

А. ТКАЧУК, Р. ТКАЧУК, Ю. ГАНУЩАК

З історії реформ  
адміністративно-територіального  
устрою України  
1907-2009 роки

Київ-2009

*Рекомендовано до друку рішенням Вченої ради Академії муніципального управління як наукове видання (протокол № 5 від 13.05.2009 р).*

*Підготовлено за сприяння Міжнародного фонду Відродження*

*Видано за кошти Швейцарсько-українського проекту  
"Підтримка децентралізації в Україні"*

*Окрема подяка В. Нудельману, В. Пархоменку, Т. Левицькій, В. Уса-тенку, Ю. Третьяку та багатьом іншим за корисні поради та допомогу в пошуку та аналізі інформаційних матеріалів, що були використані при підготовці дослідження, та М. Теплоку, керівнику головного юридичного управління Верховної Ради України за сприяння у формуванні електронного каталогу нормативно-правових актів з питань адміністративно-територіального устрою періоду 1919–1990 років.*

**Ткачук, Анатолій.**

Т48 **З історії реформ адміністративно-територіального устрою України , 1907-2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. – К. : Леста, 2009. – 128 с.: іл. - Бібліогр.: с. 127.  
ISBN 978-966-8312-49-6.**

Книга містить короткий аналіз історії змін у системі адміністративно-територіального устрою українських територій від часу реформ П. Столипіна і до наших днів. Тут проаналізовано низку нормативних актів з цього питання періоду УНР, УСРР, УРСР та незалежної України та зроблено спробу оцінити їх у контексті конкретного історичного часу. Книга містить інформацію про спроби започаткування реформи адміністративно-територіального устрою в Україні в 2005 році та аналіз причин невдачі цих спроб, а також інформацію про нові концептуальні розробки з цього питання, здійснені Міністерством регіонального розвитку та будівництва України за участю експертів Інституту громадянського суспільства, інших громадських організацій та науковців.

Розраховано на працівників місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, політиків, студентів.

ББК 67.9(4УКР)300.4+63.3(4УКР)6

# ЗМІСТ

<b>РОЗДІЛ 1. З ІСТОРІЇ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ У 20-МУ СТОЛІТТІ</b>	<b>6</b>
1.1. Реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування на українських територіях перед Першою світовою війною та революцією 1917 року.	6
1.2. Столипінська реформа та її наслідки	7
1.3. Перетворення адміністративно-територіального устрою в Україні у постреволуційні та передвоєнні роки.	12
1.4. Адміністративно-територіальні зміни 1959—1964 років. Ліквідація та укрупнення районів областей, утворення промислових районів, укрупнення сільських районів.	24
<b>РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНА ОСНОВА АДМІНТЕРУСТРОЮ</b>	<b>30</b>
2.1. Адміністративно-територіальний устрій та повноваження регіональних та місцевих органів влади у конституціях, що діяли в УНР, УРСР протягом 1918—1996 років	30
2.2. Проблеми конституційної основи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні у Конституції України 1996 року	45
<b>РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ НИНІШНЬОГО АТУ УКРАЇНИ</b>	<b>55</b>
3.1. Законодавче регулювання питань адміністративно-територіального устрою в Україні	55
3.2. Деякі головні виклики, що вимагають термінового реформування адміністративно-територіального устрою в Україні	57
3.3. Проблеми адміністративно-територіального устрою України, що потребують нагального вирішення вже сьогодні.	59
<b>РОЗДІЛ 4. СПРОБИ РЕФОРМ В УКРАЇНІ</b>	<b>64</b>
4.1. Концепція адміністративної реформи 1998 року.	64
4.2. Доручення на підготовку проектів реформ	67
<b>РОЗДІЛ 5. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ АТУ В УКРАЇНІ</b>	<b>81</b>
5.1. Особливості реформи адміністративно-територіального устрою в Україні відповідно до проекту Концепції реформи адміністративно-територіального устрою	81
5.2. Бюджетні аспекти реформи адмінтерустрою.	99
5.3. Виклики та ризики у проведенні реформи в новітній період.	110
<b>РОЗДІЛ 6. ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ТА РЕФОРМА АДМІНІСТРАТИВНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ</b>	<b>112</b>
<b>ЗАКЛЮЧНЕ СЛОВО</b>	<b>125</b>
<b>ДЖЕРЕЛА</b>	<b>127</b>

---

## ВСТУП

Сьогодні в черговий раз в Україні розпочалась дискусія щодо необхідності проведення глибоких реформ усєї системи публічної влади в державі. Постійне перетягування повноважень між органами влади національного рівня, перманентні конфлікти між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на регіональному рівні призвели до практично повної руйнації усєї системи публічної влади. Влада не є ефективною і це здається зрозумілим тепер кожному, як політику, так і пересічному українцю. Проте рецепти відновлення ефективності влади пропонуються різні.

Найперше йде мова про продовження перманентного переділу повноважень між парламентом, урядом та Президентом, про впровадження нової виборчої системи з «відкритими списками», ліквідацію місцевих державних адміністрацій та утворення виконкомів обласних та районних рад.

Проте у цьому процесі розмов і дещо хаотичних ініціатив про зміни Конституції України практично відсутня дискусія щодо визначення просторової основи нової системи влади, що має бути сформована в Україні у якомога коротші терміни, оскільки саме чітко організована та ефективна влада, яка має відповідні повноваження, ресурси та відповідальність може вивести Україну із затяжної кризи і зробити державу успішною.

Так сталося, що адміністративно-територіальний устрій, а саме він є просторовою основою системи влади, скелетом держави, є найбільш дратівливою темою для українських політиків, яку політики не хочуть зачіпати навіть у обговоренні, вважаючи, що це тема, яка може похоронити майбутнє будь-якого політика чи політичної сили.

На наш погляд, такий підхід є неправильним та шкідливим для майбутнього держави і базується він в основному на відсутності знань щодо ролі адміністративно-територіального устрою у створенні та функціонуванні ефективної публічної влади; розумінні визначальної ролі провідних політиків у проведенні реформ адміністративно-територіального устрою протягом тривалого часу існування України у складі різних держав і у різні історичні періоди; сприйнятті нинішнього адміністративно-територіального устрою як такого, що існував завжди і якого зачіпати не можна; міфологізації унікальності української держави, а, отже, неприпустимості використання в українських реформах іноземного досвіду.

Отже, аби дати частину відповідей щодо об'єктивності та невідворотності реформи адміністративно-територіального устрою в Україні, підготовлено це невелике дослідження, яке базоване в основ-

---

---

ному на українському історичному досвіді і у якому зроблено спробу виявити певну закономірність у причинах реформ адміністративно-територіального устрою, що проходили в межах території України протягом 20-го сторіччя, оцінити уроки цих реформ, виявити причини неможливості проведення подібної реформи протягом 18 років української незалежності та виявити ризики, що можуть знову загальмувати проведення цієї назрілої для держави реформи у нинішній час.

В процесі цього дослідження було переглянуто сотні різних нормативно-правових актів радянського періоду, що стосувались змін в адміністративно-територіальному устрої України з 1919 року і до наших днів, опрацьовано десятки наукових та науково-популярних статей з тематики адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування українських та іноземних авторів, вивчено політичні програми кандидатів на пост Президента України в 1999 та 2004 роках, програми партій та виборчих блоків на виборах до Верховної Ради України 2006–2007 років, окремі публікації журналістів, що пишуть за вказаною тематикою, публічні виступи політиків національного масштабу.

Обсяг цього дослідження не дає змоги використати всі перераховані вище матеріали, але ми маємо надію, що значна їх частина стане доступною для усіх зацікавлених на інтернет-ресурсі Інституту громадянського суспільства та його партнерів, а робота над цим дослідженням не буде завершена після його першої публікації, і через деякий час ми матимемо досить широке і ґрунтовне дослідження, яке буде корисним не тільки для політиків, управлінців, а й для науковців.

---

# РОЗДІЛ 1. З ІСТОРІЇ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ У 20-МУ СТОЛІТТІ

## 1.1. Реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування на українських територіях перед Першою світовою війною та революцією 1917 року

Перед Першою світовою війною територія України була розділеною поміж двох великих імперій: Австро-Угорською та Російською. Через те місцеве життя, адміністративно-територіальний устрій цих територій, господарський та культурний розвиток суттєво різнився.

Нинішні Буковина, Галичина та Закарпаття входили до складу Австро-Угорської імперії, решта українських територій була під владою Російської імперії.

Незважаючи на присутність трьох українських регіонів у складі Австро-Угорської імперії, їх доля була різною.

Після ухвалення Конституції Австро-Угорської імперії Галичина та Буковина отримали певну автономію. Галичина отримала власний сойм – такий собі квазіпарламент, який, на жаль, завдяки виборчому праву так і не став українським, адже переважна більшість там завжди належала полякам, оскільки саме вони мали найбільшу власність на українських землях Галичини.

Буковина була визнана «коронним краєм» із статусом воєводства. Такий статус визначав і систему влади у краї, яка складалась із призначеного урядом крайового президента, якому підлягала уся система виконавчої влади у повітах, та певного регіонального самоуправління – Крайового сойму на чолі з маршалом та Крайового Відділу, який був виконавчим органом сойму.

Як і у випадку із Галичиною, основні посади у місцевій владі на Буковині також належали не українцям, а в основному німцям та румунам.

Попри те, місцева обмежена автономія та самоврядування дали себе знати уже у період розпаду імперій.

Ситуація на Закарпатті була найтяжчою. Оскільки було визнано право Угорщини на самоврядування та автономію, то Закарпаття опинилось повністю під угорською владою і навіть обмеже-

---

на автономія українського населення, що була визнана австрійським урядом в 1849 році, для району Ужгорода в 1867 році була скасована.

Проте перед Першою світовою війною на всіх українських землях, особливо в Галичині та Буковині розпочинається бурхливий розвиток українського руху, який спочатку набуває ознак культурного єднання, потім — кооперації господарської, а відтак переходить до громадської самоорганізації та проникнення в офіційні органи місцевого самоврядування все більшою мірою.

В цей час на решті території України, що була у складі Російської імперії, розвивались свої процеси, які, з одного боку, були характерними для усїєї імперії, а, з іншого, мали свої особливості для різних губерній в Україні. Лівобережна та Південна Україна у царській Росії вважались більш «благонадійними», тому і запровадження земства там відбувалось одночасно із рештою «російських» губерній Росії, Правобережжю ж довелось чекати такої милості ще майже 30 років, і реальне наповнення земства повноваженнями, ресурсами та автономією тут відбулось лише за часів П.О. Столипіна — дуже суперечливої постаті, яку не можна оцінити лише виключно позитивно чи навпаки виключно негативно. Проте, безсумнівно, він був справжнім реформатором, якому вдалось досягнути швидких та помітних змін.

## **1.2. Столипінська реформа та її наслідки**

Звичайно говорити зараз про повторення реформ П.О. Столипіна не можливо, але їх успішність, доведена часом, є добрим ґрунтом для їх аналізу, осмислення та використання окремих елементів.

Росія початку 20-го століття була таким собі «колосом на глиняних ногах». При величезній території, багаточисельному населенні імперія не тільки не вважалась розвиненою державою, вона не могла себе прогодувати.

Молоді амбітні держави у цій ситуації тільки й споглядали на Росію, як майбутнього територіального донора.

Росії був потрібен різкий скачок у новий світ, нову економіку. Потреба суспільства у лідері, здатному провести необхідні реформи з'явила самого лідера.

Варто сказати, що реформи Столипіна у модернізації економіки Росії були б ні на що не здатні, якби не його радикальні підходи до упорядкування влади та завершення реформ адміністративно-

---

територіального устрою та місцевого управління (про самоврядування тут навряд чи можна говорити з повною мірою розуміння цього терміну).

Перелік документів, що готувались та ухвалювались завдяки енергії Столипіна є дійсно великим і комплексним:

- 1) «Главные начала устройства местного управления (1906);
- 2) «Об установлении главных начал устройства губернских учреждений» (1907);
- 3) «Главные начала преобразования земских и городских общественных управлений» (1907);
- 4) «Положение о поселковом управлении» (1907);
- 5) «Положение о волостном управлении» (1907);
- 6) «Положение о правительственных участковых комиссарах» (1907);
- 7) «Положение о губернском управлении» (1907).

