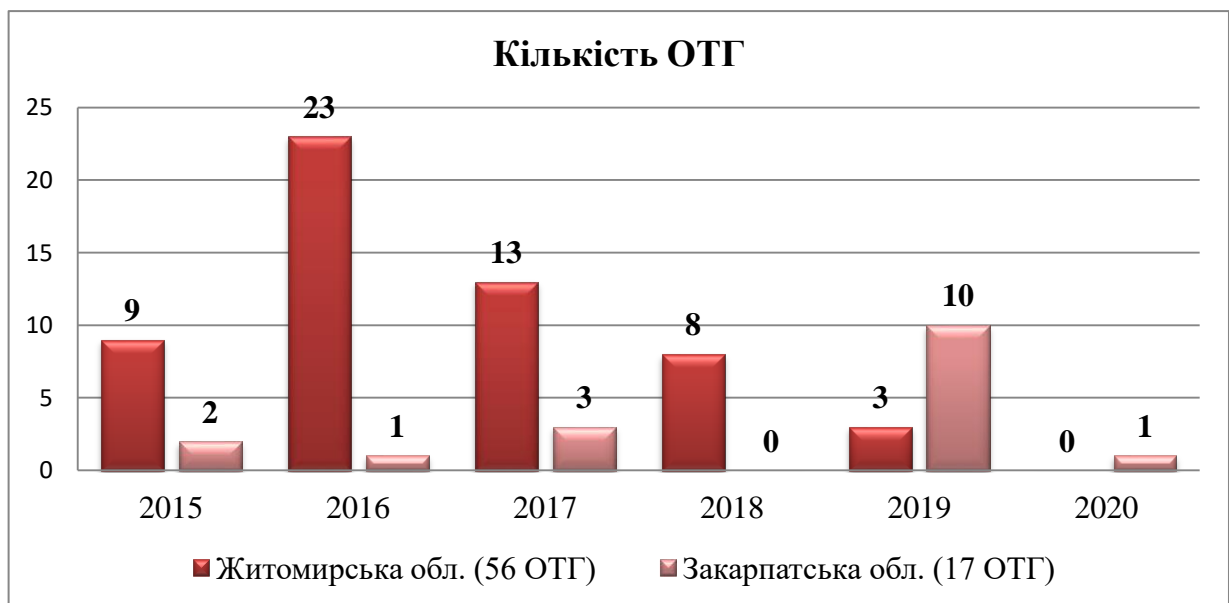


Рис. 2.2. Кількість утворених ОТГ в Житомирській та Закарпатській областях (за роками) (складено за джерелом [16])

У законодавстві закріплена норма, що до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України (підтверджено і Законом України

від 16 квітня 2020 р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад»[36]). Тому решта ОТГ були визначені в адміністративний спосіб. Протягом квітня–травня 2020 р. урядом затверджено оновлені перспективні плани всіх областей, які повністю охоплювали їх території. 17 липня 2020 р. Верховною Радою України прийнято Постанову № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів» [45], відповідно до якої у складі нових районів визначено 1469 територіальних громад, 31 громада знаходиться на тимчасово окупованих територіях України в Донецькій та Луганській областях. На території АР Крим затвердження адміністративних центрів та територій територіальних громад буде виконане після деокупації.

У низці випадків Постановою було ліквідовано добровільно створені ОТГ у 2014–2019 рр., що викликало акції протестів. Причинами ліквідації дрібних ТГ було названо потребу створення спроможних громад зі значним соціально-економічним потенціалом, підвищення їх бюджетних можливостей та функціональної самостійності [46, с. 58].

Чисельність ОТГ у кожній області є різною і ніяк не корелюється з площею та населенням області. За показником кількості жителів ОТГ суттєво різняться. Найменша за чисельністю населення Макіївська ОТГ Чернігівської області налічує 1600 жителів, найбільша – Лиманська ОТГ Донецької – 44200 осіб. Експерти вважають, що в Україні оптимальною для успішного функціонування громади кількістю жителів є 10-12 тис. осіб [6, с. 69].

За чинним законодавством України ОТГ поділяються на міські, селищні та сільські – залежно від статусу населеного пункту, який є адміністративним центром громади.

Таким чином, у 2020 р. в Україні вперше затверджено новий АТУ базового (локального) рівня, що є важливим кроком на шляху закріплення в правовому полі територіальної основи місцевого самоврядування.

