

Національна академія наук України

**ДУ «Інститут регіональних досліджень
ім. М.І. Долішнього НАН України»**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ
УСТРІЙ УКРАЇНИ:
МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ
ТА ПРАКТИКА РЕФОРМУВАННЯ**

Монографія

ЛЬВІВ – 2016

УДК 338.24.021.8:[911.6+352](477)

Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування : монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; наук. ред. В.С. Кравців. – Львів, 2016. – 264 с. (Серія «Проблеми регіонального розвитку»).

ISBN 978-966-02-8066-3

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

У монографії висвітлено теоретико-методологічні та практичні аспекти побудови сучасних систем адміністративно-територіального устрою. Розглянуто вплив просторово-економічних та історичних чинників на формування і трансформацію адміністративного поділу території України. Висвітлено європейський досвід реформування адміністративно-територіального устрою та можливості його застосування в Україні. Здійснено аналіз концептуальних підходів до проведення вітчизняної адміністративно-територіальної реформи та практики її реалізації. Акцентовано увагу на проблематиці фінансової спроможності територіальних громад. Розкрито проблеми реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні та обґрунтовано шляхи їх вирішення.

Для науковців, працівників центральних, регіональних і місцевих органів влади, аспірантів.

Рекомендовано до друку Вченою радою ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України» (протокол № 9 від 05.10.2016 р.)

Науковий редактор:

В.С. Кравців – доктор економічних наук, професор

Рецензенти:

Б.М. Данилишин – академік НАН України, доктор економічних наук, професор

В.С. Загорський – член-кореспондент НАН України, доктор економічних наук, професор

С.О. Ішук – доктор економічних наук, професор

УДК 339.1:330.341.1:658(477)

ISBN 978-966-02-8066-3

ISBN 978-966-02-4252-4 (серія)

Зміст

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ЯК ЧИННИКА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА	10
1.1. Державне управління та адміністративно-територіальний устрій.....	10
1.2. Роль інститутів державного управління в умовах децентралізації влади	24
1.3. Реформування адміністративно-територіального устрою в системі просторової організації суспільства	36
1.4. Економічний потенціал територій як чинник реформування адміністративно-територіального устрою в Україні	54
1.5. Розвиток економіки сільських територій та адміністративно- територіальна реформа	72
РОЗДІЛ 2. ЕВОЛЮЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПОДІЛУ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ.....	82
2.1. Адміністративний поділ у середні віки й ранньомодерний період	82
2.2. Адміністративно-територіальний поділ у період з кінця XVIII ст. до 1914 р.	89
2.3. Зміни в адміністративно-територіальному поділі між двома світовими війнами	100
2.4. Адміністративна реформа в УРСР (1959-1966 рр.).....	106
РОЗДІЛ 3. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ДЛЯ УКРАЇНИ.....	113
3.1. Особливості реформування адміністративно-територіального устрою країн Європи.....	113

3.2. Реформування адміністративно-територіального устрою у Республіці Польща: корисний досвід для України.....	142
--	-----

РОЗДІЛ 4. СУЧАСНА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ.....159

4.1. Концептуальні підходи до проблематики реформування адміністративно-територіального устрою України.....	159
4.2. Результати та проблеми початкових етапів адміністративно-територіальної реформи.....	168
4.3. Вдосконалення методичних підходів до формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня	188
4.4. Обґрунтування параметрів об'єднаних територіальних громад.....	198

РОЗДІЛ 5. ФІНАНСОВА СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД І МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ207

5.1. Теоретичні засади реформування фінансових відносин на місцевому рівні в умовах реалізації політики бюджетної децентралізації.....	207
5.2. Проблеми та ризики функціонування системи місцевих фінансів в Україні.....	228
5.3. Аналіз фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад (на прикладі Львівської області).....	243

ВИСНОВКИ.....262

ВСТУП

Схвалення Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження №333-р від 01.04.2014 р.) започаткувало старт адміністративно-територіальної реформи й децентралізації публічної влади в Україні. Згідно з Концепцією, послідовно передбачалося: визначити територіальну основу організації місцевого самоврядування та державної виконавчої влади; розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів; розмежувати повноваження між місцевим самоврядуванням та виконавчою владою; визначити за кожним рівнем органів влади необхідний обсяг ресурсів; встановити відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцем і державою¹.