Варто відмітити, що земства у Росії було запроваджено указом Олександра II в 1864 році, спочатку це стосувалось виключно губерній та повітів, потім міст. П.О. Століпін не тільки наповнив реальним змістом земство на цих рівнях адміністративно-територіального устрою, але, найголовніше, поширив самоуправління на базовий рівень – містечок та волостей.

На низовому рівні можна вирізнити дві форми самоврядування: містечкове та волосне. Містечкове стосувалось самоврядування у невеликих містечках, волосне – поширювалось у сільських територіях, де не було чіткої домінанти у вигляді містечка.

В обох випадках основні повноваження належали загальним зборам – сходу містечка або волосним зборам.

До компетенції містечкового сходу можна віднести такі, важливі і для нинішнього місцевого самоврядування повноваження:

- обрання виконавчих органів, містечкової ради, членів громадських ошадних кас;
- розгляд будівельного плану містечка;
- облаштування містечкової інфраструктури – вулиць, площ, криниць, мостів тощо;
- надання чи позбавлення дозволів на відкриття алкогольних закладів у межах містечка;
- встановлення місцевих грошових та натуральних повинностей на громадські потреби містечка.

Скликав сход староста, який виконував рішення сходу, представляв інтереси містечка перед іншими органами та юридичними особами, виконував встановлені витрати, накладав штрафи, вико-

---



---

нував доручення державних органів та земських органів повіту та губернії, якщо вони стосувались містечка.

Волосне управління, що було характерним для сільських територій, також було продуктом своєї епохи і у ньому могли брати участь лише ті фізичні та юридичні особи, які мали в межах волості нерухоме майно.

Вищим органом управління у волості були волосні збори, які складались із волосних гласних, які обирались від різних об'єднань власників, а також представників від церков, монастирів, державних володінь, що були у волості. Система виборів тут була досить складною і мала фактично станово-майнові ознаки.

Волосні збори обирали старшину і його помічників, визначали їхній заробіток; обирали гласних у повітові збори; займались початковими однокласними школами, приютами, амбулаторіями, місцевими дорогами, поштою; визначали необхідні волосні платежі на громадські потреби, реалізовували право на волосне майно та кошти.

Старшина виконував рішення зборів і мав певні поліційні права, зокрема на затримання винних у правопорушеннях та злочинах, обліковував потрави худобою полів, пошкодження сільськогосподарського майна, займався первинним обліком військово зобов'язаних, стягував належні платежі, накладав штрафи.

Метою цього дослідження не є детальний опис порядку формування, діяльності та взаємовідносин органів та посадових осіб земського самоврядування у столипінські часи. Головною цінністю того періоду української (у складі Російської імперії) історії є те, що навіть в умовах царизму, відсутності багатопартійності та демократії, держава в особі Столипіна зрозуміла важливість звільнення себе від невласливих для держави функцій з організації та підтримки місцевого життя і передачі цих повноважень предтечі місцевого самоврядування – земству.

Причому земство не отримувало дотацій від держави, воно утворювалось і діяло в межах самоокупності .

Фактично волості та містечка мали управління винятково у випадках, коли вони могли його утримувати!!

Аби гармонізувати відносини між урядовими структурами та земством, Столипін було створив Раду у справах місцевого господарства, на якій обговорювались усі питання, що стосувались ініціатив уряду щодо перетворень на регіональному та місцевому рівнях і стосувались місцевого господарства (чим не рада регіонів чи національна рада з питань державного будівництва та місцевого самов-

---

рядування та інші консультативно-дорадчі органи, що створювались та ліквідовувались при українських президентах та прем'єрах?)

При земствах створювались і успішно працювали різноманітні економічні ради та комісії, що опікувались місцевим розвитком. Все це давало свій результат. Доходна частина земських бюджетів з 1903 по 1913 рік зросла у 2,5 разу!

Звичайно, земство не замінило і не могло замінити вертикалі державної влади. Дільничий комісар, Міністерство внутрішніх справ Росії тримали руку на пульсі. Усі державні справи вирішувались державними органами, а комісар мав право накладати стягнення на діячів земства, якщо вони здійснювали проступки і виходили за межі власних повноважень.

Проведення реформи управління місцевими справами, яку розпочав Столипін, не проходило рівно. Навіть самі земські з'їзди, які після революції 1905 року досить «поправили» відкинули низку ініціатив Столипіна щодо розширення прав волостного самоуправління, запровадження прямих виборів без обмежень тощо.

Проте, незважаючи на спротив, Столипін проводив реальні реформи. Відомий випадок, коли для ухвалення закону про земства у західних губерніях, який був відхилений державною радою, Столипін добився припинення діяльності обидвох палат ради на три дні і провів цей закон як тимчасовий (таке право було у тодішнього уряду).

Енергія та цілеспрямованість П.О. Столипіна, незважаючи на опір противників, дали реальні результати. Росія за короткий час перетворилась на дуже динамічну країну, яка змогла стати конкурентом для промислових країн Європи та Америки, а земство стало доброю школою для цілої низки нових політиків, які з'явились у тодішній Росії.

Незважаючи на те, що Столипін був завжди за «єдиную и неделимую Россию», його політика щодо земства дала свої результати і в національних територіях Росії.

Саме через земства в Україні з'явились свої національні політики, що стали провідниками першої української революції 1917 року, а проект Конституції УНР 1918 року було розроблено виходячи із позитивного досвіду земства з урахуванням його демократизації та повної відмови від майново-станового підходу формування його органів.



Рис. 1. Карта-схема українських губерній Російської імперії

Таблиця 1  
Українські губернії Російської імперії в 1905 році

Губернія	Чисельність населення	Територія, км <sup>2</sup>
Волинська	3 501 600	71736
Київська	4 148 900	50957
Подільська	3 482 300	42017
Полтавська	3 263 400	49894
Таврійська	1 602 700	60375
Харківська	2 919 700	54 493
Херсонська	3 215 700	70799
Чернігівська	2 693 800	52396

### *Проміжний висновок*

Формування та реформування адміністративно-територіального устрою в українських регіонах, що належали до складу різних держав наприкінці 19-го – початку 20-го століття, були викликані важ-

---

ливими об'єктивними причинами: знищенням кріпацтва та формуванням на цій основі капіталістичного конкурентного господарства; неможливістю держави забезпечувати тотальне управління та контроль за безліччю економічних суб'єктів господарювання, що виникали в її територіях, та бажанням держави зменшити невдоволення нових економічних суб'єктів бюрократичними перепонами перед їх розвитком і їх прагненням впливати на місцевий розвиток, а відтак на власний бізнес і власне благополуччя. До цих об'єктивних чинників, спільних для обох імперій додалась вразливість Австро-Угорської імперії до національних рухів, яка дала поштовх до запровадження автономії окремих її національних територій, у тому числі українських.

### **1.3. Перетворення адміністративно-територіального устрою в Україні у пост-революційні та передвоєнні роки**

Зміни підходів до системи АТУ та системи влади у «радянській частині України», спроба осмислення змін – причини та наслідки реформ. Нищення національної складової у найменуваннях.

#### ***Замість вступу***

Період 1917–1919 років на території сучасної України досить складно піддається аналізу, адже у цей період фактично не було єдиної влади на всій території, натомість у різних регіонах у різний час протягом вказаного періоду діяла різна влада, в основному воєнного характеру.

Ситуація, яка передувала проголошенню Української Народної Республіки, була надзвичайно складною. Влітку 1917 року на території нинішньої України діяли три паралельні структури влади: Представники Тимчасового Уряду Росії – губернські комісари та підлегла їм адміністрація і війська; Центральна Рада, яка намагалась розбудувувати українську владу і творила свої виконавчі органи; «Совет робочих и солдатских депутатов», який був під впливом більшовиків і не бачив можливості утворення української держави.

Поряд з цим стихійно українізовувались військові частини на російсько-німецько-австрійському фронті.

Загальний провал фронту в Карпатах і загальна анархія, яка охопила Україну в липні 1917 року, прискорили остаточну руйнацію хоч якоїсь центральної влади в українських теренах.

Після повалення Тимчасового Уряду в Росії у Києві знову тріумфірат: Українська Центральна Рада із Генеральним Секретаріа-

---

том — як проукраїнська державницька сила; Рада робітничих и солдатських депутатів — як більшовицька, космополітична сила; Штаб Київської військової округи — як антиукраїнська та антибільшовицька сила.

Після падіння УНР, Гетьманату та Директорії з 1919 року в Україні встановилась «радянська влада», відразу почався реальний перегляд адміністративно-територіального устрою, що склався на українських територіях за останні роки перед революцією.

Отже, після перемоги більшовиків в Україні, як і в інших територіях більшовицької Росії, почався період «всевладдя рад». Ради були повсюди, як із прив'язкою до територіального поділу, так і без такої прив'язки.

Існували ради солдатських депутатів, ради селянських депутатів, ради робітничих та солдатських депутатів.

Проста та зрозуміла система адміністративно-територіального устрою та державного управління і місцевого самоврядування, сформована за Столипіна, була зруйнована.

В сільській місцевості, де найбільше проживало населення, почали масово створюватись сільські ради. Волость, як первинна ланка організації публічної влади, притаманна сільським територіям, яка базувалась на основі церковних приходів та економічного тягіння навколишніх поселень до церкви, ринку, волостних органів влади, що розміщувались у містечку чи великому селі — центрі волості, системою сільрад була дефакто знищеною, хоча формально продовжувала існувати деюре ще деякий час<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Що говорить Великий тлумачний словник української мови про «волость»:*

**Волость** — адміністративна одиниця нижчого рівня у Східній Європі.

1. **На Русі** — адміністративно-територіальна одиниця, підпорядкована княжій владі або церковній. Утворювалась на місцях дрібних князівств, після усунення з них княжих столів і посадки волостних намісників великого князя. Була сільським напівавтономним володінням, яке підпорядковувалося волостній управі.

2. У **Великому князівстві Литовському і Речі Посполитій** — нижча **адміністративно-територіальна одиниця**, підрозділ повіту, що складалася з декількох **сіл**, які підпорядковувалися волостній управі.

3. У **Російській імперії та Радянській Росії** — нижча **адміністративно-територіальна одиниця**, підрозділ повіту, а з **1861** року — одиниця станового селянського самоврядування. Ліквідована у ході адміністративно-територіальної реформи **1922—1923** років.

4. У **Російській федерації** — сільська адміністративно-територіальна одиниця, складова району (імперського повіту).

5. У **Естонії** — сільська адміністративно-територіальна одиниця, складова повіту. У Латвії — складова району.

---

### **1.3.1. Початок юридичного оформлення реформ адміністративно-територіального устрою в Україні у 20-х роках 20-го сторіччя**

Встановлення радянської влади на території України у складі СРСР відразу зіткнулося з проблемою формування ефективної влади із визначеною територіальною основою.

З 1919 року після тотальної націоналізації приватної власності, встановлення воєнного комунізму та повного домінування революційної доцільності над законністю та економікою система державного управління і самоврядування (якщо сільради можна вважати такими органами) базувалась винятково на примусі та страхові бути покараним ЧК. Людина з наганом та мандатом вирішувала все. Але така система влади не могла існувати надто довго. Уже починаючи з 1921 року Україна, як і решта радянських територій колишньої Росії зіткнулась з проблемою голоду, тотального дефіциту і нестачі елементарних товарів повсякденного попиту.

Для вирішення цих проблем було впроваджено Нову економічну політику (НЕП), яка передбачала відновлення приватної власності, індивідуального підприємництва, стимулювання іноземних інвестицій в радянську економіку, у тому числі у формі концесій.

Проте радянський воєнний апарат, який за кілька років воєнного комунізму розрісся і пронизав усі ланки господарського життя та усі територіальні одиниці від села до губернії, вступив у суперечність з потребами цієї нової економічної політики.

