

УДК 352/353.072.1(477)

*Леспук Ольга,
студентка магістратури
спеціальності «Публічне управління і адміністрування»
факультету суспільних наук
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
Науковий керівник: канд.політ.наук, доц. Є.І. Гайданка*

ЕТАПИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ

У статті визначено основні проблеми, напрями та етапи реформування територіальної організації влади в Україні, обґрунтовано впровадження трирівневої системи адміністративно-територіального поділу. Охарактеризовано компетенції органів влади на кожному з трьох рівнів.

***Ключові слова:** адміністративно-територіальна реформа, громада, район, область, регіон.*

Актуальність дослідження. Про необхідність децентралізації влади в Україні говориться вже давно, але насправді впродовж багатьох років процес або не рухався загалом, або рухався у зворотному напрямі – зростала централізація повноважень та ресурсів у вертикалі органів виконавчої влади. Проте така централізація не вирішувала проблем людини у конкретному селі, селищі та місті. Виконавча влада стверджувала, що це відбувалося через те, що місцеве самоврядування неспроможне було виконувати покладені на нього функції і знову частина функцій мала перебиратися на органи виконавчої влади.

В Україні закладені конституційні засади місцевого самоврядування, ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності. Проте розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу виявилась неспроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування. Отож, існуюча в Україні система місцевого самоврядування не відповідає потребам суспільства. Функціонування місцевого самоврядування не спрямоване на реалізацію його головного призначення – створення та підтримки сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Міжнародний досвід показує, що неможливо здійснити перерозподіл повноважень та ресурсів між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх без їх посилення (укрупнення) чисельно та територіально.

Мета нашого дослідження – характеристика основних етапів проведення адміністративно-територіальної реформи (АТР) в Україні. Для досягнення мети необхідно вирішити такі **дослідницькі завдання**: а) розкрити сутність та основні завдання адміністративно-територіальної реформи; б) виокремити та охарактеризувати основні етапи адміністративної реформи; в) показати особливості реформування адміністративно-територіального устрою у контексті утворення об'єднаних територіальних громад.

Отже, у ході проведення адміністративної реформи повинні бути розв'язані такі завдання: а) формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; б) формування сучасної системи місцевого самоврядування; в) запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і громадських послуг; г) організація на нових засадах державної служби та

служби в органах місцевого самоврядування; д) створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів; ж) запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою [3].

Адміністративна реформа поділена в своїй реалізації на кілька напрямків:

- створення нової правової бази, що регламентує державне управління в Україні;
- формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління;
- кадрове забезпечення нової системи державного управління;
- зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління;
- наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування [3].

Якщо прослідкувати алгоритм уже завершених дій, то можна виділити такі етапи АТР в Україні:

1995–2000 рр. – початок роботи в Комісії Верховної Ради над проектом Концепції адміністративної реформи, утворення Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, схвалення Концепції адміністративної реформи Президентом, розробка теоретичних основ щодо проведення усіх складових адміністративної реформи. Так само для цього періоду характерне прийняття законів «Про місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування», указів Президента щодо складу уряду та впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, запровадження урядових комітетів, прийняття Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів [2];

2001–2005 рр. – уведення посад державних секретарів міністерств, скасування інституту державних секретарів міністерств; запровадження посади віце-прем'єр-міністра з адміністративної реформи. Фактично цей період можна охарактеризувати як період становлення складових системи виконавчої влади та «приспособлення» цих елементів до реальних умов;

2006–2009 рр. – прийняття за основу проекту Концепції реформування публічної адміністрації на засіданні Національної Ради з питань державного управління та місцевого самоврядування при Президентові, прийняття першого Закону України «Про Кабінет Міністрів України», прийняття двох редакцій Закону України «Про Кабінет Міністрів України» у 2006 та 2008 роках, схвалення Розпорядженням Кабінету Міністрів України робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації;

2010–2013 рр. – етап, що характеризується внесенням суттєвих змін до законодавства щодо організації системи органів виконавчої влади. Передусім потрібно відзначити той факт, що 1 жовтня 2010 року було оголошене рішення Конституційного Суду України щодо визнання неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222 від 8 грудня 2004 р. [6], що спричинило низку суттєвих подальших змін у законодавстві. Так, 7 жовтня 2010 р., з урахуванням внесення змін на підставі згаданого Рішення Конституційного Суду України, було прийнято Закон «Про Кабінет Міністрів України». Згодом, 9 грудня 2010 р., видано Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», відповідно до якого стара система центральних органів виконавчої влади, що складалася з міністерств, державних комітетів і центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, припинила своє існування. На зміну державним комітетам прийшли служби, агентства та інспекції, а кількість центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом було скорочено з двадцяти дев'яти до трьох. Крім того, цим Указом було змінено застарілий «галузевий» принцип класифікації органів виконавчої влади на «функціональний», що більше відповідає світовим тенденціям і сучасним реаліям.

Також прийнято довгоочікуваний Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», який уперше за історію української незалежності на рівні закону визначив види центральних органів виконавчої влади, їх систему та компетенцію. 2012 року було прийнято

Закон України «Про адміністративні послуги», який уперше визначив поняття таких послуг, установив чіткий порядок їх надання та відповідальність органів державної влади за неналежне надання/ненадання таких послуг.

2014 р. – початок нового етапу адміністративної реформи. Прийняття змін до Конституції України 21 лютого 2014 р. [5] майже з одночасним прийняттям нового Закону України «Про Кабінет Міністрів України», внесення змін до законів «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про місцеві державні адміністрації» ми вважаємо безсумнівним початком нового етапу адміністративної реформи в Україні. Більше того, цей етап, як передбачається, має стати найскладнішим і найбагатоаспектнішим за часів проведення реформи, оскільки зараз, реформування системи державної влади в Україні набуває комплексного характеру [3].