З 2015 р. розпочалося практичне втілення реформи, було утворено низку об'єднаних територіальних громад, які наділялися ширшими повноваженнями та ресурсними можливостями. Разом з тим проявили себе проблеми, які ускладнюють її хід. Генеза цих проблем криється у недостатньому врахуванні методологічних засад побудови системи адміністративно-територіального устрою держави, а також в організаційних недоліках процесу практичного втілення реформи.

В адміністративно-територіальному устрої країни фокусується широка гама чинників – історичних, політичних, економічних, природно-географічних, етнодемографічних тощо. Тому мало продуктивним є шлях копіювання діючих у інших країнах адміністративно-територіальних систем. І хоча урахуванням зарубіжного досвіду теж не слід нехтувати, все ж вкрай важливо виробити власні теоретико-методологічні підвалини побудови раціональної, відповідної особливостям й перспективам розвитку української держави системи адміністративно-територіального устрою.

Вітчизняні науковці не оминали цієї проблематики, свідченням чого є теоретико-методичні напрацювання вчених Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Інституту історії України НАН

¹ Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p>.

України, Ради по вивченню продуктивних сил України НАН України (ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України»), Інституту регіональних досліджень НАН України (ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»), Національного інституту стратегічних досліджень, Національної академії державного управління при Президентові України, інших наукових установ, а також фахівців-практиків. Загалом методологічна база адміністративно-територіальної реформи в Україні була напрацьована. Разом з тим за низкою питань погляди науковців мали розбіжності. Не можна також сказати, що у процесі підготовки згаданої вище Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні й наступних законодавчих актів та нормативних документів з її реалізації достатньо враховувалися рекомендації наукового середовища. Певні прорахунки методологічного характеру, зокрема, стали причиною виникнення низки проблем у процесі практичної реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Тому додаткове висвітлення методологічних й методичних питань побудови ефективної системи адміністративно-територіального устрою, аналіз актуальних проблем адміністративно-територіальної реформи, що є метою пропонованого дослідження, на наш погляд, буде важливим у контексті подальшого поглиблення реформи.

Зокрема, важливо визначитися з основними поняттями та категоріями, уточненням суті та завдань процесу реформування адміністративно-територіального устрою, виявити витоки проблем практичної реалізації реформи та обґрунтувати рекомендації з їх вирішення.

Автори дотримуються думки, що поняття адміністративно-територіального устрою слід розглядати двоєдино – як територіальний поділ і адміністративний устрій у їх взаємозалежності.

У розділі IX Конституції України містяться терміни «територіальний устрій» та «система територіального устрою» без їх сутнісних визначень. Ми у своєму дослідженні схиляємося до наявного в термінологічному обігу розуміння *територіального устрою держави* як її внутрішньої територіальної організації з поділом території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, а *системи територіального устрою держави* як каркасної основи організації держави та суспільства загалом й системи державного управління зокрема².

² Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – С. 301.

Таким чином, під *адміністративно-територіальним устроєм* (АТУ) вбачаємо 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.

З історичним розвитком, змінами соціально-економічних, політичних та інших умов функціонування держави адміністративно-територіальний устрій закономірно змінюється, вдосконалюється чи реформується. Вдосконалення, як правило, не вносить кардинальних змін у систему АТУ і пов'язується з окремими змінами в складових адміністративно-територіального устрою. Суттєві суспільно-економічні трансформації в державі вимагають системних змін АТУ, тобто його реформування.