Варто відмітити, що розвал дореволюційного адміністративно-територіального устрою розпочали більшовики, адже новоутворені повітвиконкоми та губвиконкоми самі почали створювати все нові і нові волості, сільради. Крім зростання апарату, який на етапі «продрозкладки» ще відігравав свою роль у відбиранні хліба, але в умовах НЕПу став серйозним гальмом для відновлення господарки.

Першою спробою зупинити процес подрібнення АТУ став Наказ НКВС «Про адміністративні новоутворення» від 26 червня 1920 року. За цим наказом встановлювалось, що будь-які новоутворення – волості чи повіти – набувають чинності лише за умови затвердження їх утворення НКВС і публікації такого затвердження у пресі. До цього часу ніяких кредитів та коштів цим новоутворенням надавати заборонялось.

Щоправда, навіть такий загрозливий наказ не виконав своєї місії. Потрібно було щось вирішувати і вирішувати швидко.

---

---

Довго чекати не довелося, уже в 1922 році з'являється перший документ від Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету (далі – ВУЦВК) «Про адміністративно-територіальний поділ України» від 21 лютого 1922 року.

*«Про адміністративно-територіальний поділ України» (подається за оригінальним рукописом)*

*Хиби адміністративно-територіального поділу України, які виявились в нерівномірному розподілі терену між окремими адміністративно-територіальними одиницями і в браку в ньому ознак економічного тягіння привели після революції до стихійного стремління заступити існуючий адміністративний поділ більше відповідним новим умовами і вимогами господарчого життя окремих частин країни.*

*З метою переведення праці по зміні адміністративного поділу по єдиному плану на основі наукових даних і економічних ознак і закінчення її в як найкороткий термін, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет ухвалив:*

*1. Заборонити Губвиконкомам, аж до закінчення районування України і повіт виконкомам робити які б то не було зміни адміністративного поділу.*

*2. Zobов'язати Народний Комісаріят Справ Внутрішніх ви-працювати і подати на розгляд 2 сесії ВУЦВК подобний плян районування України на основі наукових даних і господарчих особливостей і тягіння, а также скорочення існуючих адміністративно-територіальних одиниць.*

*Це завдання вважати бойовим і обов'язати всі центральні відомства і місцеві органи влади подавати Народньому Комісаріяті Справ Внутрішніх всяку допомогу для скоршого закінчення праці, як шляхом подавання потрібних відомостей і матеріалів, так і безпосередньої участі в самій праці.*

*М. Харків, дня 1 лютого 1922 року*

*Зам. Голови Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету*

*А. Іванов*

*Секретар ВУЦВК У. Єрмощенко»*

Якщо виправити архаїчну орфографію та застарілі терміни, складається враження, що документ написано у наші дні. Проблеми, які стоять сьогодні перед Україною в царині недосконалості адміністративно-територіального устрою, дуже добре ідентифіковані у наведеної вище постанові ВУЦВК.

---

Проте варто сказати, що доручення, яке викладене у постанові було виконано у дуже короткі терміни, але як завжди не так чітко, як того бажалось.

Протягом 1922–1923 років адміністративно-територіальний устрій продовжував стрімко змінюватись, частина губерній була ліквідована, частина укрупнена (об'єднана з іншими), волості і повіти передавались від однієї губернії іншій (тут варто сказати, що кілька волостей Гомельської губернії було передано губернії Київській рішенням ВУЦВК).

Аби якось ввести цей процес у логічне русло, 3-я сесія ВУЦВК у 15 жовтня 1922 року приймає чергове рішення, яке містить певні загальні вимоги до новоутворюваних адміністративно-територіальних одиниць:

*«Об административно-территориальном делении УССР и об упрощении Сов. аппарата»*

*... 1. Принять основные принципы административно территориального деления УССР, а именно:*

*а) признать трехстепенную систему административно-территориального деления более совершенной, но учитывая политические и технические условия, препятствующие немедленному проведению реформы, проводить ее в порядке постепенности;*

*б) установить территории сельской административной единицы с количеством населения не менее 1000 человек, советской волостной единицы (района) от 25000 до 40000 человек, и уездной единицы (округ) от 400000 до 600000 человек».*

21 березня 1923 року з'явилась ще одна постанова, яка відкривала шлях до утворення органів влади у новоутворених адмінтеродинаціях: «Про порядок організації Виконавчого Комітету в новоутворених округах, районах і органах сільських селищ».

Фактично ці два документи стали базою великої реформи 1922–1923 років, за якої Україна перейшла від старої, перевіреної часом системи адміністративно-територіального устрою до нової – радянської.

Головною новацією цієї реформи стала легалізація введення сілрад, але з метою недопущення надмірного подрібнення первинних одиниць було введено обмеження щодо чисельності населення у такій одиниці. Звичні волості, які за імперії мали характер низової АТО, перейменовувались у райони і ставали проміжним рівнем управління, а замість великих губерній створювались округи. Така система, з одного боку, дозволяла державі більш жорстко контролювати усі процеси в територіях, а з іншого – зупинити процес неконтрольованого подрібнення адмінтеродинацій, що заважало роз-



---

витку бізнесу і ускладнювало забезпечення діяльності органів влади у таких дрібних АТО.

### **1.3.2. Перетворення адміністративно-територіального устрою в Україні 1930-х років (адміністративно-територіальні зміни в Україні 1930-х років)**

Ліквідація округ та перехід на двоступеневу систему управління, район – основна ланка соціалістичної перебудови села, реорганізація районів УСРР, утворення нових областей.

#### ***Реорганізація та ліквідація округ та перехід на двоступеневу систему управління, район – основна ланка соціалістичної перебудови села***

Радянська влада, незважаючи на свою безмежну владу та гіперцентралізацію усього життя в державі, продовжувала стикатись із неефективністю управління. Зруйнованій, усталеній за попереднього режиму системі адміністративно-територіального устрою з розділенням влади на державну та місцеву (самоврядну) так і не було знайдено відповідну ефективну заміну. Відмова від губерній та створення великої кількості округ, з одного боку, мало суттєво посилити контроль держави над усіма територіями, але надмірно велика кількість суб'єктів, які виходили на прямі стосунки з центром не посилювали центральний уряд, а, навпаки, послаблювали, оскільки йому постійно було потрібно вирішувати низку справ, які раніше вирішувались на рівні губерній.

З іншого боку, сільради, незважаючи на певне їх упорядкування, залишались надто слабкими як кадрово, так і фінансово, аби вирішувати поставлені перед ними завдання.

Тому радянська влада продовжувала експериментувати, шукаючи адекватну новим умовам систему влади в територіях, з урахуванням досягнення максимальної ефективності місцевої влади і економлячи ресурси на скороченні бюрократичного апарату.

*«...Щоб здійснити директиви про наближення органів радянської влади до трудящих мас, щоб поліпшити економічний стан округ та районів і щоб далі скоротити витрати на утримання управлінського апарату...»* з Постанови № 141 «Про реорганізацію округ УСРР» від 13 червня 1930 року. Цією постановою ВУЦВК та РНК УСРР продовжили побудову радянської моделі адміністративно-територіального устрою УСРР через розформування 11 округ та приєднання їх до інших округ. Таким чином кількість округів зменшилася, а їхня величина відповідно збільшилась.

---

У новостворених (збільшених) округах утворювалась нові органи управління. Розуміючи важливість реформування та недопущення при цьому появи великої кількості незадоволених звільнених радянських чиновників, Постановою визначено порядок утворення нових органів, який виглядає досить ліберальним:

«6. *Провідні органи нових округ, збільшених територією розформованих округ, утворюються таким порядком:*

1.) *В округах, що до них присьднується всю територію одного чи двох розформованих округ, новий округовий виконавчий комітет складається з усіх членів та кандидатів до них округових виконавчих комітетів об'єднувальних округ; нову президію цього округового виконавчого комітету обирає об'єднаний пленум цих округових виконавчих комітетів без побільшення складу, згідно з Уставом про округові виконавчі комітети» (мовою оригіналу).*

В округах, територію яких розформовували між кількома округами, округові виконкоми ліквідовувались, а обрані особи зберігали свої повноваження і входили до складу пленумів за місцем їх обрання до відповідних округових виконкомів.

Лише Округові військові комісаріати розформованих округ залишалися без змін та реорганізацій «до спеціального розпорядження» Центральної ліквідаційної комісії.

Округовим містам розформованих округ залишали міські ради із залишенням їм прав відповідно до «Устави про міські ради» задля збереження економічно-культурних досягнень та збереження в цих містах чинної ставки заробітної платні. Міськради підпорядковувались безпосередньо округовим виконкомам.

Розглядаючи перманентні зміни системи адміністративно-територіального устрою у 30-х роках минулого століття варто пам'ятати, що в ті часи радянська влада розпочала новий глобальний експеримент із зміни економічних відносин на селі. В Україні розпочалась масова колективізація.

Перші спроби колективізації в кінці 20-х років показали, що сільські ради, незважаючи навіть на те, що їх почали «підсилювати» керівним складом із міст братньої Росії, не дуже жорстко проводять політику партії та радянського уряду на колективізацію.

Але завдання колективізації мало бути виконане за будь-яких умов. Мало того, при цьому не може бути допущено жодного серйозного спротиву з боку місцевого населення.

В контексті цієї конкретної історичної ситуації можна з великим ступенем вірогідності припустити, що саме завдання тотальної колективізації, знову ж як і у часи «воєнного комунізму» призвело до перегляду системи адміністративно-територіального устрою в Ук-

---

раїні та побудови дволанкової його системи з жорсткою державною централізацією.

Хоча такий підхід інформаційно забезпечувався реалізацією гасла «наближення радянської влади до трудових мас, укріплення району як основної ланки соціалістичної перебудови села», саме він офіційно є причиною **ліквідації округ та переходу до двоступеневої системи управління.**

Постанова № 225 «Про ліквідацію округ та перехід на двоступеневу систему управління» від 2 вересня 1930 р. встановлювала на території УСРР 503 окремі адміністративно-територіальні одиниці, а саме:

1. Автономна Молдавська СРР у складі 11 районів.
2. 18 міст, що підпорядковувалися центрові.
3. 484 райони розподілених (за економічними ознаками, кількістю населення, перспективами зросту тощо) на 3 категорії (1 кат. — 322, 2 кат. — 112, 3 кат. — 50 районів).

Разом з чітким поділом територій та їх підпорядкованістю та в зв'язку з переходом на двоступеневу систему управління, Постановою затверджувались зміни до існуючого за округової системи адміністративно-територіального поділу щодо підпорядкування міським радам сільрад та приєднання сільських місцевостей до міст, реорганізація районів, районним виконкомам передавалися права та обов'язки округових виконкомів. Постановою зафіксовано підпорядкованість центрів районних виконкомів та міськрад, що вилучені на окремі адміністративно-господарські одиниці, згідно з оригіналом:

*«4. На території Української соціалістичної радянської республіки становити двоступеневу систему управління з тим, що районів виконавчі комітети й міські ради, що їх вилучено на окремі адміністративно-господарські одиниці, підпорядковуються безпосередньо центрові».*

Разом з тим Постановою № 48 «Про ліквідацію округ і чергові завдання міськрад, райвиконкомів та сільрад» від 28 грудня 1930 р. 3-я сесія ВУЦВК XI скликання, відзначаючи всі переваги та ефективність двоступеневої системи управління, вказувала на низку хиб, які існували під час проведення реформи та доручала Урядові УСРР для остаточного завершення реформи виконати низку «бойових завдань», серед них особливої уваги надавалось створенню товариських та сільських судів.

### ***Реорганізація районів УСРР, утворення нових областей***

Запровадження двоступеневої системи адміністративно-територіального устрою, що було зроблено у максимально короткі термі-

---

ни, в 1930 році можливо і сприяло пришвидшенню колективізації в Україні та придушенню виступів незадоволених селян, але виявилось згубним для ефективності управління по всій території держави. Прагнучи досягнути скорочення державного апарату, радянська влада натомість отримувала його розширення на республіканському рівні, оскільки маса питань місцевого значення стікалась до столиці. Проміжна ланка, де в минулому відбувалась фільтрація таких питань і більшість з них могла вирішуватись – губернія, була ліквідована, а нової утворено не було. Відтак і планування розвитку територій повністю перейшло на столичний рівень.

