

**ЩОРІЧНИЙ ВСЕУКРАЇНСЬКИЙ КОНКУРС
«КРАЩИЙ ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ»**

Творча робота учасника третього туру
щорічного Всеукраїнського конкурсу
«Кращий державний службовець»

на тему:

Адміністративно-територіальна реформа в Україні.

Огерь Марії Павлівни
прізвище, ім'я, по батькові учасника

Вітовська районна державна адміністрація
місце роботи

завідувач сектору з питань внутрішньої
політики, зв'язків з громадськими
організаціями та ЗМІ апарату
райдержадміністрації
посада

_____ 2017 р.
дата виконання

_____ *підпис учасника*

м. Миколаїв

2017 рік

ЗМІСТ

ВСТУП

Розділ 1. Історія реформування адміністративно-територіального устрою в Україні

Розділ 2. Зарубіжний досвід адміністративно-територіальних реформ.

Розділ 3. Нормативно-правове регулювання адміністративно-територіального устрою в Україні

ВИСНОВОК

ЛІТЕРАТУРА

ВСТУП

Наразі Україна перебуває у вирі реформ та змін, які віднайшли своє відображення в стратегії сталого розвитку "Україна - 2020", яка визначає ряд векторів руху розвитку. Нас цікавить вектор відповідальності, а саме реформа децентралізації.

Адміністративно-територіальний устрій держави є одним із найважливіших чинників забезпечення її територіальної цілісності, передумовою для практичної реалізації принципів сталого розвитку в межах територіальних адміністративних утворень і держави у цілому.

Як і в інших країнах Європи, де реформа адміністративно-територіального устрою вже проведена, метою цієї реформи в Україні є:

- оптимізація системи управління територіями;
- упорядкування взаємовідносин органів влади різних ієрархічних рівнів;
- сприяння підвищення рівня життя пересічного громадянина;

Сучасна реформа адміністративно-територіального устрою має дві принципові умови її проведення:

- реформування АТУ повинне відбуватися шляхом добровільного об'єднання територіальних громад;
- нові об'єднанні територіальні громади повинні бути спроможними.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України був сформований за часів СРСР і мав забезпечувати ефективність командно-адміністративної системи управління тому реформування територіальної організації влади назрівало давно.

На законодавчому і практичному рівнях система управління побудована згори до низу на засадах домінування центральної влади над місцевими громадами, що стає на заваді демократичним перетворенням у державі, здійсненню ефективної регіональної політики, стримує розвиток місцевої

ініціативи та становлення базового інституту демократії - місцевого самоврядування.

Наявна система адміністративно-територіального устрою є бар'єром для подальшої бюджетної децентралізації та розвитку місцевого самоврядування. Досвід європейських держав свідчить, що реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не може бути розведено в часі.

Існує декілька варіантів проведення реформи, і саме вибір найбільш ефективного є актуальним питанням на сьогоднішній день.

ІСТОРІЯ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ

Територіально-ієрархічна структура у кожній країні виростає з історичного досвіду тривалого співіснування людських спільнот і вибудовується відповідно до владної ієрархії. В ідеалі у ній мають враховуватися розміри і освоєність території, густота населення і його етнічні характеристики, стан комунікацій, історичний досвід соціально-економічних міжрегіональних зв'язків тощо. На практиці ж на параметри адміністративно-територіального устрою більшою мірою впливають політичні й геополітичні чинники. Кількість, розміри, конфігурація адміністративно-територіальних одиниць здавна визначалися правителями відповідно до результатів воєнних зіткнень, династичних угод, потреб освоєння завойованих територій.

Аналіз особливостей еволюції адміністративно-територіального устрою українських земель ускладнений тривалою бездержавністю і розчленованістю ареалу українського етнічного розселення, умовним характером міждержавних і міжрегіональних кордонів. На кожному новому історичному етапі виникали нові центри тяжіння і нові просторові конфігурації. В міру розвитку суспільних процесів зменшувалася роль природних факторів, натомість зростало значення соціокультурних, сполучених із політичними розрахунками.