2.3. Критерії спроможності об'єднаних територіальних громад

Головна мета адміністративно-територіальної реформи в Україні – створити самодостатні територіальні громади з чітким функціональним розмежуванням повноважень виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

В українському законодавстві спроможність ТГ трактується, у першу чергу, як спроможність забезпечувати належний рівень надання базових публічних послуг. Важливим критерієм для об'єднаних територіальних громад є їхня фінансова спроможність. На фінансовий потенціал громади впливають різноманітні фактори: географічне розташування, історичний розвиток, культурні традиції, наявність економічно активних підприємницьких структур, корисних копалин, промислова та соціальна інфраструктура.

Як зауважує Б. М. Шевчук, спроможність визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [49, с. 46].

У Практичному посібнику із питань формування спроможних територіальних громад під дефініцією «спроможна територіальна громада» розуміється така громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктурні та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади [35, с. 4].

На сьогодні більшість ТГ України в умовах наявності повноважень щодо вирішення питань місцевого значення, є неспроможними до їх належного виконання у зв'язку з браком матеріальних та фінансових ресурсів, низькою якістю чи відсутністю інфраструктури (будівлі, споруди, дороги тощо) та браком кадрів відповідної кваліфікації.

Важливим чинником формування бюджетів ТГ є розмежування податків та зборів. ТГ отримали повноваження та ресурси, які раніше надавалися тільки містам обласного значення: зарахування до місцевого бюджету 60 % податку на доходи фізичних осіб (на сьогодні ініціюється збільшення цієї частки з 60 % до 65 %), 100 % з єдиного податку, податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). Одночасно ТГ отримали право на державні трансферти для збалансування та вирівнювання фінансової спроможності: освітня та медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад та ін., а також базова дотація (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам) і реверсна (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів) дотації.

Як відмічають аналітики, до 2014 р. відсоток дотаційності місцевих бюджетів становив 96,3 %, а донорами було 3,7 % місцевих бюджетів, у 2017 р. дотаційними були 72,5 % бюджетів, обсяг бюджетів-донорів зріс до 16,2 %. За результатами 2020 р. серед 872 ОТГ, утворених в 2015–2019 рр., бюджети з базовою дотацією мали 608 громад (близько 70 %), з реверсною дотацією – 129 громад (14,8 %). Кількість бездотаційних громад склала 135, тобто 15,5 % [25].

За витратами частка бюджетів місцевого самоврядування у зведеному бюджеті держави складає близько 50 %. Але рівень власних доходів місцевого самоврядування у зведеному бюджеті складає лише 20 %, що свідчить про високий рівень залежності місцевого самоврядування від трансфертів з державного бюджету [9, с. 16].

Проведений аналіз оцінки уряду за 2020 рік свідчить про наявність суттєвої диференціації в ресурсному забезпеченні громад. Тому на сьогодні надзвичайно актуальним є не лише питання моніторингу рівня їхньої фінансової спроможності, але й впровадження комплексної оцінки, що відобразить ще й актуальну ресурсну базу ОТГ.

У 2021 р. Міністерством розвитку громад та територій створено аналітичний портал спроможності ТГ [47], який слугує не лише для констатації

певної статистики. Наведені показники відображають потенціал кожної територіальної громади та набутий нею рівень розвитку. Його змістова наповненість відображена на рис. 2.3.

Демографія	Інфраструктурний розвиток	Фінансове забезпечення
<ul style="list-style-type: none"> • населення територіальних громад • динаміка чисельності населення ТГ • частка осіб молодше працездатного віку • частка осіб старше працездатного віку • частка осіб працездатного віку • кількість учнів, що навчаються в ЗЗСО ТГ • кількість дошкільнят в ЗДО ТГ 	<ul style="list-style-type: none"> • площа територіальних громад • кількість ЗЗСО ТГ • кількість ЗДО ТГ • кількість закладів, що надають первинну медичну допомогу • кількість декларацій, підписаних з сімейними лікарями територіальної громади • кількість будинків культури • кількість публічних бібліотек • кількість мистецьких шкіл • кількість музеїв 	<ul style="list-style-type: none"> • всього надходжень до місцевого бюджету (загальний фонд) • частка місцевих податків в дохідній частині бюджету загального фонду • індекс податкоспроможності • базова та реверсна дотація територіальних громад • надходження акцизу грн/на 1 жителя • надходження єдиного податку грн/на 1 жителя • надходження плати за землю грн/на 1 жителя • частка витрати на оплату праці загальнодержавних функцій (місцеве самоврядування) від дохідної частини загального фонду