У цій ситуації центральній владі не залишалось нічого іншого, як знову розпочати зміни.

Впродовж 1932 року в УСРР було створено 7 нових адміністративно-територіальних утворень. Постановою № 28 «Про утворення обласних виконавчих комітетів на території УСРР» (пізніше назву змінено на «Про утворення областей») від 11 лютого 1932 року у складі УСРР, крім Автономної Молдовської СРР (далі АМСРР), утворено п'ять нових областей:

1. Харківську, у складі 82 адміністративно-територіальних одиниць (далі – АТО) тобто районів і міст, виділених на окремі адміністративно-господарські одиниці (п. 1, пп. 1),
2. Київську, у складі 100 АТО.
3. Вінницьку, у складі 71 АТО.
4. Дніпропетровську, у складі 54 АТО.
5. Одеську, у складі 50 АТО.

Міські ради, які підпорядковувались безпосередньо центрові, на території новостворених областей тепер підпорядковувалися відповідним обласним виконкомам.

Промислові райони Донбасу (13 районів та 4 міста) залишалися в безпосередньому підпорядкуванні центру, а щоб «зміцнити сільськогосподарську базу основних промислових районів Донбасу» (п. 4 Постанови № 28), до міських рад приєднувались нові сільські ради та райони.

Цікавим є той факт, що у Додатку до вищевказаної Постанови *«Перелік адміністративно-територіальних одиниць, що увіходять до складу областей та адміністративно-територіальних одиниць Донбасу, підпорядкованих безпосередньо центру»*, крім самого переліку назв районів та міст в дужках деяких районів вказувалась національність, наприклад:

- І. Харківська область: районів 77. Чугуївський (нац. рос.);
- V. Одеська область: районів 9. Благоївський (нац. болгарськ.);

- IV. Дніпропетровська область: районів 41. Сталіндорфський (к. Ізлуч.), (нац. єврейськ.).

Це свідчить про те, що ці райони були так званими національними, тобто такими, де національна меншина за умов компактного проживання отримувала ніби право на певну «національно-адміністративну» автономію.

Постановою № 138 «Про утворення Донецької області» від 2 липня 1932 р. сформовано нову область у складі 12 міськрад та 23 районів, до складу області були залучені 13 районів Харківської та 5 районів Дніпропетровської області.

Постановою № 170 «Про утворення Чернігівської області» від 15 жовтня 1932 р. сформовано область у складі 36 районів (29 районів Київської та 7 районів Харківської області). Цією ж Постановою перечислено 7 районів Вінницької до складу Київської області, 2 райони Київської до складу Харківської області.

Впродовж наступних трьох років в утворених областях відбувалися зміни в кількості районів, зміни районних меж, розширення меж областей.

22 січня 1935 року була прийнята Постанова № 12 «Про розукрупнення районів УСРР», яка затверджувала нову кількість адміністративно-територіальних одиниць, при цьому в Постанові чітко вказувалось кількість і назви районів, міськрад, безпосередньо підпорядкованих центрів.

Таблиця 2

**Зміни що відбулися упродовж 1932–1935рр. у складі областей:**

№ п/п	Постанова № 28 «Про утворення обласних виконавчих комітетів на території УСРР» від 11 лютого 1932 року	Міста, підпорядковані центрові	Міста, підпорядковані області	Кількість районів	Загалом
1	Автономна Молдовська СРР	Без змін			
2	Харківська	-	4	78	82
3	Київська	-	2	98	100
4	Вінницька	-	2	69	71
5	Дніпропетровська	-	4	50	54
6	Одеська	-	4	46	50
7	Адміністративно-територіальні одиниці Донбасу	4	-	13	17

Таблиця 3

№ п/п	Постанова № 12 «Про розукрупнення районів УСРР» від 22 січня 1935 року	Міськради, підпорядковані центрові	Міста (міськради), підпорядковані області	Кількість районів	Загалом
1	Автономна Молдовська СРР	1	-	13	14
2	Харківська	-	4	83	87
3	Київська	-	2	93	95
4	Вінницька	-	4	76	80
5	Дніпропетровська	-	5	58	63
6	Одеська	-	4	70	74
7	Донецька	-	13	38	51
8	Чернігівська	-	1	56	-

Але вже через місяць, після прийняття Постанови № 12, ВУЦВК приймає наступну постанову з символічним № 13 «Про склад нових адміністративних районів Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки» від 11 лютого 1935 року, «на розвиток постанови своєї від 22 січня 1935 р «Про розукрупнення районів УСРР»» (мовою оригіналу), якою постановляє розукрупнити території 3 районів, утворивши на території АМСРР 3 нових райони.

Якщо підрахувати всі зміни, пов'язані з реорганізацією районів задля удосконалення структури областей, то, в середньому, протягом року адмінтеродиниця змінювалась (в районах змінювались назви, межі, склад; в області змінювались районі межі, збільшувалась або зменшувалась кількість районів) принаймні 2 рази на рік.

Новоутворені області видались для радянської влади надто великими, і фактично відразу після утворення новий областей в межах їх території створюються нові адміністративно-територіальні утворення – округи.

Знову ж, причому незважаючи на задекларовану ефективність двоступеневої системи управління, зміцнення району як основної ланки перебудови села тощо, Центральний Виконавчий Комітет УСРР в 1935 році прийняв дві Постанови:

1. «Про утворення округ на території Київської і Вінницької областей» № 58 від 4 травня 1935 р.

---

Відповідно до Постанови № 58 на території Київської були створенні дві округи:

- Коростеньська – у складі 9 районів;
  - Новоград-Волинська – 6 районів;
- у Вінницькій області чотири округи:
- Кам'янець-Подільський – у складі 9 районів;
  - Могилів-Подільський – у складі 6 районів;
  - Проскурівський – у складі 9 районів;
  - Шепетівський – у складі 10 районів.

Утворенням округ займалися облвиконкоми вказаних областей.

2. *«Про порядок організації органів радянської влади в новоутворених округах»* № 74 від 1 червня 1935 року.

Крім поіменного складу утвореного організаційного комітету з підготовки до скликання окружних з'їздів, дати проведення виборів до окружних з'їздів рад, в постанові йдеться про порядок проведення виборів делегатів на з'їзд: від міст – на пленумах міськрад, від сільських місцевостей – на пленумах сільрад, згідно з Конституцією УСРР.

Дотримуючись вже сформованих традицій, у кінці постанови ліквідуються райвиконкоми, території й сільради ліквідованих районів підпорядковуються міськрадам, **міськради всіх окружних центрів підпорядковуються окрвиконкомам** (п. 4).

### ***Проміжний висновок***

Обсяг цього дослідження не дає змоги повністю і в усіх деталях показати динаміку змін адміністративно-територіального устрою в Україні протягом передвоєнного періоду. Але загальна тенденція цих змін така:

нова «радянська держава», зруйнувавши систему адміністративно-територіального устрою російської імперії, болісно та радикально шукала свою модель просторової організації влади, намагаючись при кожному новому глобальному завданні, яке виникало перед владою, швидко відкорегувати систему адміністративно-територіального устрою, яка б відповідала вирішенню таких завдань.

Після низки достатньо хаотичних перетворень адміністративно-територіальний устрій в межах території України перед війною частково наблизився до дореволюційного: область, район, міськрада/сільрада, хоча про розподіл повноважень на державні та самоврядні довелося забути, адже всі органи влади, у тому числі ради, стали органами державної влади.

---

## 1.4. Адміністративно-територіальні зміни 1959–1964 років. Ліквідація та укрупнення районів областей, утворення промислових районів, укрупнення сільських районів

Цей період характеризується бурхливими змінами усіх сфер життя Радянського Союзу, а, отже, і Української РСР.

Після смерті Сталіна, демонтажу «культу особи», приходу до вищого керівництва держави Микити Сергійовича Хрущова в Радянському Союзі з'являється нова ідея «догнати и перегнать Америку» (ДІП).

Під цю ідею вище керівництво держави впроваджує все нові й нові реформи. Будь-які грандіозні реформи, пов'язані із змінами в економічній системі, потребують зміни у системі управління, що, у свою чергу, відбивається на адміністративно-територіальному устрою.

Після війни адміністративно-територіальний устрій України продовжував постійно змінюватись, хоча системних змін не було. Зросла кількість районів, кількість сільрад, у першу чергу через утворення невеликих районів та сільрад у Західній Україні для боротьби з національним підпіллям ОУН–УПА, оскільки нові адміністративно-територіальні утворення ставали базою для роботи органів МГБ та встановлення тотального контролю за місцевим населенням.

Так, станом на 1946 рік в Україні було 750 районів та 16 435 сільрад. Це надто багато як для України і тому кінець 50-х років може увійти в історію, як старт великої адміністративно-територіальної реформи, яка проте також не була ретельно підготовленою і не змогла повністю виконати поставлені перед нею завдання. Після зняття з посади Хрущова та завершення його експериментів у зміні системи економічного районування держави та планування економічного розвитку у прив'язці до територій значну частину змін в адміністративно-територіальному устрою, які відбулись за Хрущова, знову було скасовано.

Для повного розуміння всіх тих змін спершу наводимо сухі числа. Отже, впродовж цього періоду в Україні відбулись такі зміни:

- 1959 р. – ліквідовано 28 районів, 6 укрупнено, 1 зміна в складі районів Одеської області (№ 49), також ліквідовано Дрогобицьку область (Указ Президії Верховної Ради УРСР № 111), відбулось 4 передачі сільрад з однієї області до іншої.



---

Всі території ліквідованих районів передавалися до складу інших районів у межах області. Щоб не заглиблюватися в ліквідаційні процеси радянської України, розглянемо лише передачі сільрад до складу інших областей, що в свою чергу змінювало склад області та розформування Дрогобицької області.

Отже, територія Дрогобицької області перейшла до складу Львівської області, Рада Міністрів УРСР встановлювала порядок передачі промислових підприємств Дрогобицької області з підпорядкуванням раднаргоспу Станіславського економічного адміністративного району в підпорядкування раднаргоспу Львівського економічного адміністративного району і справ Дрогобицької області — Львівській області, згідно з Указом Президії Верховної Ради УРСР (далі ВРУРСР) № 111 від 21 травня 1959 року.

Указом Президії ВРУРСР № 117 від 25 червня 1959р. передано 2 сільради Деражнянського району зі складу Хмельницької області до складу Барського району Вінницької області.

Указом Президії ВРУРСР № 119 від 10 липня 1959 р. передано 3 сільради Охтирського району Сумської області до складу Зінківського району Полтавської області.

Наступні Укази мотивують передачі сільрад *«клопотанням населення яке підтримане районними та обласними організаціями»*. Так Указом Президії ВРУРСР № 184 від 30 грудня 1959 р. передано Волівську сільраду Чечельницького району Вінницької області до складу Балтського району Одеської області, Указом № 185 від 30 грудня 1959 р. Пастирську сільраду **разом з Ново-Миргородським районом** Черкаської області передано до складу Ново-Миргородського району Кіровоградської області.

- 1960—1964 рр. — 4 ліквідовано, 1 укрупнено, перейменовано 9 районів, 13 передач сільрад з однієї області до іншої, перейменовано область та обласний центр (*«Про перейменування міста Станіслава і Станіславської області»* № 262 від 9 листопада 1962).

## **Утворення промислових районів, укрупнення сільських районів**

Програма ДІП (догнати і перегнати) викликала до життя ще одну новацію в управлінні — утворення паралельних обласних рад за «галузевим принципом», щоправда ця ідея матеріалізувалась за ініціативою мас.

Для *«ще більш широкої участі мас в управлінні громадськими справами та дальшого удосконалення керівництва народним господарством»* Указом Президії ВРУРСР № 29 *«Про утворення об-*

ласних (промислових) і обласних (сільських) Рад депутатів трудящих УРСР» від 30 грудня 1962 року були утворенні обласні (промислові) і обласні (сільські) Ради депутатів трудящих та їх виконкоми за виробничим принципом у таких областях: Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Запорізькій, Київській, Кіровоградській, Кримській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Сумській, Харківській, Хмельницькій, Черкаській та Чернігівській. У Волинській, Закарпатській, Івано-Франківській, Ровенській, Тернопільській і Чернівецькій областях зберігалися єдині області Ради депутатів трудящих та їх виконкоми.