Аналізуючи історію формування української державності простежуємо певні фази, які умовно поділяємо на декілька періодів. Серед них виділяємо перехід від родоплемінної організації до впорядкованої системи адміністративного управління у Київській Русі та Галицько-Волинському князівстві. Наступний період пов'язаний із втратою власної державності і поділ української землі між її сусідами – Великим князівством Литовським, Польщею, Угорщиною, Московією. Особливий науковий інтерес становить дослідження притаманних запорозькому козацтву механізмів прямої демократії, зокрема інституту козацької ради. Істотний вплив на систему територіальної організації українських земель також мав процес поширення в

містах німецького (магдебурзького) права з певними ознаками самоврядування. Важливий вплив на подальшу долю адміністративно-територіального устрою України мали рішення Переяславської ради щодо союзу Гетьманської держави та Московії. Це призвело до того, що місцеве самоврядування в Україні перейшло під контроль комендантів, які призначались царем, а в результаті було замінено міськими думами російського зразка. Зміни в АТУ відбувались і в післяреволюційні роки 1917-1922р.р.. Для цієї роботи більш цікавим періодом є післявоєнні роки – це повернення західноукраїнських земель, реорганізація кількості областей, приєднання Автономної Республіки Крим у 1954 році, Хрущовська реформа (1957р.) та період незалежної України.

Впродовж періоду незалежності в Україні періодично піднімалось питання необхідності побудови нової моделі територіальної організації влади й адміністративно-територіального устрою. Проте більшість таких спроб так і не пройшли етап законопроектів, хоча проблеми, пов'язані з недосконалістю адміністративно-територіального устрою та управління територіями не зменшувалися, а з роками наростали. Особливо гостро вони відчувались на найнижчому базовому рівні - в селах, селищах та малих містах, де місцеве самоврядування в своїх переважній більшості є неспроможним активізувати економічну діяльність і забезпечити сприятливе середовище для життєдіяльності людей.

Найвідомішою моделлю реформування адміністративно-територіального устрою, що була покладена в основу законопроекту «Про територіальний устрій», була розроблена у 2005 році під керівництвом Романа Безсмертного (віце-прем'єр-міністра України з питань адміністративної та адміністративно-територіальної реформи). Ця модель ґрунтувалась на ідеї максимального делегування повноважень органам місцевого самоврядування. Пропонувалось встановити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою:

регіони (міста-регіони) - райони (міста-райони) - громади

Останні визначались базовою ланкою, з якої мала розпочинатись реформа. Громада як адміністративно-територіальна одиниця мала стати

основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування та надання населенню визначеного законом рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг. Був запропонований кількісний критерій чисельності населення для утворення громад: не менше 5000 жителів, а на територіях з низькою щільністю населення - не менше 3500 жителів.

Та все ж проведення будь-якої реформи потребує наявності політичної волі на найвищому рівні керівництва держави, консенсусу основних політичних сил і громадських організацій та значних фінансових ресурсів. Саме відсутність цих чинників стала головною причиною призупинення роботи щодо імплементації реформи адміністративно-територіального устрою. Публічна презентація реформи зустріла великий спротив на місцевому й регіональному рівнях влади.

Серед подальших кроків із розробки нової моделі адміністративно-територіального устрою слід відзначити моделювання територіальних громад на основі Методичних рекомендацій щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах. Протягом 2009 року обласними державними адміністраціями 23 областей відповідно до методичних рекомендацій здійснено моделювання територіальних громад. Надалі в 2010 році роботи з моделювання адміністративно-територіального устрою були призупинені.

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

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ РЕФОРМ

При проведенні реформи необхідно використати досвід інших країн - сусідів України, що успішно здійснили реформу систем територіального управління.

У світі найбільш поширеними є дві моделі місцевого самоврядування: англосаксонська і європейська. Основна їх відмінність в тому, що в першій - суб'єкти місцевого самоврядування не здійснюють повноважень органів державної влади, а в другій - залучаються до реалізації державних функцій.

Сутність англосаксонської системи полягає в тому, що за основу взято теорію природних прав людини та громадянського суспільства. На прикладі англосаксонської системи місцевого самоврядування можна спостерігати таку його лінію розвитку як відкрита модель. Відкрита модель - це рух знизу, коли жителі об'єднуються для вирішення проблем, домовляються про правила, збирають кошти для утримання служб, розв'язання тих чи інших завдань, домовляються з сусідніми селами про спільні дії (наприклад водозабезпечення населених пунктів тощо).

На сучасному етапі відносини (розмежування компетенцій) між центральною і місцевою владою у деяких країнах Європи змінюються відповідно до змін політичних і соціальних умов.

У Франції існує такий вертикальний розподіл владних рівнів: держава - округи (регіони) - 22 од. - департаменти - 96 од. - муніципалітети (комуни) - 36433 од.

На сьогодні законодавство Франції повністю регулює всі питання, що стосуються організації і діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Всі ці закони об'єднані в Адміністративний кодекс, який є фактично «конституцією» місцевого самоврядування у Франції.

Західноєвропейський досвід переконливо свідчить про те, що національні мінімальні стандарти побутових послуг можуть бути гарантовані в межах децентралізованої структури адміністрації. Проте, проблема полягає в тому, що така гарантія залежить від комплексу заходів, які є відносно складними і незнайомими пострадянській державі.

