

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ: ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

Стогова О. В.

канд. політ. наук, доцент,

Сумський державний університет, Україна

Анотація. Автором проаналізовано адміністративно-територіальний устрій України, вивчено його правові засади, досліджено спроби та перспективи його реформування.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, реформа адміністративно-територіального устрою.

Stogova Olga Volodymyrivna, PhD in Political Sciences, assistant professor, Sumy state university, Ukraine

ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL STRUCTURE OF UKRAINE: PROSPECTS OF REFORMING

Summary. The author analyzes the administrative-territorial structure of Ukraine, studies its legal foundations, researches the attempts and prospects of its reformation.

Key words: administrative-territorial structure, reform of administrative-territorial structure.

Адміністративно-територіальний устрій сучасної України формувався протягом радянського періоду і навіть у наш час регулюється нормативно-правовим актом, ухваленим Президією Верховної Ради УРСР у 1981 р. [1]. У колі експертів та на рівні громадських обговорень необхідність реформування адміністративно-територіального устрою в Україні давно визнана, але через відсутність політичної волі та відмінність у поглядах на майбутній територіальний поділ країни з боку різних політичних сил питання залишається не вирішеним. Як демонструють численні дослідження європейського досвіду, основним принципом реформування адміністративно-територіального устрою за останні півстоліття став принцип децентралізації. Цей принцип не новий і для України, і навіть поряд із принципом централізації зафіксований у ст. 132 Конституції України [2].

В Україні публічна влада діє на чотирьох рівнях: загальнонаціональному, обласному, районному та на рівні населеного пункту. На останньому реалізується місцеве самоврядування, адже за ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. На рівні району та області існує жорстка централізація влади, що уособлюється місцевими державними адміністраціями, які відповідно до ст. 118 Конституції України відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня [2].

Порівняння із сучасною європейською практикою продемонструвало невідповідність територіальної організації влади України прийнятим демократичним стандартам місцевого самоврядування. Інституціональне

визнання необхідності проведення реформи адміністративно-територіального устрою відбулося ще 2005 р., коли були визначені основні її принципи: повсюдність, самодостатність, доступність [3]. Але зміни територіальної організації влади вимагали принципових змін у державному управлінні в цілому, що наштовхнулося на опір місцевих еліт та законодавчої влади.

Наступна спроба реформувати територіальний поділ України відбулася 2013 р., коли Кабміном був розроблений «Проект реформи органів місцевого самоврядування», яким пропонувалося створити три рівні адміністративно-територіальних одиниць: громада, район, регіон [4]. Але реформа знову виявилася такою, що не на часі.

Реформа місцевого самоврядування в Україні фактично розпочалася 2014 р., але без адміністративно-територіальної складової, після прийняття Кабміном Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [5]. Концепція зберігає чотири рівні: громада – район – регіон – держава, але із перерозподілом повноважень на рівень громади. Для забезпечення правової основи здійснення реформи Верховною Радою України були прийняті: зміни до бюджетного [6] та податкового [7] кодексів, закони про добровільне об'єднання територіальних громад [8], про співробітництво територіальних громад [9]. Наступним етапом у проведенні реформи, який має забезпечити саме її адміністративно-територіальну складову, стало схвалення Урядом Проекту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України № 8051 від 22.02.2018 р. [10], який знаходиться на розгляді у Верховній Раді України.

Цим законопроектом надається законодавчого врегулювання порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів, а також їхнє віднесення до певних категорій. Принципово важливо, що у ст. 5 вказаного законопроекту надано визначення та перераховані конкретні ознаки адміністративно-територіальної одиниці. Нормою законопроекту передбачені адміністративно-територіальні одиниці регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів.

У ст. 7 Проекту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України № 8051 сформульовано поняття громада та чітко регламентоване місце знаходження її адміністративного центру. У ст. 8 визначено поняття району та зазначені вимоги щодо кількості населення необхідної для його утворення – 150 тис. мешканців. Проектом Закону (п. 2 ст. 8) визначено, що район є територіальною основою організації та діяльності місцевого органу виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування району. Вказана норма законопроекту відповідає реалізації принципу децентралізації влади, оскільки передбачає створення виконавчих органів місцевого самоврядування на рівні району, що має забезпечити реальне місцеве самоврядування на цьому рівні, а не лише його представницьку функцію, що сьогодні здійснюється районними радами.

Застарілий адміністративно-територіальний устрій України не відповідає європейським стандартам місцевого самоврядування та сучасним

вимогам українського суспільства. У руслі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні вже завершується етап створення територіальної основи для ефективного самоврядування, що забезпечується добровільним об'єднанням територіальних громад. Наступним етапом має стати реформування другої ланки адміністративно-територіального устрою – району, що не можливе без прийняття нового закону про адміністративно-територіальний устрій України.

Література

1. Верховна Рада України, 2019. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-X. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1654->
2. Конституція України. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>
3. Безсмертний Р. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні. URL : <http://www.adm.dp.ua/OBLADM/OblDp.nsf/b19e47826f35603ec2256f29003c32ff/60e3a21fd141cd61c22571aa0027dbeb>.
4. Ворошилов О. Перспективи здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні. URL : <http://nbuviar.gov.ua/asambleya/voroshilov-N62013.php>
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України (№ 2233–VIII) URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2233-19>
7. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деякі законодавчі акти України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році : Закон України (№ 2245–VIII). URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245>
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII від 05.02.2015 № 157-VIII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
9. Про співробітництво територіальних громад : Закон України URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
10. Про засади адміністративно-територіального устрою України : проект Закону України № 8051 від 22.02.2018 р. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508