Указом Президії ВРУРСР № 30 «Про утворення промислових районів і віднесення деяких міст республіки до категорії міст обласного підпорядкування» від 30 грудня 1962 р. були створені такі райони: **Поліський** – Київської області з центром в селищі міського типу Поліське; **Верховинський** – Івано-Франківської області з центром у селищі міського типу Верховина.

Указом Президії ВРУРСР № 35 «Про укрупнення сільських районів Української РСР» від 30 грудня 1962 р. сільські райони УРСР укрупнювались до розмірів територій виробничих колгоспно-радгоспних управлінь і замість існуючих районів було створено 231 район.

Однак вже в 1965 році Указом Президії ВРУРСР № 64 «Про внесення змін в адміністративне районування Української РСР» від 4 січня 1965 року у зв'язку з об'єднанням промислових і сільських обласних рад депутатів трудящих України та враховуючи пропозиції про розукрупнення районів, створено 393 райони.

Для зручності порівняння:

Таблиця 4

№ п/п	Область	Кількість районів Указ Президії ВРУРСР № 35	Кількість районів Указ Президії ВРУРСР № 64	Кількість районів станом на 02.04.2009
1	Вінницька	13	19	27
2	Волинська	7	12	16
3	Дніпропетровська	12	20	22
4	Донецька	9	15	18
5	Житомирська	11	16	23
6	Закарпатська	5	11	13
7	Запорізька	10	17	20
8	Івано-Франківська	6	12	14

№ п/п	Область	Кількість районів Указ Президії ВРУРСР № 35	Кількість районів Указ Президії ВРУРСР № 64	Кількість районів станом на 02.04.2009
9	Київська	12	19	<b>25</b>
10	Кіровоградська	12	18	<b>21</b>
11	Кримська	10	12	<b>14</b>
12	Луганська	9	15	<b>18</b>
13	Львівська	11	16	<b>20</b>
14	Миколаївська	9	16	<b>19</b>
15	Одеська	14	20	<b>26</b>
16	Полтавська	14	19	<b>25</b>
17	Ровенська	7	12	<b>16</b>
18	Сумська	10	16	<b>18</b>
19	Тернопільська	9	14	<b>17</b>
20	Харківська	13	20	<b>27</b>
21	Херсонська	10	15	<b>18</b>
22	Хмельницька	10	16	<b>20</b>
23	Черкаська	10	16	<b>20</b>
24	Чернівецька	6	9	<b>11</b>
25	Чернігівська	12	18	<b>22</b>
26	РАЗОМ	231	393	<b>490</b>

Указ Президії ВРУРСР «Про об'єднання обласних промислових і обласних сільських Рад депутатів трудящих Української РСР» від 01 грудня 1964 року скасовував Указ № 30 «Про утворення промислових районів і віднесення деяких міст республіки до категорії міст обласного підпорядкування» від 30 грудня 1962 р і створював єдині обласні Ради депутатів трудящих у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Запорізькій, Київській, Кіровоградській, Кримській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Сумській, Харківській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській і Чернігівській областях.

Указ Президії ВРУРСР «Про порядок найменування і перейменування областей, районів, міст та інших населених пунктів і вирішення деяких питань адміністративно-територіального поділу УРСР» встановлював, що найменування і перейменування областей, районів, міст, селищ і сіл республіки провадиться Президією

---

Верховної Ради УРСР за поданням виконавчих комітетів обласних і міських (міст республіканського підпорядкування) Рад депутатів трудящих. Перейменування населених пунктів, у яких розміщені поштово-телеграфні установи або залізничні станції, провадиться Президією ВРУРСР з попереднім повідомленням відповідно Міністерство зв'язку СРСР або Міністерство шляхів СРСР.

Найменування областей, районів, міст, селищ і сіл встановлюється виходячи з географічних, історичних, місцевих природних та інших умов з врахуванням побажань населення. При найменуванні і перейменуванні адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів не допускається присвоєння селам і селищам таких найменувань, що вже є на території області, а містам і районам – таких, що є в республіці.

Зміна меж районів у зв'язку з передачею території сільради та окремих населених пунктів до складу інших районів або підпорядкування міськрад в межах області, віднесення населених пунктів до категорії селищ міського типу і зміна їх меж, утворення нових, об'єднання і ліквідація існуючих сільрад, визначення і перенесення їх адміністративних центрів і зв'язане з цим найменування і перейменування сільрад, а також об'єднання населених пунктів сільської місцевості і виключення з облікових даних сіл та селищ провадиться виконавчими комітетами обласних і міських (міст республіканського підпорядкування) Рад депутатів трудящих. Рішення виконкомів обласних та міськрад в питаннях адміністративно-територіального поділу набувають чинності через 10 днів після опублікування повідомлень про них у «Відомостях Верховної Ради УРСР».

У додатку до Указу визначається, що на території України всі населені пункти відносяться до міських та сільських, реєстрацію яких проводить виконком відповідної ради.

Міськими поселеннями вважаються: міста республіканського, обласного, районного підпорядкування і селища міського типу, сільськими поселеннями – села і селища.

До міст республіканського підпорядкування віднесені міста з населенням понад 500 тисяч жителів.

До міст обласного підпорядкування – понад 50 тисяч жителів, але в окремих випадках кількість мешканців може бути менше ніж 50 тис. жителів, за умови, що ці поселення мають велике промислове і культурно-політичне значення та мають близьку перспективу для дальшого економічного розвитку.

До міст районного підпорядкування – не менше 10 тисяч жителів, з яких переважну більшість становлять робітники, службовці та члени їх сімей.

---

---

До селищ міського типу можуть бути віднесені населені пункти, розташовані навколо промислових підприємств, будов, залізничних вузлів, гідротехнічних споруд, санаторіїв та інших стаціонарних лікувальних та оздоровчих закладів, якщо ці поселення благоустроєні і налічують понад 2 тис. жителів, з яких не менше 60% становлять робітники, службовці та члени їх родин.

Всі інші населені пункти, що не віднесені до категорії міст і селищ міського типу, незалежно від їх адміністративної підпорядкованості, вважаються сільськими поселеннями – селами або селищами.

### ***Проміжний висновок***

Реформи адміністративно-територіального устрою, проведені в кінці 50-х початку 60-х років минулого століття, хоча остаточно не були реалізовані, але значно скоротили кількість адміністративно-територіальних одиниць і спробували закласти підвалини для економічного планування регіонального розвитку за участю та під відповідальність місцевого керівництва. Поряд із позитивними здобутками ці реформи підтвердили також волюнтаризм авторитарного режиму, який через створення сільських та промислових рад фактично порушив принцип єдності юрисдикції органів місцевого самоврядування (якими є обласні та районні ради) і не отримав жодного позитивного від цього ефекту.

---

## РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНА ОСНОВА АДМІНТЕРУСТРОЮ

### 2.1. Адміністративно-територіальний устрій та повноваження регіональних та місцевих органів влади у конституціях, що діяли в УНР, УРСР протягом 1918–1996 років

У цьому параграфі ми розглянемо досвід конституційного регулювання системи адміністративно-територіального устрою та організації влади на національному та місцевих рівнях, що передбачались у конституціях, які діяли в межах нинішньої території України, від Конституції УНР 1918 року до останньої Конституції УРСР 1978 року, яка починаючи з 1990 до 1996 року зазнала значних змін і поступово трансформувалась у Конституцію незалежної України.

Звичайно, кожна з конституцій, які ми розглядаємо, має свої особливості, котрі з позиції нинішнього часу непросто зрозуміти. Чому саме таким чином формувались ті чи інші правові норми? Проте не варто забувати, що всі ці документи приймалися у певні історичні періоди і носять відбиток саме тих періодів, тих умов.

Можливо, комусь незрозуміло, навіщо зараз повертатись до того, що було давно, адже ми живемо у зовсім інших умовах?

Насправді ж без аналізу минулого, без розуміння зв'язку конституційного регулювання з економічною та політичною ситуацією у кожен конкретний період неможливо віднайти рецепт, потрібний нам сьогодні.

#### 2.1.1. Адміністративно-територіальний устрій та структура влади в Українській Народній Республіці, що мала бути утворена відповідно до Конституції УНР 1918 року

Конституція УНР, яка, на жаль, так і не була реалізована в Україні, насправді є великим надбанням нашої конституційної науки та може слугувати прикладом, як наші предки в жахливих умовах більшовицької інтервенції, тотальної розрухи та війни усіх з усіма напружували унікальний документ.

Шкода, що цей документ так і не був належним чином оцінений та використаний впродовж конституційного будівництва спочатку в радянській, а потім уже в незалежній Україні.

Коли сьогодні у нас продовжуються дебати щодо необхідності розумної децентралізації влади, оскільки уряд в умовах, коли він

---

займається усім, не може запропонувати жодного стратегічного документа, українські депутати в далекому 1918 році виробили важливі принципи, які можна застосовувати сьогодні.

### **Децентралізація влади та адміністративно-територіальний устрій**

Конституція УНР починається із ряду важливих принципів, одним із визначальних тут є:

«Не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації».

В цій короткій формулі відразу видно адміністративно-територіальний устрій держави: земля – волость – громада та прагнення держави до децентралізації державної влади, причому здійснення такої децентралізації не повинно порушувати єдності державної влади та унітарності держави.

### **Розподіл влади та незалежність органів**

Конституція УНР задекларувала класичний розподіл державної влади та її складові: законодавчу, виконавчу та судову.

«23. Верховним органом влади УНР являються Всенародні Збори, які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу власть в УНР і формують органи виконавчої і судової влади УНР.

24. Вища власть виконавча в УНР належить Раді Народніх Міністрів.

25. Вищим органом судовим є Генеральний Суд УНР.

51. Рада Народніх Міністрів дістає свою повноважність від Всенародніх Зборів і тільки перед ними відповідає».

### **Парламент**

Парламент – Всенародні збори, як єдиний законодавчий орган держави, на відміну від радянських конституцій не має жодних виконавчих функцій. Конституція досить детально регламентує порядок діяльності парламенту та відносить до його основних повноважень формування виконавчої влади, суду та ухвалення законів. Крім того, містить ще декілька важливих приписів, які притаманні європейським демократіям:

« 44. Без ухвали Всенародніх Зборів не можуть побиратись ніякі податки.

45. Без постанови Всенародніх Зборів не можуть бути зроблені на рахунок УНР ніякі позики, а ні взагалі якісь обложення державного майна.

---

46. Громадяне України не можуть бути покликані до обов'язкової військової або міліційної служби инакше, як постановою Всенародніх Зборів України.

47. Війна не може бути проголошена, ні згода не може бути заключена від імені УНР без постанови Всенародніх Зборів. Для проголошення війни треба ухвали двох третин присутніх членів Всенародніх Зборів».

### ***Уряд***

Будучи досить лаконічним документом, Конституція УНР є взірцем коротких, але дуже змістовних приписів. Фактично норми, сформульовані у Конституції, дають змогу в законах викласти правове регулювання досить детально, виходячи із конкретних потреб суспільства та історичного періоду часу, але не порушуючи філософії Конституції, яка визначає демократичну систему управління.

Тому дуже цікавим фактом тут є те, що відразу щодо Уряду фіксується принцип наділення повноваженнями – всі повноваження, що не належать до місцевих!!

«50. Яко вища виконавча власть УНР, Рада Народніх Міністрів її порядкує всіма справами, які зістаються по-за межами діяльності установ місцевої самоуправи або дотикають цілої УНР; координує і контролює діяльність цих установ, не порушуючи законом установлених компетенцій їх, та приходить їм в поміч, коли вони до неї звертаються».

### ***Місцева влада***

Правове регулювання організації місцевої влади, що містить Конституція УНР, є дійсно унікальним. Будучи мінімальним за текстом, воно містить усі приписи, що необхідні для побудови реально спроможного та відповідального місцевого самоврядування.