Франції знадобилося багато років послідовної децентралізації, щоб побутові послуги перетворилися на справжнє зобов'язання органів місцевого самоврядування. Це було досягнуто з плином часу шляхом запровадження нормативної систем й фінансового зрівняння, яка забезпечила реальну досяжність національних стандартів, незважаючи на розбіжності в базах місцевих надходжень.

Досвід Франції підтверджує можливість і необхідність запровадження децентралізації влади у державі, якщо до цього дозріла і державна влада і само суспільство. Успішність такого реформування можлива лише за умови його поступовості і комплексності.

Досвід децентралізації європейських країн пропонує цілу низку відповідних прикладів для вивчення і пристосування їх для потреб українського сьогодення .

Ключовим моментом, який виділяють багато експертів є те, що територіальна реформа та децентралізація мають провадитись у демократичному руслі, спираючись на принципи Хартії Ради Європи про місцеве самоврядування та проекту хартії про регіональне самоврядування.

Процес децентралізації у європейських країнах триває, бо час від часу ще робляться деякі вдосконалення та коригування.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ

Згідно з пунктом 13 частини першої статті 92 Конституції України територіальний устрій України визначається виключно законами України, що є однією з важливих гарантій єдності і цілісності державної території України. Конституційний Суд України, надаючи тлумачення цієї статті, зазначає, що питання територіального устрою України, зокрема, визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом.

Проте законодавство України в частині, що стосується вирішення питань адміністративно-територіального поділу та устрою, є застарілим та недосконалим. Відповідно до Конституції України окреслені питання мають вирішуватися законодавчим шляхом. Однак прийнятий у 1998 р. Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій» так і не набув чинності у зв'язку з накладанням на нього вето Президента. Саме тому під час вирішення питань адміністративно-територіального устрою використовується застарілий Указ Президії Верховної Ради УРСР «Про затвердження Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР» від 12 березня 1981 року. Але в багатьох випадках воно не працює внаслідок того, що входить у суперечності з Конституцією України.

Та як зазначалось раніше територіальний устрій держави є одним із найважливіших чинників забезпечення її територіальної цілісності, передумовою для практичної реалізації принципів сталого розвитку в межах територіальних адміністративних утворень і держави у цілому, саме тому реформування адміністративно-територіального устрою стало невід'ємною складовою реформи територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації. Воно передбачене новою Державною стратегією регіонального розвитку до 2020 року, прийнятою у серпні 2014 року.

Нормативно-правову базу в сфері адміністративно-територіального устрою окрім Конституції України також формують нормативно-правові акти,

що регулює питання місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, визначають фінансову основу місцевого самоврядування (Бюджетний і Податковий кодекси); галузеві закони, що визначають роль органів місцевого самоврядування у відповідних сферах правовідносин (Земельний, Господарський кодекси); законодавчо-нормативні акти з питань регіональної політики.

Конституція України у статті 132 окреслює такі засади територіального устрою: єдність і цілісність державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

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

У лютому 2015 р. прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», який визначив основні умови об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, порядок ініціювання та утворення об'єднаної територіальної громади, форми державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. Реалізація подальших кроків щодо реформування територіальних громад потребує розроблення і прийняття нормативних актів для практичної реалізації його положень.

8 квітня 2015 р. постановою Кабінету Міністрів України затверджено Методику формування спроможних територіальних громад. Нею визначено умови формування спроможних територіальних громад і порядок розроблення й схвалення перспективного плану формування територій громад.

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

На основі наукового аналізу чинного законодавства та фактичного стану адміністративно-територіального устрою доведено, що не кожний населений пункт і не лише населений пункт може бути адміністративно-територіальною одиницею, оскільки це поняття, скоріше, економіко-географічне, а один чи кілька населених пунктів з навколишніми землями, що перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та відповідних органів місцевого самоврядування.

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

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

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

ВИСНОВКИ

Правове регулювання питань адміністративно-територіального устрою є недостатнім і суперечливим.

Новий адміністративно-територіальний устрій має стати основою побудови нової моделі територіального управління, заснованої на засадах децентралізації, субсидіарності, балансу загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів і територіальних громад, ефективного розвитку державного управління та місцевого самоврядування, спроможності й самостійності територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. На сьогодні не прийняті рамкові закони і концептуальні документи щодо нової моделі адміністративно-територіального устрою України та алгоритму реалізації реформи. До того ж реформування системи управління територіальним розвитком держави та адміністративно-територіального устрою потребує внесення змін до Конституції України та цілої низки законів України, зокрема Законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві органи виконавчої влади», «Про службу в органах місцевого самоврядування» тощо.