Під комплексним реформуванням ми розуміємо одночасне проведення трьох реформ, кожна з яких частково охоплюється попередньою, а саме:

1) конституційної, зумовленої внесенням змін до Конституції – переходом до парламентсько-президентської форми правління, за якої відбувається повний перерозподіл повноважень гілок влади з переформатуванням системи стримувань і противаг;

2) адміністративної, основна частина якої ще не реалізована з огляду як на Концепцію адміністративної реформи 1998 року, так і на вимоги, що ставляться до України міжнародними інституціями, враховуючи прагнення України бути невід'ємною частиною об'єднаної Європи та з урахуванням тих цінностей, що проголошені нашою державою. Таким чином, адміністративна реформа є складником реформи конституційної;

3) адміністративно-територіальної реформи, яка в свою чергу є стратегічно важливою частиною реформи адміністративної, оскільки система публічної адміністрації, до побудови якої Україна так прагне, передбачає, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування є її невід'ємними складовими, які діють між собою на засадах координації, співпраці та взаємодії для досягнення визначених цілей [1, с. 187].

Сутність адміністративно-територіальної реформи полягає у наданні більших повноважень органам місцевого самоврядування і зміні адміністративно-територіального поділу. В Україні нині існує 11338 сільських, селищних та міських рад. Звісно, немало з них об'єднують ще й по кілька сіл. В результаті АТР очікується, що має утворитися близько 1500–2000 спроможних громад. Спроможних – у широкому, комплексному розумінні цього поняття, яке включає ресурсний потенціал та високі рівень і якість життя громадян, надання їм переважної більшості послуг як місцевого самоврядування, так і від державної влади. Термін «спроможна громада» був введений Постановою КМ України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» (8 квітня 2015 р.) [7]. Для утворення спроможних громад та консолідації їх ресурсів для вирішення місцевих проблем було ухвалено закони «Про співробітництво територіальних громад»; «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (5 лютого 2015 р.) [10]; «Про зміни до Бюджетного кодексу України»; «Про зміни до Податкового кодексу України» та низка інших.

Модель адміністративно-територіальної реформи викладено у відповідному Проекті змін до Конституції України, який був попередньо схвалений Верховною Радою 31 серпня 2015 року. Ініціатором законопроекту став Президент України П. Порошенко [9].

Законопроектом про внесення змін до Конституції України запропоновані зміни щодо децентралізації державної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Змінюються окремі положення Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою. Зокрема, закріплено, що територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України.

Законопроектом передбачено, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є

підконтрольними і підзвітними раді громади. При цьому голова громади головує на засіданнях ради громади, очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади. У свою чергу, районна рада, обласна рада обирають зі свого складу відповідно голову районної ради, голову обласної ради, який очолює виконавчий комітет ради.

Для нагляду за додержанням Конституції і законів України пропонується запровадити інститут префектів. Проектом передбачено, що префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду [9].

Станом на 1 грудня 2016 р. утворено 367 об'єднаних територіальних громад. Найбільша кількість громад утворена у Дніпропетровській області (34), Житомирській (32), Тернопільській (36), Хмельницькій (26), а найменша кількість у Київській (2), Закарпатській (3), Луганській (3), Донецькій (6), Черкаській (6). В інших областях України утворено від 10 до 20 об'єднаних територіальних громад [4].

Висновки. Актуальність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні не викликає заперечень, але ставить проблему визначення шляхів, рівнів та етапів здійснення цього реформування.

Трирівнева схема адміністративно-територіального устрою дозволить оптимізувати систему управління територіальними утвореннями різного рівня, а також суттєво спростити бюджетний процес, зробивши його прозорішим.

Найважливішим етапом реформування адміністративно-територіального устрою на засадах децентралізації є формування спроможних територіальних громад на основі соціально-економічної моделі з забезпеченням визначеної часової доступності найважливіших соціальних послуг. Для успішного проходження цього етапу мають бути розроблені перспективні плани об'єднання територіальних громад для кожної області, визначені часові рамки, формат проведення консультацій з членами територіальних громад, гнучкий механізм усунення протиріч.

В основу об'єднання територіальних громад має бути покладено досягнення такого рівня спроможності, коли забезпечується мінімальний перелік стандартних послуг, передбачених для рівня громади за принципом субсидіарності. Це потребує оцінки перспектив та можливостей забезпечити самодостатність та спроможність до саморозвитку кожної громади з огляду на її ресурсний потенціал. У випадку неможливості забезпечити самодостатність територіальної громади – визначити необхідний обсяг залучення зовнішніх ресурсів та механізмів такого залучення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / за ред. Л. Шевчук. – Львів, 2007. – 254 с.
2. Концепція адміністративної реформи в Україні від 11 червня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.
3. Міхровська М. Адміністративна реформа в Україні: аналіз, періодизація, перспективи М. Міхровська. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/348-administratyvna-reforma-v-ukrayini-analiz-periodyzatsiya-ta-perspektyvu-mikhrovska-m-s>
4. Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/>
5. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: Закон України від 21 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 11. – Ст. 143.
6. Про внесення змін до Конституції України: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо

відповідності Конституції України Закону України від 8 грудня 2004 р. № 2222-ІМ // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 77. – Ст. 2597.

7. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 8 квітня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 234.
9. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19>
10. Проект Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 0915 від 27.11.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379

Lespukh Olga. STAGES OF REFORMING ADMINISTRATIVE DIVISIONS IN UKRAINE

In the article the main problems areas and stages of reform of the territorial organization of power in Ukraine, justified the introduction of three-tier system of administrative-territorial division. Characterized competence of the authorities in each of the three levels.

Keywords: *administrative territorial reform, community, district, region.*