Рис. 2.3. Показники спроможності територіальних громад (складено за джерелом [47])

Аналіз результатів за різними показниками засвідчує, що кращі фінансово-економічного розвитку мають великі (укрупнені) ОТГ, менші громади не мають змоги ефективно функціонувати без дотацій.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

3.1. Формування спроможного районного рівня адміністративно-територіального устрою України

В умовах реалізації реформи децентралізації публічної влади реформування районного рівня АТУ України було неминучим. Досить часто утворення ОТГ відбувалося за принципом «одна громада – один район» чи «дві громади – один район» (станом на липень 2020 р. у 76 випадках межі ОТГ збігалися з межами району), що мало наслідком збереження на території однієї чи кількох громад ще й районного рівня управління та самоврядування [31, с. 4]. При цьому функції району переходили до ОТГ і він як АТО вихолощувався [9, с. 14]. Виникаюче двовладдя на рівні місцевого самоврядування негативно впливало на процеси розподілу ресурсів та повноважень між ОТГ і районом.

Протягом квітня – травня 2020 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено оновлені перспективні плани всіх областей, які повністю охоплювали їх території. 17 липня 2020 р. Верховною Радою України прийнято Постанову № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів», відповідно до якої 490 старих районів ліквідовано, натомість утворено 136 нових районів (з них 17 районів знаходяться на тимчасово окупованих територіях: в АР Крим – усі 10 районів, в Донецькій області – 3 (Горлівський, Донецький, Кальміуський) райони, в Луганській області – 4 (Алчевський, Довжанський, Луганський, Ровеньківський) райони). У складі цих районів визначено 1469 територіальних громад, 31 громада знаходиться на тимчасово окупованих територіях України в Донецькій та Луганській областях. На території АР Крим затвердження адміністративних центрів та територій територіальних громад буде виконане після де окупації [45].

Кількісна характеристика нового АТУ (райони та територіальні громади) України у розрізі областей відображена в Додатку А.

Найбільшими за площею в Україні стали Коростенський (11,07 тис. км²), Полтавський (10,85 тис. км²), Хмельницький (10,76 тис. км²) райони, тоді як найменші – Косівський, Рахівський, Буцацький, Вижницький – займають площу до 2 тис. км². За кількістю населення лідирують Харківський, Одеський, Львівський, Дніпропетровський (понад 1 млн. осіб), а найменшими є гірські (Рахівський, Верховинський, Косівський) та слабозаселені степові і поліські райони – Бериславський, Геніченський, Новгород-Сіверський, Корюківський та ін. Відтак, найбільшим за площею район України перевищує найменший у 14 разів, а за населенням – у 54 рази. Понад 350 міських поселень, які мали статус районних центрів до впровадження реформи тепер стали лише центрами ТГ. Взагалі не стали центрами громад 47 міст і більше 400 селищ [46, с. 58–61].

Першими кроками до закріплення оновленого АТУ на районному рівні стали місцеві вибори, які були проведені в жовтні 2020 р., на яких було обрано депутатський корпус 123 районних рад

Нові райони утворюються виключно для організації системи виконавчої влади. Це виглядає логічним, оскільки субрегіональна ланка адміністративно-територіального поділу становить основу територіальної організації державної виконавчої влади. Проте ухваленню рішень щодо просторового (географічного) поділу нових районів, на думку аналітиків, мало би передувати остаточне узгодження функцій нових органів влади на субрегіональному рівні [22, с. 59].

Ще однією особливістю нового районного поділу є те, що практично не залишилося районів, в яких більшість населення становили б представники національних меншин: наприклад, ліквідовані Путивльський та Середина-Будський райони у Сумській області, де етнічні росіяни становили більшість населення, Герцаївський, Глибоцький та Новоселицький райони у Чернівецькій області, де переважають румунська та молдавська нацменшини; при цьому збережені Берегівський район на Закарпатті, де значну частку становлять етнічні угорці, Болградський район Одеської області, що є етнічним ареалом

болгар в Україні [31, с. 10]. Включення територій компактного проживання тієї чи іншої нацменшини за загальним територіальним принципом до певного району, з одного боку, можна розцінювати як позитивний наслідок – зменшення загрози розвитку відцентрових тенденцій, а з іншого, існують ризики розцінювання цього стану її представниками як своєрідного виклику для національної ідентичності, що може призвести до наростання міжетнічної напруги.