Виходячи з цього, важливо забезпечити системний підхід до реалізації адміністративно-територіальної реформи. Необхідно прийняти Закон «Про адміністративно-територіальний устрій», у якому слід відобразити засади державної політики в цій сфері, закріпити конструкцію нового адміністративно-територіального устрою, особливості визначення території та меж населених пунктів, процедури внесення змін до системи адміністративно-територіального устрою тощо. Необхідно також схвалити концепцію адміністративно-територіальної реформи, у якій слід зафіксувати принципи та критерії формування кожного рівня територіального устрою, визначити етапи реалізації реформи, завдання та критерії її оцінки на кожному етапі.

Впровадження Концепції дасть можливість:

- упорядкувати адміністративно-територіальні одиниці, здійснити їх уніфікацію, систематизацію, забезпечить їх порівняльність;

- підвищити ефективність використання бюджетних коштів, зумовити зростання доходної частини місцевих бюджетів;
- покращити якість та просторово-часову доступність соціальних послуг для населення;
- зупинити деградацію сільської поселенської мережі, зменшити соціокультурну різницю між містом та селом;
- вирішити ряд інфраструктурних проблем, таких, як транспортне сполучення, вивезення та утилізація сміття, водопостачання, утримання та ремонт доріг;
- створити просторову основу регіонального розвитку, покращити просторове планування розвитку територій;
- покращити передумови для пожвавлення залучення інвестицій;
- покращити управління земельними ресурсами, знизити корупційну вразливість операцій із землею;
- удосконалити систему управління територіями.

Реформа адміністративно-територіального устрою відкриває перспективи проведення ряду реформ. Пришвидшується інвентаризація землі, розроблення генпланів та планів використання земель. З'являються перспективи для проведення податкової реформи, судоустрою, введення страхової медицини.

ЛІТЕРАТУРА

Методичні рекомендації щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах, затверджені рішенням колегії Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 23.09.2008 р. № 93 [Електронний ресурс] - Режим доступу :

[БТр://www.tipsedip.dou.ua/gedipal-beu/i5igoikgaipi/abtipI5igaipu-igiiogialpii-i8I:yii/teioibiclipigekotepbasiiyi-8cliobo-2Bozc-iiogtasiyi-ia-poregebmodo-apaIigi-shogBliuozii-kogshiuappua-biegbaiipb-dgoaab-igedipab/](http://www.tipsedip.dou.ua/gedipal-beu/i5igoikgaipi/abtipI5igaipu-igiiogialpii-i8I:yii/teioibiclipigekotepbasiiyi-8cliobo-2Bozc-iiogtasiyi-ia-poregebmodo-apaIigi-shogBliuozii-kogshiuappua-biegbaiipb-dgoaab-igedipab/)

Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. «Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні». Аналітична записка [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [БІр://www.pis88.sou.ua/article8/1021/](http://www.pis88.sou.ua/article8/1021/)

Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-X [Електронний ресурс] - Режим доступу: [БКр://zakon4.gaba.sou.ua/1a^8/8ko^/1654-10](http://zakon4.gaba.sou.ua/1a^8/8ko^/1654-10)

Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / [Ю. Ганущак - К.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні - ^E8PKO». - К. : ТОВ «Софія-А». - 2013. - 160. - с. 70

Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [ІШр://zakon4.gaba.dou.ua/1a^8/8Iyu/333-2014-%P1%80](http://zakon4.gaba.dou.ua/1a^8/8Iyu/333-2014-%P1%80)

Про добровільне об'єднання територіальних громад : закон України від 05.02.2015 р. № 157-УШ [Електронний ресурс] - Режим доступу : Шр; [гакоп4.gaba.sou.ua/1a^8/8ko^/157-19](http://zakon4.gaba.sou.ua/1a^8/8ko^/157-19).

Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні :

розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р [Електронний ресурс] - Режим доступу :

Шр; //гакоп2 .габа. §оу.иа/1а^8/8ко^/591-2014-%И 1 %80.

Конституція України [Електрон. ресурс]. - Режим доступу: Шр; //гакоп4 .габа. §оу.иа/1а^8/8ко^/254%в0%БЛ/96-%В0%Б2%В 1 %80/раде. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс] - Режим доступу :

[Мр://2акоп4.габа. доу.иа/1а\¥8/8Iю\y/1508-18](http://zakon4.gaba.dou.ua/1a\¥8/8Iю\y/1508-18)

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс] - Режим доступу :

[Ііір: //гакоп4 .гада. доу.иа/1а\¥5/5Iю\y/385-2014-%P0%ВГ](http://zakon4.gaba.dou.ua/1a\¥5/5Iю\y/385-2014-%P0%ВГ)