

Регіональна політика і територіальний розвиток

УДК 352.075(477)
JEL R220

О. С. Власюк

Стан і проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України

Досліджено проблеми проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні та її нормативно-правового забезпечення. Визначено, що територіальні адміністративні утворення мають мати достатній фінансово-економічний, інституційний і кадровий потенціал для забезпечення високого рівня надання суспільних послуг населенню та соціально-економічного розвитку відповідних територій. Встановлено, що правове регулювання питань, пов'язаних з адміністративно-територіальним устроєм, є недостатнім і суперечливим. Обґрунтовано необхідність адміністративно-територіальної реформи, яка має стати основою для 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. Успішному формуванню дієздатних територіальних громад сприятиме аналіз передумов, ризиків і перешкод, що можуть виникнути у процесі реалізації реформи.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, адміністративно-територіальний устрій, децентралізація, місцеве самоврядування, моделі територіального управління, територіальні громади.

Проведення адміністративно-територіальної реформи належить до фундаментальних завдань розбудови Української незалежної держави. Система організації публічної влади й управління тісно пов'язана з територіальним устроєм держави, між ними існує тісний взаємозв'язок і взаємообумовленість. Ефективна територіальна організація влади, формою інституціоналізації якої є система адміністративно-територіального устрою, є вагомим чинником забезпечення територіальної цілісності, динамічного й збалансованого соціально-економічного розвитку, раціонального використання ресурсного потенціалу, практичної реалізації принципів сталого розвитку в межах територіальних адміністративних утворень і держави загалом [1].

Актуальність проведення адміністративно-територіальної реформи назріла давно, оскільки чинний на сьогодні територіальний устрій України сформувався за відсутності самостійної методології й був адаптований до радянської командно-адміністративної системи управління. На законодавчому й практичному рівнях система управління побудована зверху донизу на засадах домінування центральної влади над місцевими громадами. Відтак чинний адміністративно-територіальний устрій стає на заваді демократичним перетворенням у державі, здійсненню ефективної регіональної політики, стримує розвиток місцевої ініціативи та становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування. Водночас в українській політико-правовій думці переважає інше бачення територіальної організації влади, де місцева самоврядна громада є висхідним пунктом організації системи управління суспільним розвитком.

Аргументом на користь проведення реформи є також те, що включення України до загальносвітових процесів глобалізації та регіоналізації, її реальні кроки до

© О. С. Власюк, 2015.

інтегрування у Європейське Співтовариство ставлять питання щодо відповідності адміністративно-територіального устрою держави основним європейським принципам побудови системи управління регіональним і місцевим розвитком, розбудови місцевого самоврядування.

Питання необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи постає й у зв'язку з останніми подіями в Криму та на сході України, коли через окупацію частини території виникла необхідність змінювати межі адміністративно-територіальних одиниць і запроваджувати особливий режим управління для окремих територій. Так, задля упорядкування адміністративних зв'язків між окремими населеними пунктами, які були розірвані внаслідок проведення антитерористичної операції, створення умов для ефективного здійснення повноважень органами місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць, що розташовані поза межами зони проведення антитерористичної операції, і забезпечення життєдіяльності в таких населених пунктах були прийняті зміни до адміністративно-територіального устрою Донецької [2] і Луганської [3] областей.

В Україні до цього часу зберігається територіальний устрій, що сформувався в період її перебування у складі колишнього СРСР. Сучасний адміністративно-територіальний поділ країни є трирівневим: субнаціональний (регіональний) рівень складають Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь, субрегіональний рівень – адміністративні райони, низовий рівень – сільська (міська, селищна) рада, населений пункт. За станом на 1 січня 2014 р. система адміністративно-територіального устрою включала: АР Крим, 24 області, міста Київ і Севастополь, 490 районів, 460 міст, 885 селищ міського типу, 10279 сільських рад, 28397 сільських населених пунктів [4]. Очевидною є надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць низового рівня, більшість з них не мають достатнього економічного потенціалу для свого розвитку. Це не відповідає європейським тенденціям, згідно з якими територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституційний і кадровий потенціал для забезпечення високого рівня надання суспільних послуг населенню та соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Слід зазначити, що на окремих етапах періоду незалежності в умовах політичної нестабільності, послаблення керованості державою, несистемного підходу до розбудови місцевого самоврядування в Україні шляхом подрібнення створювалися нові адміністративні райони, особливо сільські ради. Зокрема, з 1991 по 2005 рр. було створено 5 нових адміністративних районів, а кількість сільських рад зросла майже на 800 одиниць.