«26. Всякого рода справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева власть: міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність (параграф 50), безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народньої Республіки (параграфи 60 – 68).»

Комплексний аналіз цього параграфа дозволяє з'ясувати:

1) Усі місцеві справи належать до юрисдикції місцевої влади – радам та управам;

---



---

2) на усіх рівнях адміністративно-територіального устрою: громадах, волостях та землях діють виборні органи – ради, які призначають власні виконавчі органи – управи;

3) органи місцевої влади є самостійними у вирішенні місцевих справ;

4) Центральний уряд не має права втручатись у поточну діяльність місцевої влади;

5) Центральний уряд через своїх міністрів лише здійснює контроль за діяльністю місцевої влади та координацію їх діяльності і для цього можуть бути визначені спеціальні урядовці (чим не префекти);

б) Спори між органами виконавчої влади (державою) та місцевим самоврядуванням вирішуються в судовому порядку.

Фактично ми маємо класичну схему місцевого самоврядування, що визначається у Європейській хартії місцевого самоврядування, ухваленій майже на 60 років пізніше.

Отже, Конституція УНР у випадку її реалізації могла стати доброю конституційною основою для підготовки та ухвалення необхідних законів, що визначають систему адміністративно-територіального устрою держави, регулюють діяльність органів місцевого самоврядування та визначають їх відносини з місцевими жителями та державними органами.

Напевне, головною проблемою нереалізації принципів, що були закладені у цьому документі, стало те, що УНР зазнала поразки у війні з більшовицькою Росією, а ідеї демократії та місцевого самоврядування у «радянський період» української історії асоціювались виключно із «українським буржуазним націоналізмом» і тому були недоступні навіть для вивчення істориками, не кажучи вже про практичне застосування.

На жаль, робота на проектах конституції України, що розпочалась ще на початку 90-х років минулого сторіччя, орієнтувалась, в першу чергу, на радянську школу, частково – на зарубіжний досвід і ідеї Конституції УНР так і не стали затребуваними, а відтак і не були реалізованими у новітній Конституції України, яка, особливо в частині адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, продовжує носити рудименти радянського минулого.

### **2.1.2. Адміністративно-територіальний устрій та структура влади в Українській СРР за Конституцією 1929 року**

Конституція Української СРР, що була ухвалена 15 травня 1929 р. на XI Всеукраїнському з'їзді рад у м. Харкові, уже врахувала новий ад-

---

міністративно-територіальний поділ, що передбачав наявність в Україні Автономної молдавської соціалістичної республіки<sup>2</sup>; округів; районів; міст, селищ та сіл.

Окремого розділу, який би регулював питання адміністративно-територіального устрою держави, Конституція 1929 року не передбачала, тому опосередковано про такий устрій можна судити, виходячи із структури влади в республіці, яка, очевидно, відповідала тодішньому адміністративно-територіальному устрою.

Органи влади на рівнях республіканському, республіканському АМСР, окружному та районному формувались за однією схемою: з'їзд рад обирає виконавчий комітет, який за своєю природою є і законодавчим, і виконавчим органом і працює не у постійному режимі, далі повноваження виконавчого комітету реалізуються президією, яка є уже постійно діючим органом.

На рівні міст, селищ та сіл обирались ради, які, у свою чергу, формували виконавчі комітети, котрі у певних випадках могли складатись із відділів.

Конституція передбачала жорстку ієрархічну підпорядкованість по всій вертикалі влади. У виконкомках взагалі передбачалась підлеглість з села до республіки із виконанням доручень від районних, окружних комітетів та райкоматів.

Нижче викладено короткий огляд структури та повноважень органів влади УСРР за Конституцією 1929 року (стилістика та орфографія збережена).

### **Всеукраїнський з'їзд рад**

«Верховним органом влади Української соціалістичної радянської республіки є Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів.

До виключного відання Всеукраїнського з'їзду рад належить:

- а) затвердження, зміна та доповнення Конституції Української соціалістичної радянської республіки;
- б) остаточне затвердження Конституції Автономної молдавської соціалістичної радянської республіки та змін і доповнень тої Конституції;
- в) зміна кордонів Української соціалістичної радянської республіки;

---

<sup>2</sup> АМСР була створена на природних українських землях із столицею у місті Кодима Одеської області з єдиною метою — створення можливості «возз'єднання» в соціалістичній республіці всього молдавського населення, основна територія розселення якого була у складі Румунії.

- 
- г) встановлення кордонів Автономної молдавської соціалістичної радянської республіки;
  - г) вибори Всеукраїнського центрального виконавчого комітету;
  - д) вибори представників Української соціалістичної радянської республіки до Ради національностей Союзу радянських соціалістичних республік.

Всеукраїнський з'їзд рад складається з делегатів, обраних Все-молдавським з'їздом рад і округовими з'їздами рад, з розрахунку: від міських і селищних рад – один делегат на кожні 10.000 виборців, а від сільських – один делегат на кожні 50.000 людности.

### ***Молдавська автономія***

Українська соціалістична радянська республіка, беручи на увагу непохитно виявлену волю трудящих молдавського народу до оформлення свого державного буття в складі Української соціалістичної радянської республіки, об'єднується з ним на засадах утворення в складі Української соціалістичної радянської республіки Автономної молдавської соціалістичної радянської республіки.

Автономна молдавська соціалістична радянська республіка управляється на підставі її Конституції, яку остаточно, після ухвали її Всемолдавським з'їздом рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, затверджує Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів.

### **Всеукраїнський центральний виконавчий комітет**

Всеукраїнський центральний -виконавчий комітет в періоди поміж Всеукраїнськими з'їздами рад є верховний законодавчий, розпорядчий та виконавчий орган влади Української соціалістичної радянської республіки.

Чергові сесії Всеукраїнського центрального виконавчого комітету відбуваються не менш як три рази на рік.

Всеукраїнський центральний виконавчий комітет обирає голову, секретаря й членів Президії Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, а також утворює Раду народніх комісарів у складі голови, заступників голови, народніх комісарів і інших членів Ради народніх комісарів.

### **Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету**

Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету є в періоди поміж сесіями Всеукраїнського центрального виконавчо-

---

го комітету вищий законодавчий, виконавчий та розпорядчий орган влади Української соціалістичної радянської республіки.

Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету має право припиняти й касувати постанови Ради народніх комісарів і окремих народніх комісаріятів Української соціалістичної радянської республіки, а також Все молдавського центрального виконавчого комітету й округових виконавчих комітетів.

Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету видає декрети, постанови й розпорядження, розглядає й затверджує проекти декретів і постанов, що їх вносить Рада народніх комісарів Української соціалістичної радянської республіки.

### **Рада народніх комісарів Української соціалістичної радянської республіки**

Рада народніх комісарів Української соціалістичної радянської республіки, як розпорядчий та виконавчий орган Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, здійснює загальне управління Української соціалістичної радянської республіки.

Рада народніх комісарів Української соціалістичної радянської республіки, в межах наданих їй Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом прав, видає законодавчі акти й постанови, обов'язкові до виконання на всій території Української соціалістичної радянської республіки.

Рада народніх комісарів Української соціалістичної радянської республіки є відповідальна перед Всеукраїнським з'їздом рад, Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом та його Президією.

### **Народні комісаріати Української соціалістичної радянської республіки**

Безпосереднє керівництво окремими галузями державного управління Української соціалістичної радянської республіки покладається на народні комісаріати:

- 1) Народній комісаріат внутрішніх справ,
- 2) Народній комісаріат юстиції,
- 3) Вищу раду народнього господарства,
- 4) Народній комісаріат земельних справ,
- 5) Народній комісаріат фінансів,
- 6) Народній комісаріат торгівлі,
- 7) Народній комісаріат праці,
- 8) Народній комісаріат освіти,
- 9) Народній комісаріат охорони здоров'я,
- 10) Народній комісаріат соціального забезпечення,

- 
- 11) Народний комісаріят робітничо-селянської інспекції
  - 12) Центральне статистичне управління.

Керівництво боротьбою з політичною та економічною контрреволюцією покладається на Державне політичне управління Української соціалістичної радянської республіки, на чолі якого стоїть Голова, що є водночас уповноважений Об'єднаного державного політичного управління Союзу радянських соціалістичних республік.

## **Органи місцевої влади**

### ***З'їзди рад***

Органами радянської влади на місцях є:

- а) ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів;
- б) з'їзди рад – районів й округів та обрані ними виконавчі комітети (виконкоми).

На з'їздах рад беруть участь представники всіх рад, що знаходяться на території даної адміністративної одиниці.

З'їзди рад складаються:

- а) районів – з депутатів, що їх обирають міські, сільські та селищні ради, а так само військові частини Червоної армії та фльоти за нормами, встановленими Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом, і порядком, передбаченим законом про вибори;
- б) округів – з представників, що їх обирається за нормами і порядком, передбаченим законодавством про виборчі права громадян і про порядок провадження виборів, від міської ради округового міста і районних з'їздів.

### ***Виконавчі комітети***

Виконавчі комітети обираються з'їздами рад і є в період між з'їздами рад, в межах своєї компетенції, вищі органи радянської влади на відповідній території.

Виконавчі комітети відповідають перед з'їздами, що їх обирають, і підлягають з'їздові рад та вищому виконавчому комітетові, Всеукраїнському центральному виконавчому комітетові й Раді народних комісарів Української соціалістичної радянської республіки.

### ***Президія виконавчого комітету***

Для керівництва всією поточною роботою щодо управління відповідною територією і для переведення в життя постанов та розпоряджень центральної влади, виконавчі комітети обирають президії, число членів яких визначається відповідними вищими виконавчими комітетами для кожної адміністративно-територіальної одиниці.

---

## ***Відділи виконавчого комітету***

Відділи виконавчих комітетів, підлягаючи безпосередньо виконавчим комітетам і їхнім президіям, рівночасно повинні виконувати накази та завдання відповідного вищого виконавчого комітету і народніх комісаріятів Української соціалістичної радянської республіки.

### ***Ради депутатів***

Ради депутатів утворюються:

- а) міські — у містах;
- б) селищні — селищах міського типу, фабрично-заводських, рудневих, залізничних місцевостях — за постановою районного виконавчого комітету, затвердженою округовим виконавчим комітетом;
- в) сільські — в селах.

**Увага.** У великих містах — за постановою міської ради, затвердженою округовим виконавчим комітетом, можна утворювати міські районні ради.

Для провадження поточної роботи ради депутатів обирають виконавчі комітети або президії на підставах, встановлених Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом.

### ***Компетенція місцевих органів влади.***

Органи місцевої влади мають за своє завдання:

- а) вживати заходів до культурного та господарського піднесення даної території;
- б) складати й затверджувати місцеві бюджети;
- в) переводити в життя постанови відповідних вищих органів влади;
- г) розв'язувати справи, що мають місцеве значення для даної території;
- г) об'єднувати радянську діяльність в межах своєї території та наглядати за діяльністю всіх державних та громадських організацій на цій території;
- д) забезпечувати в межах даної території революційну законність і охороняти державний лад та громадську безпеку;
- е) сприяти діяльності професійних і кооперативних організацій, організацій незаможного селянства та інших місцевих громадських організацій;
- є) обмірковувати справи, що мають загально-державне значення, так з власного почину, як і на пропозиції вищих органів.

Конституція 1929 року зробила спробу певним чином узаконити та систематизувати зміни в системі влади, що сформу-

---

---

вались на території республіки в умовах після громадянської війни, НЕПу. На відміну від першої більшовицької Конституції 1919 року, яка дуже сильно відрізнялась від Конституції УНР 1918 року своєю поверховістю та декларативністю, Конституція 1929 року була більш функціональною та придатною для дотримання. Напевне, до її підготовки були залучені спеціалісти, що розумілись на засадах конституційного регулювання політичної системи, мали певний досвід юридичної техніки. Проте ця Конституція так і не стала засобом збереження української ідентичності і звичайно за своєю філософією була зовсім іншою, ніж Конституція УНР 1918 року.