Реформування районної ланки адміністративно-територіального поділу створило АТО з більшою площею, кількістю населення та потенціалом для розвитку, а отже нові райони потенційно володіють вищим ступенем самодостатності. Проте паралельно з розширенням території районів відбувається фактичне звуження можливостей їх органів місцевого самоврядування.

Укрупнення адміністративних районів, на наш погляд, є цілком виправданими та доцільним. Проте наявність низки проблем процедурного характеру може бути чинником стимулювання спроб перегляду реформи АТУ вже в найближчій перспективі.

Таким чином, розпочато реформування територіальної організації влади на субрегіональному (районному) рівні, при чому законотворці оформили цю дію не у вигляді Закону України, а шляхом прийняття Постанови. Крім того, процес укрупнення районів відбувся пришвидшеними темпами: від внесення проєкту Постанови про утворення та ліквідацію районів до її розгляду на засіданні Верховної Ради України пройшов лише один місяць без належного рівня підготовки на місцях до зміни системи управління і самоврядування. Це викликало певне невдоволення у суспільстві, зокрема в багатьох областях пройшли протестні акції, викликані втратою окремими населеними пунктами статусу районних центрів, не підтримала укрупнення районів й Асоціація міст України, що є найбільшою громадською організацією, що об'єднує представників органів місцевого самоврядування.

3.2. Проекти утворення регіонального рівня адміністративно-територіального устрою України

Крайнім етапом реформи АТУ України має стати реформування регіонального рівня адміністративно-територіального поділу. Як зазначив Р. Безсмертний: «Сучасна система територіального устрою України сформована в період існування радянської влади та побудована на основі тоталітарного режиму... Вона характеризується великим рівнем централізації та позбавленням представницьких органів на місцях можливості проводити біль-менш незалежну та якісну політику щодо надання населенню якісних послуг та діє не інтересах людини і громадянина, а в інтересах держави. Ця система на сьогодні стала на заваді проведенню активних економічних змін в державі та вносить дисбаланс у фінансову систему країни позбавляючи населення в отриманні якісних та ефективних державних послуг. Такий устрій побудований для соціалістичної моделі економіки і не пристосований до сучасних світових та державних реалій» [7, с. 146]. Тому реформування регіональної ланки є вкрай важливим і актуальним для остаточного закріплення досягнень реформи АТУ та децентралізації публічної влади в Україні.

У національному законодавстві під терміном регіон мається на увазі певна територія України. В тексті Конституції України термін регіон закладений в у конституційні засади територіального устрою, що ґрунтується на засадах «збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» (ст. 132) [27].

У науковій літературі регіон розглядається як природне економіко-адміністративно-управлінське територіальне утворення. Переважно територіально-географічні межі регіонів природно пов'язані з історичними адміністративними межами областей України, які можуть стати базовими регіональними структурами держави [29, с. 71].

Існуючий на сьогодні термін «область» щодо регіонального рівня АТУ, не зважаючи на своє майже столітнє існування, в жодному нормативно-правовому акті не має свого визначення. З огляду на це низка науковців виступає за повернення до власне української термінології щодо означення регіону – земля, край, округа, паланка, воєводство та ін. Лунають також пропозиції використати термін «регіон».

За час існування незалежної України фахівцями з різних галузей було запропоновано понад 10 різних схем районування на основі макрорегіоналізації. Здебільшого йдеться про 6–9 макрорегіонів, виділених з урахуванням історичних особливостей, природно-ресурсного потенціалу, щільності населення, рівня урбанізації тощо. Основою цього поділу є економічне районування, але деякі варіанти пропонувалися і в якості моделей майбутнього адміністративно-територіального поділу. Слушним, на наш погляд, є зауваження І. Й. Магновського, який зазначив, що історико-політичні критерії вдосконалення територіального устрою України засвідчують необхідність врахування етнонаціональної палітри держави. Саме тут особливості етнічних регіонів виступають консолідуючим фактором об'єднання областей у регіональні структури [29, с. 69].