Серед проблемних питань адміністративно-територіального устрою слід відзначити також: законодавчу неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць; розташування на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць; існування серед категорій адміністративно-територіальних одиниць таких, як селище міського типу, сільрада, а також селищна та міська рада; відсутність чітких критеріїв для утворення районів, районів у містах, віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст, відсутність відповідних картографічних матеріалів і невнесення їх в натуру тощо [5].

Правове регулювання питань, пов'язаних з адміністративно-територіальним устроєм, є недостатнім і суперечливим. До цього часу базовим нормативним актом з регулювання адміністративно-територіального устрою залишається Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. №1654-Х «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української

РСП». Водночас нормативно-правову базу в цій сфері правового регулювання формують Конституція України; законодавство, що регулює питання місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, визначає фінансову основу місцевого самоврядування (Бюджетний і Податковий кодекси); галузеві закони, що визначають роль органів місцевого самоврядування у відповідних сферах праввідносин (Земельний, Господарський кодекси); законодавчо-нормативні акти з питань регіональної політики. Згідно з Конституцією України (ст. 132), територіальний устрій держави ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості й соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

За роки незалежності суспільно-політична, економічна та правова ситуація в Україні суттєво змінилася. Держава рухалася до ліквідації тоталітарної політичної системи та командно-адміністративної економіки. Протягом цього часу періодично активізувалися процеси пошуку моделей територіальної організації влади. Проте проблеми, пов'язані з недосконалістю адміністративно-територіального устрою та управління територіями, не зменшувалися, а з роками наростали. Особливо вони загострилися на найнижчому базовому рівні – у селах, селищах і малих містах, де місцеве самоврядування переважно неспроможне активізувати економічну діяльність і забезпечити сприятливе середовище для життєдіяльності людей.

Найвідомішою і такою, що пройшла певну публічну апробацію концептуальних засад і була покладена в основу законопроекту «Про територіальний устрій», є модель реформування адміністративно-територіального устрою, розроблена у 2005 р. під керівництвом Романа Безсмертного, на той час – 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, що визначалися базовою ланкою, з якої мала розпочинатись реформа. Громада як адміністративно-територіальна одиниця мала стати основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування та надання її населенню визначеного законом рівня адміністративних, соціальних і 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. Проте ця реформа не була запроваджена. Зазначимо, що проведення такої масштабної реформи потребує сильної політичної волі на найвищому рівні керівництва державою, консенсусу основних політичних сил і громадських організацій і значних фінансових ресурсів. Саме відсутність цих чинників стало головною причиною призупинення роботи щодо імплементації реформи.

На нинішньому етапі державного будівництва реформування системи державного управління на засадах децентралізації проголошено однією з ключових реформ, зокрема серед 10 реформ для першочергової реалізації у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленій Указом Президента України [6]. Про необхідність проведення децентралізації влади неодноразово публічно заявляли найвищі посадові особи держави, зокрема Президент України П. Порошенко, голова Верховної Ради України В. Гройсман. У Коаліційній угоді [7] серед головних напрямів децентралізації та реформи місцевого самоврядування визначено формування самодостатніх громад як адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Реформування адміністративно-територіального устрою

передбачено новою Державною стратегією регіонального розвитку до 2020 року, прийнятою у серпні 2014 р. [8].

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.

Очевидно, що розпочинати реформування територіальних громад, які розглядаються як елементи базового низового рівня нового адміністративно-територіального устрою, потрібно, ґрунтуючись на схвалених концептуальних засадах реформи та чіткому розумінні стратегії її реалізації.

Водночас уже зроблено окремі кроки щодо створення законодавчого підґрунтя для реформування територіальних громад. 1 квітня 2014 р. урядом України схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та розроблено план заходів з її реалізації. Основними завданнями реформування визначено досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою. У межах реформи мають розпочатися принципово нові для України процеси співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад.

У цьому руслі у 2014 р. прийнятий Закон «Про співробітництво територіальних громад» [9]. Прийняття Закону зумовлено необхідністю розбудови правової основи 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 кількох територіальних громад.