Реформа адміністративно-територіального устрою розглядається нами у сенсі корінних змін у територіальній організації, системі та механізмах функціонування *публічної влади* (державної влади, місцевого самоврядування, органів самоорганізації мешканців) в країні, спрямованих на створення сприятливіших умов для суспільного розвитку, гармонійного поєднання при цьому індивідуальних, колективних (громадських) і загальнодержавних інтересів.

Демократичні перетворення в Україні, які пройшли зі здобуттям незалежності, на жаль, не супроводжувалися відповідними змінами в системі адміністративно-територіального устрою. Суперечності між новими суспільно-економічними відносинами та старою системою АТУ значною мірою спричинили загрози державі, її територіальній цілісності, які наявні зараз. Крім цього, євроінтеграційний вибір України, ратифікація нею Європейської хартії місцевого самоврядування також ставлять вимоги щодо внесення змін до системи адміністративно-територіального устрою держави, територіальної організації публічної влади. В основі цих змін має бути децентралізація влади та розвиток місцевого самоврядування, при одночасному забезпеченні фундаментальних інтересів держави на усіх рівнях АТУ.

Кількарівневий принцип побудови системи АТУ покликаний забезпечити оптимальну керованість системи адміністративно-територіального устрою з поєднанням місцевих і регіональних інтересів з загальнодержавними. При цьому на кожному з рівнів *адміністративно-територіальних одиниць* (просторових адміністративно-територіальних утворень – частини території країни з

визначеним правовим статусом, у якій реалізується певний перелік владних функцій через органи державної влади чи місцевого самоврядування) забезпечується виконання певних владних повноважень з організації життєдіяльності відповідних спільнот мешканців і державного управління. Розподіл таких повноважень у сучасному баченні будується за принципом субсидіарності – на вищому рівні забезпечується виконання тільки тих повноважень, які не можуть бути виконані на нижчому рівні, при цьому виконання одних і тих же повноважень на різних рівнях виключається.

Суть децентралізації публічної влади полягає у передачі владних повноважень від державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування, відповідному наділенні їх достатніми для виконання цих повноважень можливостями та ресурсами.

Фактично, процес адміністративно-територіальної реформи в Україні має полягати у взаємопов'язаному здійсненні кількох реформ: *реформа територіального поділу держави*; *адміністративна реформа* – зміна відповідно до визначеної мети та цілей системи державного управління, її інститутів, організаційних структур та інструментів, правових і фінансово-економічних основ функціонування; *реформа місцевого самоврядування* – зміни системи організації та основ діяльності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, забезпечення потреб громадян і територіальних громад у соціальних, комунальних, адміністративних й інших послугах, у соціально-економічному розвитку поселень, взаємопов'язаних груп поселень і регіонів; реорганізація при цьому взаємостосунків органів місцевого самоврядування з органами державної влади.

Зазначимо, що у понятійно-термінологічному апараті стосовно проблематики реформування адміністративно-територіального устрою існують розбіжності. Зокрема, прийняті в Україні законодавчі акти й нормативні документи, які регламентують проведення адміністративно-територіальної реформи, містять дефініцію «реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». У постанові Верховної Ради України від 31.08.2015 р. №656-VIII щодо попереднього схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України положення, які стосуються змін адміністративно-територіального устрою, належать до поняття «децентралізація влади». Однак фактично мова йде про завдання і процеси, які відповідають пропонованим нами у цій роботі термінам і поняттям.

Вважаємо за необхідне також підкреслити, що пропонувані у цьому виданні матеріали стосуються реформування насамперед базової ланки адміністративно-територіального устрою, оскільки за умов реалізації затвердженої урядом Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні власне на цьому рівні вирішуватиметься більшість питань життєдіяльності спільнот мешканців.