Варто зауважити, що науковці та політики по-різному бачать перспективи подальшого реформування АТУ України. Фахівцями дискутуються кілька підходів до політико-територіальної організації держави, серед яких і збереження існуючого адміністративно-територіального поділу країни з можливим переглядом кордонів і внутрішнього устрою деяких областей. Популярними є ідеї самоуправління великих регіонів на основі об'єднання кількох сучасних областей [1, с. 71]. Наприклад, у концепції Б. Данилишина, базованій на історичному досвіді та наявності у кожній країні власних сформованих форм територіального устрою, пропонується у перспективі ліквідація обласного поділу України і запровадження земельного, мова йде про виділення восьми земель: Київської, Волинської, Карпатської, Подільської,

Придніпровської, Донецької, Причорноморської, Харківської (Східної) та Автономної Республіки Крим [11, с. 140].

На думку І. Мельника, регіональний рівень АТУ України має включати 11 земель з досить широкими правами в галузі самоврядування, які виникли історично і мали приблизно однаковий склад населення. Зокрема, дослідник виокремлює: Волинь (Волинська та Рівненська області); Галичину (Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська області); Закарпаття (Закарпатська область); Буковину (Чернівецька область); Правобережжя (Житомирська, Вінницька, Хмельницька, Черкаська області); Гетьманщину (Київська, Чернігівська, Полтавська області); Слобожанщину (Харківська та Сумська області); Донбас (Донецька та Луганська області); Придніпров'я (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області); Чорномор'я (Одеська, Миколаївська та Херсонська області); Крим (Автономна республіка Крим) [30, с. 44–46].

Проте інша частина аналітиків не поділяє позицію щодо необхідності укрупнення областей, оскільки це призведе до створення надвеликих адміністративних одиниць, що відповідають розмірам середніх європейських країн, а це, у свою чергу, є не характерним для унітарних держав. Крім того, це може спровокувати певні загрози, а саме: політичні (сепаратизм), соціально-культурні (концентрація у великих містах і занепад периферії), економічні (посилення економічно потужних, проте послаблення депресивних областей) тощо. Так, Б. Горинь пропонує утворити 80–90 таких одиниць, схожих до французьких департаментів; М. Дністрянський – замість областей створити приблизно 80 округів; П. Маслак – поділити Україну на 99 округ чи регіонів. Інститутом трансформаційного суспільства запропоновано замість 25 областей та 490 районів створити 99 паланок [18, с. 224].

Вчені виділяють низку критеріїв, якими необхідно керуватися при реформуванні обласного рівня, зокрема: екологічний, географічний (рельєф, водні ресурси, ліси), демографічний, етнічний і культурологічний, історичний, територіальний. Також необхідно враховувати природно-ресурсний потенціал, економічний розвиток та можливість надання послуг населенню [18, 230].

У Проекті Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України», що вносився до парламенту у 2020 р., визначалося, що область є адміністративно-територіальною одиницею регіонального рівня, що складається з районів (ст. 7) [41].

Таким чином, реформування регіонального рівня АТУ України очікує нашу державу в найближчій перспективі. На сьогодні основною АТО регіонального рівня залишається область.

3.3. Напрями удосконалення адміністративно-територіального устрою України

На важливості реформи АТУ України наголошується на найвищому державному рівні. Прем'єр-міністр України Д. Шмигаль, назвавши формування районів завершенням основного етапу адміністративно-територіальної реформи, у червні 2020 р. зазначив, що «це одна з найбільш важливих і найбільш успішних реформ. Ця реформа також одна з найбільш зрозумілих та підтримуваних людьми...» [51].

Як відмітив один із провідних українських експертів з децентралізації А. Ткачук: «В Україні перший етап децентралізації був успішнішим, ніж у країнах Європи... Добровільне об'єднання в європейських країнах тривало 10-20 років і вони не виходили навіть на 10-15%, і вже потім ухвалювали рішення про адміністративне об'єднання. Тобто Україна тут показала те, що не показала жодна країна Європи – ми зробили перший етап об'єднання достатньо швидко і енергійно» [48].

Проте паралельно з успіхами в реалізації реформи адміністративно-територіального устрою виокремлюється і низка проблем, усунення яких дозволить створити оптимально якісну модель АТУ України з урахуванням історичних, соціально-економічних та політичних особливостей.

По-перше, реформування адміністративно-територіального устрою відбувається без належного законодавчого закріплення та правової підтримки, в

умовах застарілої нормативно-правової бази, що значно утруднює цей процес. Відсутність конституційного та законодавчого оформлення трансформацій АТУ породжує питання щодо їх конституційної та демократичної легітимності. Тому актуальною потребою є внесення змін до Конституції України та прийняття базового Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», в якому знайдуть своє адекватне відображення як вже реалізовані зміни, так і майбутні трансформації адміністративно-територіального устрою України.