У лютому 2015 р. прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Закон має ліквідувати прогалину в законодавстві про місцеве самоврядування, а саме – відсутність процедури об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Метою Закону є встановлення порядку об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст і надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам, створення правових умов і можливостей для:

- укрупнення, шляхом добровільного об'єднання територіальних громад, що є важливим чинником посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення;
- формування дієздатних територіальних громад, головним завданням яких має стати оперативне та якісне надання базових соціальних та адміністративних послуг, поліпшення умов сталого розвитку відповідних територій, ефективніше використання бюджетних коштів та інших ресурсів;
- створення передумов для удосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Законом визначено основні умови об'єднання територіальних громад, порядок його ініціювання, порядок утворення об'єднаної територіальної громади та діяльності в ній органів місцевого самоврядування до формування нових органів. Урегульовуються питання правонаступництва, управління об'єктами комунальної власності, формування бюджету, форми державної підтримки, зокрема фінансової.

Реалізація подальших кроків щодо реформування територіальних громад потребує розроблення і прийняття нормативних актів для практичної реалізації його положень. Зокрема, для вирішення завдання формування дієздатних територіальних громад необхідно визначити критерії формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад) з урахуванням їхньої матеріально-фінансової спроможності для забезпечення доступності основних публічних послуг, що надаються на рівні громади. З цією метою 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. Одним з основних положень Методики є визначення потенційних адміністративних центрів майбутніх спроможних територіальних громад і їхніх зон впливу.

Затвердження Методики дозволило розпочати процес розроблення й затвердження для кожного регіону перспективних планів формування спроможних територіальних громад, які зможуть реалізувати в повному обсязі функції з надання високоякісних послуг населенню у життєво важливих сферах. Від того, наскільки якісно будуть розроблені й реалізовані ці плани, залежить подальший розвиток системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Процес формування перспективних планів має три основні етапи. На першому етапі визначаються потенційні адміністративні центри майбутніх спроможних територіальних громад. Такими центрами насамперед мають стати міста обласного значення та районні центри. На другому етапі визначається зона доступності населених пунктів до адміністративного центру спроможної територіальної громади. Ця зона має складати 20 км по автошляхах з твердим покриттям. Відстань може бути збільшена до 25 км, якщо чисельність жителів населених пунктів, що розташовані в зоні віддаленості, не перевищує 10% від загальної кількості мешканців об'єднаної громади. На третьому етапі визначається адміністративний центр з населених пунктів, які розташовані за межами зони доступності.

За станом на кінець червня 2015 р. уже 11 областей затвердили перспективні плани формування самодостатніх громад: Дніпропетровська, Житомирська, Хмельницька, Херсонська, Миколаївська, Полтавська, Харківська, Чернігівська та Рівненська – на сесіях обласних рад, Луганська і Донецька – затвердили плани рішенням військово-цивільних адміністрацій.

Кінцевою метою цієї роботи є створення спроможних територіальних громад – територіальних громад сіл, селищ, міст, які в результаті добровільного об'єднання будуть здатні самостійно забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Успішному формуванню дієздатних територіальних громад сприятиме аналіз передумов, ризиків і перешкод, що можуть виникнути у процесі реалізації реформи. Серед найбільш імовірних ризиків і перешкод слід назвати:

- можливе послаблення керованості на низовому рівні управління на час проведення реформи;
- спротив на рівні місцевих управлінських еліт, оскільки реформа передбачає суттєве підвищення відповідальності на низовому рівні управління та оптимізацію (зменшення) кількості сільських, селищних, міських, а на наступному етапі – районних рад, внаслідок чого частина управлінців втратять роботу;
- можливість виникнення суперечок з приводу земельних і майнових питань;
- відсутність достатніх фінансових ресурсів для стимулювання об'єднання територіальних громад, що передбачено законом.

Для нейтралізації зазначених ризиків необхідно створити належне інституційне забезпечення процесу реформування. Останнє передбачає прийняття низки нормативних актів для формування системи організаційно-правових і фінансово-економічних механізмів, спрямованих на становлення і розвиток самодостатніх територіальних громад. Окремих помилок можна уникнути, передбачивши проведення державно-правових експериментів на визначених територіях задля становлення і розвитку нових стандартів управління територіями, формування місцевого самоврядування базового рівня, спроможного створити та підтримувати сприятливе життєве середовище, необхідне для нормального життя людини, захисту її прав, надання жителям територіальних громад якісних і доступних публічних послуг. Необхідно також потурбуватися про кваліфіковане кадрове забезпечення реформи, інформаційний супровід.