### **2.1.3. Адміністративно-територіальний устрій та структура влади в Українській РСР за Конституцією 1937 року**

Надзвичайний XIV Український З'їзд Рад, що відбувся уже в новій столиці Української РСР – м. Київ 30 січня 1937 року, ухвалив нову Конституцію, яка з відповідними змінами і доповненнями проіснувала до 1978 року і називалась «сталінською».

Що стосується юридичної техніки та логіки побудови конституційних норм та системи влади в республіці, нова Конституція була значно більш якісним документом, ніж Конституція 1929 року. Проте, як і її попередниця, нова Конституція в частині визначення конституційної основи адміністративно-територіального устрою не зробила суттєво кроку наперед.

#### **Адміністративно-територіальний устрій**

На відміну від Конституції 1929 року, Конституція 1937 року містила перелік адміністративно-територіальних одиниць субнаціонального рівня – областей та молдавської автономії.

*Стаття 18.* Українська Радянська Соціалістична Республіка складається з областей: Вінницької, Дніпропетровської, Донецької, Київської, Одеської, Харківської, Чернігівської і Молдавської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> В подальшому до цієї статті доводилось вносити зміни і станом на день прийняття Конституції 1978 року ця стаття мала таку редакцію:

*«СТАТТЯ 18.* Українська Радянська Соціалістична Республіка складається з областей: Вінницької, Волинської, Ворошиловградської, Дніпропетровської, Донецької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Кримської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Ровенської, Сумської, Тернопільської, Харківської, Херсонської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької і Чернігівської».

---

Опосередковано, через статтю 72 Конституції можна визначити, що у системі адміністративно-територіальної організації УРСР виокремлювались такі адміністративно-територіальні одиниці: області, округи, райони, міста, селища, станиці і села.

### **Органи влади на рівні республіки**

В Конституції 1937 року зроблено суттєвий крок у бік певної професіоналізації законодавчої влади і найголовнішим тут стала відмова від системи з'їздів, як архаїчного пережитку періоду революції та військового комунізму. Вперше в радянських конституціях з'являється поняття «законодавчого» органу та певне розведення законодавчих та виконавчих повноважень.

#### ***Верховна Рада Української РСР***

*Стаття 20.* Найвищим органом державної влади УРСР є Верховна Рада УРСР.

*Стаття 22.* Верховна Рада УРСР здійснює всі права, що належать УРСР згідно з статтями 13 і 19 Конституції УРСР, оскільки вони не належать, в силу Конституції, до компетенції підзвітних Верховній Раді УРСР органів УРСР: Президії Верховної Ради УРСР, Ради Народних Комісарів УРСР і Народних Комісаріатів УРСР.

*Стаття 23.* Верховна Рада УРСР є єдиним законодавчим органом УРСР.

*Стаття 28.* Верховна Рада УРСР обирає Президію Верховної Ради УРСР в складі: голови Президії Верховної Ради УРСР, двох заступників, секретаря Президії і 15 членів Президії Верховної Ради УРСР.

*Стаття 38.* Верховна Рада УРСР утворює Уряд УРСР—Раду Народних Комісарів УРСР.

#### ***Президія Верховної Ради УРСР***

*Стаття 30.* Президія Верховної Ради УРСР:

- а) скликає сесії Верховної Ради УРСР;
- б) дає тлумачення законів УРСР, видає укази;
- в) провадить всенародне опитування (референдум);
- г) скасовує постанови і розпорядження Ради Народних Комісарів УРСР, Ради Народних Комісарів Молдавської АРСР, а також постанови і розпорядження обласних Рад депутатів трудящих, в разі їх невідповідності законові;
- д) у період між сесіями Верховної Ради УРСР за поданням голови Ради Народних Комісарів УРСР увільняє від посади і призначає окремих Народних Комісарів УРСР з наступним внесенням на затвердження Верховної Ради УРСР;



- 
- е) надає права громадянства УРСР;
  - є) надає почесні звання УРСР і удостоює нагород;
  - ж) здійснює право помилування громадян, засуджених судовими органами УРСР.

За своєю суттю Президія, крім важливих повноважень законодавчого органу, має ознаки колективного «глави держави».

### ***Рада Народних Комісарів(Уряд) УРСР***

*Стаття 39.* Найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади УРСР є Рада Народних Комісарів УРСР.

*Стаття 43.* Рада Народних Комісарів УРСР:

- а) об'єднує і спрямовує роботу Народних Комісаріатів УРСР та інших підвідомчих їй господарських і культурних установ; об'єднує і перевіряє роботу Уповноважених загальносоюзних Народних Комісаріатів;
- б) вживає заходів по здійсненню народногосподарського плану;
- в) вживає заходів по здійсненню державного і місцевого бюджету УРСР;
- г) вживає заходів по забезпеченню громадського ладу, обороні інтересів держави і охороні прав громадян;
- д) спрямовує і перевіряє роботу Ради Народних Комісарів Молдавської АРСР, керує і перевіряє роботу виконавчих комітетів обласних Рад депутатів трудящих;
- е) утворює, в разі необхідності, спеціальні комітети і Головні Управління при Раді Народних Комісарів УРСР у справах господарського і культурного будівництва.

*Стаття 44.* Рада Народних Комісарів УРСР має право припиняти постанови і розпорядження Ради Народних Комісарів Молдавської АРСР, рішення і постанови обласних Рад депутатів трудящих і скасовувати постанови та розпорядження виконавчих Комітетів обласних Рад депутатів трудящих.

Рада Народних Комісарів УРСР має право скасовувати накази та інструкції Народних Комісарів УРСР.

### **Молдавська АРСР**

В Конституції 1937 року досить детально врегульовувались питання організації влади в Молдавській АРСР. Конституція своїм конституційним регулюванням щодо Молдавської АРСР створювала ілюзію майже державного суверенітету молдавського народу в складі УРСР, що мало своєю метою сприяти процесам «збирання земель», що розпочався в політиці СРСР.

---

*Стаття 54.* Найвищим органом державної влади Молдавської АРСР є Верховна Рада Молдавської АРСР.

*Стаття 59.* Верховна Рада Молдавської АРСР обирає Президію Верховної Ради Молдавської АРСР в складі: голови Президії Верховної Ради, його заступників, секретаря Президії і членів Президії Верховної Ради Молдавської АРСР.

*Стаття 63.* Верховна Рада Молдавської АРСР утворює Уряд Молдавської АРСР — Раду Народних Комісарів Молдавської АРСР.

#### ***Місцеві органи влади***

Система місцевих органів влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою виглядає за Конституцією 1937 року достатньо уніфікованою: ради плюс виконкоми. Проте, як і у випадку Конституції 1929 року, усі ці органи є органами державної влади і діють в режимі жорсткого вертикального підпорядкування.

*Стаття 72.* Органами державної влади в областях, округах, районах, містах, селищах, станицях і селах УРСР є Ради депутатів трудящих.

*Стаття 74.* Ради депутатів трудящих (області, округи, райони, міста, селища, станиці, села) керують культурно-політичним та господарським будівництвом на своїй території, встановлюють місцевий бюджет, керують діяльністю підлеглих їм органів управління, забезпечують охорону державного ладу, сприяють зміцненню обороноздатності країни, забезпечують додержання законів та охорону прав громадян.

*Стаття 76.* Виконавчими та розпорядчими органами обласних Рад депутатів трудящих, Рад депутатів трудящих адміністративних округ, районних, міських і сільських Рад депутатів трудящих є обрані ними виконавчі комітети в складі: голови, його заступників, секретаря і членів.

«Демократичний централізм», що був характерним для комуністичної партії знайшов своє відображення і в системі рад та їх виконавчих органів:

*Стаття 85.* Вищестоячі виконавчі комітети Рад депутатів трудящих мають право скасовувати рішення і розпорядження нижчестоячих виконавчих комітетів і припиняти рішення та розпорядження нижчестоячих Рад депутатів трудящих.

*Стаття 86.* Вищестоячі Ради депутатів трудящих мають право скасовувати рішення і розпорядження нижчестоячих Рад депутатів трудящих та їх виконавчих комітетів.

Конституція УРСР 1937 року досить детально виписувала структуру виконавчих органів обласних рад, районних, а також міських — аж до переліку управлінь та відділів. З одного боку це мало забезпечити однаковість структур управління по всій території республіки,

---

з іншого — забезпечити певну стабільність, оскільки період з 1921 до 1937 року характеризувався неймовірно великою кількістю змін, як адміністративно-територіального устрою, так і структури управління. Правда, це мало що дало, оскільки зміна конституційних норм у системі тотального партійного комуністичного впливу була не надто складною. За вказівкою ЦК усі проекти змін голосувались одногосно.

Особливо яскраво це проявились під час «хрущовських» та «антихрущовських» реформ, коли створювались і ліквідовувались раднар-госпи, обласні ради розділялись на промислові та сільські, а потім знову об'єднувались.

Проте Конституція 1937 року була першим кроком на конституційному рівні початку відходу від догм «революційної доцільності» та єдності влади «трудящих».

### ***Проміжний висновок***

Якщо порівняти правові конструкції, що застосовувались законодавцями у приведених вище конституціях і які стосувались адміністративно-територіального устрою, то можна зробити загальний висновок, що законодавець, особливо це стосується конституцій радянського періоду, так і не зміг вирішити на конституційному рівні питання системи адміністративно-територіальних одиниць.

В Конституції УНР 1918 року хоча і немає прямих норм щодо системи адміністративно-територіального устрою, яка мала бути встановлена законом, але є головний припис, що має бути забезпечений у законі — трьохрівнева система адміністративно-територіальних одиниць: громада, волость, земля.

Ще одна важлива конституційна норма Конституції УНР стосується принципу розподілу повноважень між органами влади, що обираються в адміністративно-територіальних одиницях та виконавчою владою держави:

- 1) всі місцеві справи підвідомчі радам громад, волостей, земель;
- 2) міністри тільки забезпечують координацію та контроль діяльності рад та управ не втручаючись у діяльність безпосередньо;
- 3) всі спори між радами і виконавчою владою підвідомчі судовому розгляду.

Виглядає аж якомось дивно. Фактично європейська хартія місцевого самоврядування реалізована в Конституції УНР значно раніше, ніж вона була розроблена і ухвалена. Незважаючи на дещо архаїчний з нинішньою погляду виклад правових норм у Конституції УНР, можна стверджувати, що концептуальний підхід до організації системи адміністративно-територіального устрою та органів влади у

---

адмінтеродиницях (тепер — органах місцевого самоврядування), закладених у цьому документі, є актуальним і нині.

На відміну від Конституції УНР, конституції УРСР 1937 та 1978 років внесли в конституційну практику одержавлення місцевої влади та заплутали на довгі десятиріччя систему адміністративно-територіального устрою в Україні, з якої ми не можемо вийти ще й досі.

Напевне пам'ятаючи про досвід реформування адміністративно-територіального устрою протягом 1922–1936 років, коли губернії, повіти, волості замінювались, областями, округами, районами, сільрадами, коли одні області утворювались, інші ліквідовувались, а на районному та сільському (волосному) рівнях не було такого року, аби щось не змінювалось, в Конституції 1937 року з'явився перелік областей, з яких складається Україна. Ця практика знайшла своє продовження в наступних конституціях 1978 та 1996 року.

Така стабільність на регіональному рівні загалом відіграла свою позитивну роль. Фактично в Україні відбулось становлення нових регіонів, які суттєво стали відрізнитись від традиційних українських земель як географічно, так і соціально-економічно і навіть ментально. Тому навряд чи сьогодні можна говорити про повернення до Поділля, Слободжанщини чи Волині.

З іншого боку, згадані радянські конституції відійшли від класичного підходу до визначення адміністративно-територіальної одиниці як універсального територіального утворення з певними органами влади, а ввели до системи адміністративно-територіального устрою крім власне адміністративно-територіальних утворень, якими є області та райони, ще й міста і селища (Конституція УРСР 1937 року).

Наступна радянська Конституція 1978 року цей перелік ще більше розширила, додавши райони у містах та міста «республіканського підпорядкування» Київ та Севастополь, а потім додалась і Автономна Республіка Крим.