По-друге, реформа здійснюється з використанням ненадійної демографічної інформації щодо реальної чисельності населення певного населеного пункту чи території, що є важливим критерієм при визначенні меж адміністративно-територіальних одиниць. Останній перепис населення в Україні проводився в 2001 р., наступний запланований на 2023 р., на нагальність його проведення вказують і міжнародні експерти.

По-третє, неофіційно дана реформа зветься до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць в адміністративний спосіб без попереднього відповідного узгодження функцій нових органів виконавчої влади на субрегіональному рівні та органів місцевого самоврядування. З передачею фінансово-економічних зобов'язань на місця центр фактично передає і владу в регіони. В таких умовах центральна влада втрачає авторитет на місцях, натомість регіональні еліти підкреслюють свою значимість.

По-четверте, Концепція розвитку місцевого самоврядування і децентралізації влади передбачала демократичні засади утворення ОТГ. Проте подальший адміністративний характер проведення об'єднання територіальних громад з частковою ліквідацією дрібних громад без згоди їхніх жителів, утворених на початковому етапі реформи, спричиняє прецеденти щодо добровільності принципів місцевого самоврядування.

По-п'яте, майбутній заключний етап реформи АТУ, пов'язаний з трансформаціями регіонального рівня, повинен бути виваженим, добре організованим і науково обґрунтованим, оскільки пришвидшена його реалізація

без урахування регіональної специфіки несе значні ризики особливо в умовах порушення принципу територіальної цілісності України з боку Російської Федерації. Задля уникнення гучного негативного суспільного резонансу перед практичним втіленням наступного реформеного етапу доцільно провести громадські консультації, масштабні експертні обговорення з залученням закордонних організацій та спеціалістів в галузі державного управління, унормувати конституційну та законодавчу базу АТУ України.

ВИСНОВКИ

1. Поняття «адміністративно-територіальний устрій» органічно поєднує в собі два елементи державності – територіальний поділ та систему органів управління. При цьому АТУ охоплює лише деякі аспекти територіального устрою держави. Наразі практика реалізації органами публічної влади та територіальними громадами конституційних принципів територіального устрою України зосереджена на двох основних напрямках: забезпечення територіальної єдності й цілісності Української держави та проведення децентралізації влади.

2. Сучасні елементи АТУ України мають давні історичні витoki. Зокрема, територіальна громада (верв) як союз її вільних членів, що самі розпоряджаються собою і укладають між собою вільні угоди, починає свою еволюцію ще з часів Київської Русі і знайшла своє нормативне закріплення в «Руській Правді». Район та область з'являються в структурі українського АТУ в радянський період: райони – з 1920-х рр., області – з 1930-х рр.

3. Сьогоднішнє нормативно-правове регулювання системи АТУ України забезпечується Конституцією України, низкою Законів України, постанов та інших нормативно-правових актів, частина з яких є застарілими. Для ефективного завершення реформи АТУ вкрай необхідним є прийняття змін до поточної редакції Конституції України, базового Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», яким би було визначено остаточну модель АТУ України, правовий статус і види АТО тощо, а також закону щодо «особливого статусу» ОРДЛО тощо.

4. Громади як базові одиниці АТУ України утворювалися у 2015–2019 рр. шляхом добровільного об'єднання. У 2020 р. в адміністративний спосіб, передбачений українським законодавством, Постановою Верховної Ради України було визначено 1469 територіальних громад у складі нових районів, при цьому частину дрібних громад, утворених на добровільних засадах, було ліквідовано. Критерієм успішної діяльності ТГ є її спроможність, зокрема

фінансова та ресурсна, що є здатністю територіальних громад забезпечувати належний рівень надання базових публічних послуг. Розроблено систему показників спроможності територіальних громад (демографія, інфраструктурний розвиток, фінансове забезпечення), моніторинг й аналіз яких дозволять визначити потенціал кожної громади та оцінити набутий нею рівень розвитку. На сьогодні зафіксовано, що кращі результати фінансово-економічного розвитку мають великі (укрупнені) ТГ, тоді як менші громади не мають змоги ефективно функціонувати без дотацій.