При проведенні реформи необхідно використати досвід інших країн – сусідів України, що успішно здійснили реформу систем територіального управління. У цьому напрямі для напрацювання пропозицій для удосконалення правового регулювання питань реформування управління місцевим розвитком і місцевого самоврядування в Україні створено українсько-польську консультативну групу. Створенню такої групи передувало підписання 17 грудня 2014 р. у Варшаві Меморандуму про співпрацю з підтримки реформи місцевого самоврядування в Україні. Українсько-польська консультативна група має провести оцінку стану виконання рішень щодо фінансової децентралізації, підготувати пропозиції щодо внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України в частині децентралізації фінансів, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування з урахуванням виконання місцевих бюджетів, опрацювати механізми забезпечення громадського та державного контролю за публічними фінансами.

Реформування адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади в Україні – це одна з фундаментальних реформ, що торкається практично всіх сфер життєдіяльності суспільства, тому для її успішного проведення необхідна широка підтримка громадськості. Це, своєю чергою, вимагає об'єктивного та широкого висвітлення процесу та проблем реформування у засобах масової інформації.

Список використаних джерел

1. Павлюк А. П. Стан і проблеми реалізації реформи адміністративно-територіального устрою / А. П. Павлюк // Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України, 2007. – С. 384-493.
2. Постанова Верховної Ради України «Про зміни в адміністративно-територіальному устрої Донецької області, зміну і встановлення меж Артемівського району Донецької області» від 11.12.2014 р. №31-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/31-19>
3. Постанова Верховної Ради України «Про зміни в адміністративно-територіальному устрої Луганської області, зміну і встановлення меж Перевальського і Попаснянського районів Луганської області» від 07.10.2014 р. №1693-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1693-18>
4. Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні на 1 січня 2014 року [Електронний ресурс] / Державна служба статистики України. – Режим доступу : https://ukrstat.org/uk/operativ/.../ds/.../ator2014_u.htm
5. Адміністративно-територіальний устрій України: проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / ред. В. Г. Яцуби. – К. : Поліграфічний центр Українського ДАГП Мінекоресурсів України, 2003. – 324 с.
6. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» від 12 січня 2015 р. №5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>
7. Коаліційна угода. Парафрована керівниками 5 партій Верховної Ради України 21 листопада 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalitsiyuna_uhoda_parafovana_20.11.pdf
8. 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 : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>
9. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 р. №1508-VII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>

References

1. Pavlyuk, A. P. (2007). Stan i problemy realizatsiyi reformy administratyvno-terytorial'noho ustroyu [State and problems of implementation of reform of the administrative-territorial structure]. *Ukrayina v 2007 rotsi: shchorichni otsinky suspil'no-politychnoho ta sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku [Ukraine in 2007: annual assessment of the political and socio-economic development]*, 384-493. Kyiv: National Institute of Strategic Studies. [in Ukrainian].
2. Supreme Council of Ukraine (2014). *Pro zminy v administratyvno-terytorial'nomu ustroyi Donets'koyi oblasti, zminu i vstanovlennya mezh Artemiv's'koho rayonu Donets'koyi oblasti [On changes in the administrative-territorial structure of Donetsk region, change and border formation of Artemivsk district in Donetsk region]*. Resolution on 2014, December 11, 31-VIII. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/31-19> [in Ukrainian].
3. Supreme Council of Ukraine (2014). *Pro zminy v administratyvno-terytorial'nomu ustroyi Luhans'koyi oblasti, zminu i vstanovlennya mezh Pereval's'koho i Popasnyans'koho rayoniv Luhans'koyi oblasti [On changes in the administrative-territorial structure of Lugansk region, change and border formation of Perevalsk and Popasnaja districts in Luhansk region]*. Resolution on 2014, November 7, 1693-VII. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1693-18> [in Ukrainian].
4. State Statistics Service of Ukraine (2014). *Kil'kist' administratyvno-terytorial'nykh odynyt's' v Ukrayini na 1 sichnya 2014 roku [Number of administrative-territorial units in Ukraine on January 1, 2014]*. Retrieved from https://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2013/ds/ator/ator2014_u.htm [in Ukrainian].
5. Yatsuba, V. H. (Ed.). (2003). *Administratyvno-terytorial'nyy ustriy Ukrainy: problemni pytannya ta mozhyvi shlyakhy yikh vyrishennya [Administrative division of Ukraine: problem issues and possible ways of its solution]*. Kyiv: Printing Center of Ukrainian SAGP in Ministry of Ecology of Ukraine. [in Ukrainian].
6. President of Ukraine (2015). *Pro Stratehiyu staloho rozvytku «Ukrayina–2020 [On the Strategy of Sustainable Development “Ukraine–2020]*. Presidential Decree on 2015, January 12, 5/2015. Retrieved from <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html> [in Ukrainian].
7. Supreme Council of Ukraine (2014). *Koalitsiyuna uhoda [Coalition Agreement]*. Paraphed by leaders of five parties on 2014, November 21, 5/2015. Retrieved from http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalitsiyuna_uhoda_parafovana_20.11.pdf [in Ukrainian].