Ця наукова праця підготовлена авторським колективом у складі: д.е.н. В. С. Кравців (вступ, 4.1, 4.2, висновки), д.е.н. І. З. Сторонянська (5.1, 5.2, 5.3), к.е.н. П. В. Жук (вступ, 1.1, 1.4, 4.1, 4.2, 4.3), к.е.н. Л. Я. Бенюк (5.2, 5.3), д.е.н. В. В. Борщевський (1.5), д.е.н. С. Й. Вовканич (1.2), к.е.н. Г. В. Возняк (5.1), к.е.н. К. Куцаб-Бонк (1.5), д.і.н. М. Р. Литвин (2.3), к.е.н. О. М. Луцків (1.4), д.е.н. М. І. Мельник (1.3), к.е.н. А. О. Пелехатий (4.4, 5.1), к.і.н. О. М. Піх (3.2), к.т. н. З. О. Сірик (3.1), Б. О. Федірко (4.2), к.і.н. І. П. Чорновол (2.1, 2.2, 2.4), д.е.н. С. Л. Шульц (1.4), к.е.н. С. Д. Щеглюк (1.3), Р. Є. Яремчук (4.3).

Сподіваємося, що висвітлені матеріали зацікавлять науковців і практиків, які займаються проблематикою реформування адміністративно-територіального устрою, і будуть корисними при вирішенні завдань адміністративно-територіальної реформи, що здійснюється в Україні.

Автори також будуть щиро вдячні за усі зауваження та пропозиції читачів з приводу пропонованого видання.

Розділ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ЯК ЧИННИКА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

1.1. Державне управління та адміністративно-територіальний устрій

Питання реформування адміністративно-територіального устрою України перебувають у взаємозв'язку з суспільно-політичними змінами в державі, які, з одного боку, зумовлюють потребу такого реформування, а з іншого – визначають його суть, оскільки форми і методи державного управління перебувають у залежності від типу й особливостей політичної системи (політичного режиму), яка запроваджена в державі.

Тривалий період в Україні зберігався адміністративно-територіальний устрій, сформований в часи СРСР. Він відповідав характеру тоталітарної політичної системи, яка панувала в часи Радянського Союзу: забезпечував повний контроль державної влади над громадянами, адміністративно-територіальними одиницями й місцевим самоврядуванням, а формування усіх владних інституцій здійснювалося бюрократичним шляхом, через закриті для суспільства канали. Збереження елементів радянського типу адміністративно-територіального устрою у період становлення незалежної української держави відіграло певну позитивну роль у забезпеченні її унітарності. Разом з тим з прийняттям у 1996 р. Конституції України, ст. 1 якої націлювала на побудову демократичної, соціальної, правової держави, невідповідності старої системи й принципів функціонування адміністративно-територіального устрою цілям демократичного розвитку країни ставали все очевиднішими. Її основні недоліки проявлялися через надто високу фінансову, а отже політичну й управлінську залежність місцевого самоврядування від державної влади й відповідне блокування потенціалу саморозвитку територіальних громад і регіонів, низькі можливості для реалізації ініціативності мешканців й органів управління в адміністративно-територіальних одиницях базового рівня, насамперед сільських і селищних радах, у вирішенні питань місцевого значення й життєдіяльності громад. Адміністративно-територіальний устрій України та змонтована на його основі система організації публічної влади, яка

не сприяла трансформації місцевого самоврядування у самодостатній та стійкий фундамент державного розвитку, фактично стали гальмом соціально-економічного й політичного поступу України. При цьому інститути державного управління, які все ще перебувають у процесі запізнілої адаптації до демократичних суспільно-політичних процесів в Україні, почали відверто демонструвати свою вразливість як опора її унітарності, соборності. В умовах загострення зовнішніх викликів та загроз таке становище стало чинити реальну небезпеку територіальній цілісності Української держави.