5. Наступним кроком у реформуванні стало укрупнення районів як одиниць субрегіонального рівня АТУ: ліквідовано 490 старих районів, утворено 136 нових районів. Цей етап був здійснений у пришвидшеному режимі у зв'язку з необхідністю підготовки до проведення місцевих виборів на новій територіальній основі. Новий районний поділ характеризується суттєвими розривами як за територіальними, так і демографічними критеріями. Він майже не забезпечив збереження етнічних ареалів проживання національних меншин в межах однієї АТО. Ці недоліки та інші процедурні порушення можуть спровокувати спроби перегляду трансформованого субрегіонального рівня АТУ вже в найближчій перспективі. Хоча в цілому укрупнення районів є доцільним з точки зору збільшення їх ресурсного потенціалу та зростання ступеня їх самодостатності.

6. На часі проведення заключного етапу реформи АТУ – зміни регіонального рівня. Існує два протилежних підходи – укрупнення та розукрупнення регіонів. Йде дискусія щодо дефініції на означення АТО регіонального рівня: земля, край, округа, паланка, воєводство, область, регіон та ін. Для забезпечення ефективного завершення реформи варто врахувати наступні пропозиції: удосконалення законодавчої бази, внесення конституційних змін в частині адміністративно-територіального устрою держави; проведення перепису населення для отримання актуальної демографічної статистики; попереднє проведення громадських консультацій, експертних обговорень, в т. ч. із залученням міжнародних експертів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Адамович С. В. Історико-етнографічні регіони як фундамент майбутньої адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія № 6: Історичні науки* : зб. наук. праць. Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2008. Вип. 6. С. 69–74.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: монографія / В. С. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк та ін.; К.: Геопринт, 2009. 615 с.
3. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування : монографія / наук. ред. В. С. Кравців. Львів, 2016. 264 с.
4. Адміністративно-територіальний устрій України: шляхи реформування : монографія / В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвіїшин та ін. К.: Геопринт, 2007. 365 с.
5. Атлас адміністративно-територіального устрою України. Новий районний поділ та територіальні громади : 2020. Видання друге / П. Остапенко, Р. Перхалюк, О. Бончковський, С. Остапенко. Київ, 2020. 56 с.
6. Бевз Т. Специфіка здійснення реформи децентралізації в регіонах України : здобутки і прорахунки. *Народна творчість та етнологія*. 2019. № 3. С. 65–75.
7. Безсмертний Р. Проблеми реформування адміністративно-територіального устрою. *Проблеми реформування публічної влади* : зб. матеріалів та док. / заг. ред. Р. П. Безсмертного, наук. ред. М. Пухтинський. К. : Атіка, 2009. С. 141–152.
8. Бородіна О. Економічний вектор сучасної децентралізації: проблеми та шляхи вирішення. *Економіка та суспільство*. 2021. № 24. URL : <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/179/171> (дата звернення: 20.11.2021).

9. Буркинський Б. В., Горячук В. Ф., Мурзановський Г. М. Адміністративно-територіальна реформа України: системне уявлення. *Економічні інновації*. 2018. Т. 20. Вип. 3. С. 8–19.
10. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученко. Київ : Юрид. думка, 2007. 992 с.
11. Верменич Я. В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації. *Український історичний журнал*. 2005. № 4. С. 114–145.
12. Герасимюк К. Х. Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду : дис. на здобуття н. ст. к. н. з держ. управління: 25.00.02. Одеса, 2016. 259 с.
13. Гречко О. О. Система принципів територіального устрою України: проблеми теорії та законодавчого закріплення. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків : Право, 2012. Вип. 24. С. 208–219.
14. Гречко О. О. Принципи територіального устрою України : конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02. Харків, 2018. 228 с.
15. Громада / Великий тлумачний словник сучасної мови. URL: <https://slovnyk.me/dict/vts/%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D0%B0> (дата звернення: 10.10.2021).
16. Громади. URL : <https://decentralization.gov.ua/gromada> (дата звернення: 01.11.2021)
17. Грушевський М. Історія України-Руси: в 11 т. К.: Наук. думка, 1991. Т. 1. 732 с.
18. Губань Р. В. Становлення та розвиток адміністративно-територіального устрою України в ХХ – на початку ХХІ століття (історико-правове дослідження): дис. ... д. ю. н.: 12.00.01. К., 2018. 601 с.
19. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження: автореф. ... д. ю. н.: 12.00.01. Львів, 2009. 45 с.