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014). *Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi stratehiyi rehional'noho rozvytku na period do 2020 roku [On approval of the National Strategy of Regional Development for the period until 2020]*. Resolution on 2014, August 6, 385. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].
9. Supreme Council of Ukraine (2014). *Pro spivrobotnytstvo terytorial'nykh hromad [On cooperation of local communities]*: Law of Ukraine, adopted on 2014, June 17, 1508-VII. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> [in Ukrainian].

Vlasyuk O. S. State and problems of reforming of administrative and territorial division of Ukraine.

The problems of conducting the administrative and territorial reform in Ukraine and its legislative maintenance are examined. It is defined that territorial administrative units should have sufficient financial, economic, institutional and human resources potential in order to maintain high level of granting social services to population and of social and economic development of the relevant territories. Legal regulation of the issues related to administrative and territorial division is poor and controversial. The necessity of administrative and territorial reform as the basis of new territorial management model grounding on the principles of decentralization, subsidiary, balance of state interests and the interests of regions' population and territorial communities, efficient development of state management and local self-governance, capability and independence of territorial communities in solution of local issues is stressed. The analyses of preconditions, risks and obstacles that can emerge in the course of the reform implementation will contribute to successful forming of capable territorial communities. The following are the most probable risks and obstacles: possible weakening of controllability at the bottom management level during conducting the reform; opposition of local management elites, for the reform provides considerable growth of responsibility at bottom management level and optimizing (decreasing) of the amount of rural, town, city, and at the next level – regional councils that leads to losing the job by some part of managers; possibility of disputes over the land and estate issues; lack of sufficient financial resources for stimulation of territorial communities integration stipulated by law. In order to neutralize the abovementioned risks it is necessary to create relevant institutional maintenance of reforming process. This stipulates adopting of the range of legislative acts to form the system of organizational-legal and financial-economic mechanisms directed at establishment and development of capable territorial communities. While conducting the reform, it is necessary to use the experience of other countries – Ukraine's neighbours that have already successfully conducted the reform of territorial management systems. In this regard the Ukrainian-Polish consulting group is created in order to develop the proposals for improvement of legal management of the local development and local self-governance reforming issues in Ukraine. The group has to conduct the assessment of decisions implementation state over financial decentralization, prepare proposals over making amendments to the Budget and Tax Codes of Ukraine on financial decentralization and strengthening of local self-governance financial basis taking into account the performance of local budgets and to elaborate the mechanisms of public finances population and state control maintenance. The reform of administrative and territorial division and territorial authority organization in Ukraine is one of the fundamental reforms that encompass pretty much every sphere of society activity. That is why the broad public support is necessary for its conducting. This, in its turn, requires objective and broad presentation of the process and problems of reforming in the mass media.

Keywords: administrative-territorial reform, administrative-territorial division, decentralization, local self-governance, models of territorial governance, territorial communities.

Власюк Олександр Степанович – доктор економічних наук, професор, член-кореспондент НАН України, перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України (e-mail: info-niss@niss.gov.ua).

Vlasyuk Oleksandr Stepanovych – Dr. Sci. (Econ.), Prof., Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Ukraine, Deputy Director of the National Institute of Strategic Studies under the President of Ukraine.

Надійшло 16.07.2015 р.