Таким чином, завдання з реформування адміністративно-територіального устрою України та вибору оптимальної форми територіальної організації влади набули стратегічного значення для держави. Адже попри переваги централізованого управління саме децентралізація у розумних межах забезпечує наближення апарату управління до людини, реалізацію вимог демократії³. Проблемність завдань з реформування адміністративно-територіального устрою поглиблюється специфікою перехідного характеру суспільно-економічних процесів у державі, в яких поєднуються сучасні демократичні прагнення з рецидивами суспільної ментальності тоталітарно-радянського періоду й успадкованими від нього методами управління. За таких обставин офіційно визначений курс на децентралізацію публічної влади й поглиблення місцевого самоврядування в Україні, з одного боку, відповідає прогресивним загальноєвропейським тенденціям, співзвучний з поглядами наших західних партнерів на спрямованість українських реформ і обіцяє підтримку у їх проведенні, з іншого, – конкретні внутрішні соціально-економічні та політичні умови, а також чинники зовнішньої агресії проти України вимагають виваженості при реалізації цього курсу, всебічної обґрунтованості кожного кроку реформ, оцінки досвіду інших країн у використанні тих чи інших форм територіальної організації влади й моделей проведення адміністративно-територіальної реформи.

Зазначимо, що реформа адміністративно-територіальних структур мала бути завершальною стадією широкомасштабного реформування у різних сферах суспільно-політичного та соціально-економічного життя держави⁴. Адміністративно-територіальну реформу, яку

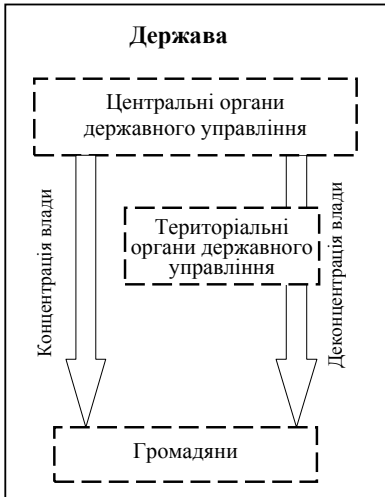
³ Верменич Я. Зміни адміністративно-територіального устрою України ХХ-ХХІ ст. / Я. Верменич, О. Андрюшук. – К.: Інститут історії України НАН України, 2014. – С. 40.

⁴ Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : монографія / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін. / За ред. І. О. Кресіної. – К.: Логос, 2009. – С. 148.

розпочато в Україні, важко назвати завершальним етапом суспільних та соціально-економічних трансформацій країни. Це спричинює проблеми реформування, гальмує результативність реформи. Однак, як показує уже отриманий досвід, процес практичного втілення адміністративно-територіальної реформи стає і певним каталізатором реформування в інших сферах суспільного життя.

Важливим є вибір фундаментальних принципів та форм організації влади. Світовою практикою апробовано два основні принципи побудови державного управління в унітарній державі, якою є Україна, – централізації та децентралізації, з відповідними формами їх реалізації (рис. 1.1).

ПРИНЦИП ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ



ПРИНЦИП ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

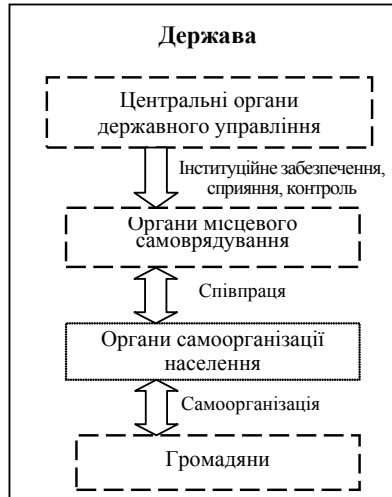


Рис. 1.1. Схема реалізації основних принципів управління в унітарній державі

Для тоталітарних й авторитарних політичних систем притаманна централізація влади з прямою чи завуальованою концентрацією (здійснення влади через центральні органи державного управління) з можливими елементами деконцентрації (здійснення виконавчої влади через регіональні й місцеві органи державного управління). При цьому у випадку горизонтальної деконцентрації вертикальна ієрархія системи управління не вибудовується й усі її місцеві та регіональні структури безпосередньо підпорядковуються центральній владі. У централізова-