20. Гуцало Л. В. Національно-адміністративне районування на Півдні України (20-30-і роки ХХ ст.). *Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України*. 2007. № 5. С. 109–113.
21. Дем'янчук О. І. Сутнісні характеристики та формування адміністративно-територіальних одиниць у контексті децентралізації регіонального розвитку. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. 2018. № 9(37). С. 117–124.
22. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: Наукова доповідь. Київ: НІСД, 2020. 153 с.
23. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. / О. В. Шевченко, В. В. Романова, Я. А. Жаліло та ін.; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.
24. Жила Т. І. Адміністративно-територіальна лексика української мови: автореф. дис... канд. філол. н.: 10.02.01. К., 2006. 19 с.
25. З якими фінансовими показниками закінчили 2020 рік об'єднані громади – рейтинг. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13333> (дата звернення: 22.11.2021).
26. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / за ред. Шевчук Л. Т. Львів, 2007. 254 с.
27. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр> (дата звернення: 10.10.2021).
28. Кулинич П. Громади в адміністративно-територіальному устрої України: важкий шлях до легітимізації / LexInform. Юридичні новини України. 18 лютого 2020. URL : <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/gromady-v-administratyvno-terytorialnomu-ustroyi-ukrayiny-vazhkyj-shlyah-do-legitymizatsiyi/> (дата звернення: 20.10.2021).
29. Магновський І. Й. Регіональний підхід як один із напрямів удосконалення територіального устрою України: конституційно-правовий

аспект. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 24. С. 66–74.

30. Мельник І. Національний склад населення та мовна ситуація в Україні. *Державність*. 1992. № 2. С. 44–50.

31. Новий районний поділ: проблеми функціонування, перспективи удосконалення. Аналітична доповідь. Київ: НІСД, 2021. 20 с.

32. Оргієць О. М. Становлення територіальної громади під час формування адміністративно-територіального поділу України: історія і сучасність. *Публічне адміністрування : теорія та практика* : електрон. зб. наук. пр. Дніпропетровськ, 2011. Вип. 2. URL : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/110omuis.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/110omuis.pdf) (дата звернення : 01.11.2021).

33. Патицька Х. О. Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 4. С. 320–328.

34. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України : підручник. Київ : Ліра-К, 2012. 576 с.

35. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. Київ : USAID, 2015. 46 с.

36. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16 квітня 2020 р. № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> (дата звернення: 20.11.2021).

37. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону від 01.07.2015 № 2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812 (дата звернення: 22.11.2021).

38. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону від 13.12.2019 № 2598. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 22.11.2021).

39. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування): Проект Закону від 26.06.2014 № 4178а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513 (дата звернення: 22.11.2021).

40. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 20.11.2021).

41. Про засади адміністративно-територіального устрою України : Проект Закону від 24 січня 2020 р. № 2804. URL : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (дата звернення: 21.11.2021).

42. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України: Проект Закону України від 28.01.2021 № 4664. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936 (дата звернення: 21.11.2021).

43. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 № 1654-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10#Text> (дата звернення: 20.11.2021).

44. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 20.11.2021).

45. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення: 22.11.2021).

46. Склярська О. Реформа адміністративно-територіального устрою України в контексті впливу на статус і функції поселень. *Наукові записки*

Тернопільського національного педагогічного університету ім. Володимира Гнатюка. Сер. Географія. 2021. Вип. 1 (50). С. 57–64.

47. Спроможність громад 2021. URL: https://tdukr.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=47f24b79311f44e2863eabe27ccbdc81&fbclid=IwAR3NdmVaXZD_ojyJnqt41UF01jJ5eOuNZLfJALas hZLhfl2mg8w5cdv0ohk (дата звернення: 23.11.2021).

48. Ткачук А. В. Україні перший етап децентралізації був успішнішим, ніж у країнах Європи. Солідарність. 2018. URL: <http://open.solidarnist.ua/?p=2308> (дата звернення: 02.11.2021).

49. Шевчук Б. М. Територіальна громада: поняття, статус та ознаки. *Ефективність державного управління. 2019. Вип. 4 (61). Ч. 1. С. 39–49.*

50. Шевчук С. М. Адміністративно-територіальна система Полтавської області: ретроспективно-перспективна модель. *Вісник ОНУ. Сер.: Географічні та геологічні науки. 2020. Т. 25, вип. 1(36). С. 184–197.*

51. Шмигаль Д. Реформа адміністративно-територіального устрою має бути завершена цього року. *Урядовий портал. 2020. 12 червня. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/denis-shmigal-reforma-administrativno-teritorialnogo-ustroyu-maye-buti-zavershena-cogo-roku>* (дата звернення: 25.11.2021).