Тобто, від зрозумілої та простої трьохланкової системи адміністративно-територіального устрою, що була задекларована Конституцією УНР, до нової Конституції України в 1996 році ми підійшли із не ієрархічною, заплутаною системою адміністративно-територіального устрою, яка включає: Автономну Республіку Крим; області; райони; міста; райони у містах; селища; села; міста із спеціальним статусом Київ та Севастополь.

Знову ж таки, на відміну від Конституції УНР, конституції УРСР 1937 та 1978 років визнали місцеві ради органами державної влади, наділивши їх загальною компетенцією.

---

---

Особливо це видно із Конституції УРСР 1937 року, де встановлювався чіткий принцип централізму та підпорядкованості рад та їх виконкомів. Ради вищі могли скасовувати рішення рад вищих, а так само й рішення нижчих виконкомів. По лінії виконкомів також жорстке підпорядкування. Додавши до цього жорстку партійну вертикаль по лінії КПРС, отримуємо надзвичайно сильно централізовану державну владу, де влада місцева є лише виконавцем волі цієї вертикалі.

Конституція УРСР 1978 року від своєї попередниці взяла і закрипила таку ж вертикаль. Протягом 1990–1996 року шляхом внесення десятків змін до цієї Конституції ця жорстка вертикаль та всевладдя різних рад на одній території було частково зруйнованим. Проте зміни загальної системи адміністративно-територіального устрою та чіткого розмежування виконавчої (державної) влади та місцевого самоврядування так і не відбулося.

Великі надії покладалися на ухвалення нової Конституції України 1996 року, але вони так і не справдилися. Тінь сталінсько-брежнєвських конституцій не дала змоги реалізувати в Конституції України новітньої доби незалежності здобутків не тільки європейського досвіду конституційного будівництва, а й ідей, які були закладені в Конституції УНР 1918 року.

## **2.2. Проблеми конституційної основи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні у Конституції України 1996 року**

### **2.2.1. Проблема адміністративно-територіального устрою як проблема реформування усієї системи публічної влади в Україні**

Сьогодні, коли уже всі погодились із твердженням, що публічна влада в Україні є неефективною, з'явився новий рецепт створення ефективної влади: передати повноваження від місцевих державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування та забезпечити ці органи необхідними фінансовими ресурсами. Правда, при цьому не аналізується можливість виконання наданих повноважень усіма органами місцевого самоврядування. Чи є у них необхідна кількість кваліфікованих працівників і чи взагалі є доцільним і економічно можливим виконання усіх повноважень первинної ланки місцевого самоврядування усіма його органами: сільськими, селищними та міськими радами?

---

Адже мало хто із adeptів такого підходу оперує великими числами. Одного разу мені довелося бути на нараді в міністерстві агропромислового комплексу, де розглядалось питання розвитку сільських територій. Один сільський голова дуже емоційно та переконливо говорив, що взимку люди в його селі самі розчищали сільські вулиці, оскільки в сільраді немає жодного грейдера для такої справи. Невже держава не може забезпечити кожну сільраду одним трактором та одним грузовиком, аби можна було розчищати сніг і вивезти на цвинтар померлого, це ж якихось сто тисяч гривень, хіба то гроші? Я запропонував йому провести деякі нехитрі арифметичні розрахунки. 12 тисяч сільрад по 100 тисяч гривень – це уже 1,2 млрд. До цього слід додати витрати на пально-мастильні матеріали, зарплату водіїв, охорону техніки і т.п. Яке навантаження на ці механізми буде при таких великих загальних затратах, яка рентабельність і хто має дати гроші на утримання цієї техніки, адже держава бере гроші винятково з податків, які стягуються у конкретних територіях?

Такі розрахунки засмутили сільського голову, який проте все одно сподівається, що колись гроші хтось дасть. Йому і надумку не спадає, що кошти передусім мають формуватись у громадах і місцева влада у більшості випадків має мати власні ресурси із місцевих джерел, а не сподіватись виключно на дотації від держави.

Отже, сумнівною є теза, що Україна зможе у якомусь навіть дуже віддаленому майбутньому досягнути фінансової спроможності усіх громад (читай органів місцевого самоврядування), які б могли надавати мешканцям громади усі необхідні публічні послуги, які належать до компетенції органів місцевого самоврядування громади.

Отже, простий рецепт – дайте органам місцевого самоврядування достатньо фінансів і вони забезпечать усіх необхідними якісними публічними послугами, насправді є «липовим», адже, по-перше, таких грошей немає і навіть у майбутньому не буде, а, по-друге, значна частина територіальних громад, навіть з коштами, не надасть усього переліку необхідних послуг, оскільки чисельність мешканців у таких громадах настільки низька, що утримання бюджетних установ для надання послуг буде надто витратним.

Проте про ці аспекти проблеми неможливості реальної децентралізації влади без проведення упорядкування адміністративно-територіального устрою більш детально мова йтиме далі.

Спочатку розглянемо деякі юридичні аспекти, які впливають із конституційних норм, а точніше – з їх неоднозначності та суперечливості.

Як уже йшла мова у попередніх параграфах, Конституція України 1996 року має ті ж рудименти радянського будівництва, що були при-

---

---

таманні конституціям 1937 та 1978 років. Мішанина термінів адміністративного права та містобудування, спроба «закомпромісити» між собою тези про «всевладдя рад» та автономію місцевого самоврядування, разом з невизначенням просторової основи для організації виконавчої влади та місцевого самоврядування, призвели до того, що сьогодні про конституційні проблеми не говорить лише ледащий.

### **2.2.2. Конституційна основа адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні**

Аналізуючи систему організації влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, не можна оминати головні конституційні проблеми, які значною мірою породжують неефективність влади на регіональному та місцевому рівнях та її внутрішню конфліктність.

Аби зрозуміти природу цих конфліктів, слід розглянути статті Конституції України, які визначають конституційну основу адміністративно-територіального устрою (АТУ) України та повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що діють на різних рівнях АТУ.

Стаття 133 Конституції визначає систему адміністративно-територіального устрою України, до якої відносить: Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища та села.

Проте ні у цій статті, ні у будь-якій іншій немає прямої норми, що кожен із названих вище суб'єктів є адміністративно-територіальною одиницею. Так само у Конституції відсутні загальні підходи щодо формування адміністративно-територіальних одиниць (АТО), не містяться основні вимоги, яким мають відповідати ці АТО. Тому для якогось розуміння системи АТУ та визначення АТО слід спробувати застосовувати принципи логіки і тлумачити кожен норму в контексті сукупності інших норм Конституції. Але і при такому підході проблеми не знімаються.

Наприклад, частина 2 статті 133 містить перелік адміністративно-територіальних утворень, які «входять» до складу України. Це знову ж таки Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь.

Як видно із цих двох частин однієї статті, уже існує місце певна суперечність. Із логіки ч. 2 ст. 133 міста Київ та Севастополь належать до адміністративно-територіальних утворень, якими є АРК та області, а із контексту частини 1 цієї ж статті міста принаймні виглядають як адміністративно-територіальні утворення нижчого рівня інтеграції, ніж області.

---

Тобто, можна припустити, що міста Київ та Севастополь поєднують у собі статус регіону та статус міста. Проте знову ж таки, це лише припущення.

Комплексний аналіз розділу 9 Конституції України «Територіальний устрій України» дає підстави стверджувати, що він не встановлює чіткої ієрархії адміністративно-територіальних одиниць в системі територіального устрою, не визначає рівнів адміністративно-територіального устрою та не встановлює вимог, яким мають відповідати адміністративно-територіальні одиниці різного рівня.

Крім того, до системи адміністративно-територіального устрою відносяться одиниці, які за юридичним визначенням належать до різних категорій законодавства: області, райони – є категоріями дійсно адміністративно-територіального устрою, а села, селища, міста – категоріями містобудування.

Нечіткість правових норм розділу 6 створює проблеми для реалізації інших правових норм Конституції, що визначають принципи формування та діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях.

Особлива складність виникає щодо реалізації права на місцеве самоврядування.

Адже замість простого припису, що місцеве самоврядування реалізується у межах адміністративно-територіальної одиниці, стаття 140 дає означення місцевого самоврядування: «Міське самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»; «Питання управління районами в містах належить до компетенції міських рад»

Відтак відразу виникає низка запитань юрисдикційного характеру:

Чи здійснюється місцеве самоврядування в межах такої територіальної одиниці, як село, селище, місто чи місцеве самоврядування взагалі не прив'язане до території, а є виключно правом громадян?

Що є територіальною основою місцевого самоврядування у випадку об'єднання у територіальну громаду кількох сіл, чи належить до юрисдикції місцевого самоврядування території між селами?

До якого рівня адміністративно-територіального устрою має належати таке утворення (сільрада, міськрада), якщо це справді є адміністративно-територіальною одиницею?

Що означає на практиці право міських рад вирішувати питання управління районами у містах? Чи означає це право створювати чи ліквідувати райони у містах, чи лише визначати органи, що мають діяти у районах та встановлювати їх повноваження?

---



---

До цих суперечливих положень слід також додати ще два положення, які визначені у статтях 118, 119, а саме:

«Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

1) Виконання Конституції та законів України,...

2) Законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян».

Фактично орган виконавчої влади за цими формулами є підпорядкованим як державі, так і органам місцевого самоврядування, а за повноваженнями саме він має контролювати дотримання законності, у тому числі і органами місцевого самоврядування.

Під час формування цієї статті було порушено головні принципи розподілу повноважень – не можна ефективно здійснювати контроль органом, залежним від суб'єкта контролю; не може державний орган виконувати повноваження, делеговані органом місцевого самоврядування, адже саме держава наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями!

Не випадково, що саме статті 118, 119, 133, 140 уже неодноразово ставали об'єктом тлумачення Конституційним Судом України, який поступово, через свої рішення намагається виправити помилки законодавця.

Чи можна якимось чином звести до мінімуму конституційні невизначеності у системі адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у реальній практиці, не міняючи Конституцію?

Частково можна. Адже у Конституції є стаття 92, яка встановлює, що виключно законами України визначається територіальний устрій держави.

Отже цим законом можна було б визначити вимоги до адміністративно-територіальних одиниць, встановити їх ієрархію та ув'язати базову адміністративно-територіальну одиницю із статтею 140, визначивши її просторовою основою територіальної громади – суб'єкта місцевого самоврядування.

Звичайно, не зникає проблема дуалізму природи місцевих державних адміністрацій та їх конфліктності із органами місцевого самоврядування, але цю конфліктність також можна мінімізувати через комплексне застосування частини 6 та 9 статті 118 щодо підстав висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації.

---

На жаль, останніми роками законодавець замість мінімізації конфліктних норм Конституції України у законах пішов на їх додаткове загострення. Особливо це стало помітно після запровадження в Україні пропорційної виборчої системи із закритими партійними списками практично на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою України.

### ***Проміжний висновок***

Конституція України в редакції 1996 року:

- в частині визначення територіальної основи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є недосконалою, а правові конструкції, що застосовуються – суперечливими;
- не містить необхідних та достатніх правових норм для утворення чіткої ієрархічної системи адміністративно-територіального устрою;
- не дає змоги створити систему місцевого самоврядування по всій території держави з чіткими та забезпеченими ресурсами повноваженнями органів місцевого самоврядування;
- містить лінії конфліктності у системі влади та рівні регіонів, районів та територіальних громад.

### **Лінії конфлікту в органах місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади**

На сьогодні ми маємо цілу низку ліній конфлікту у місцевій владі, що спровоковані недосконалістю українського законодавства та відсутністю політичної культури.

#### **1) Громада – міський<sup>4</sup> голова, громада – міська рада.**

Фактично після впровадження пропорційних виборів до міських рад депутатський корпус та й самі міські голови втратили тісний зв'язок з виборцями. Виборці, які голосували за ту чи ту партію на місцевих виборах, орієнтуючись на загальнонаціонального лідера партії чи блоку та відповідну рекламу, раптом дізнались, що депутати місцевої ради зовсім не такі правильні, які це обіцяв лідер і не враховують інтересів мешканців міста. Міський голова, отримавши партійну раду, також менше став зважати на виборців, оскільки до наступних виборів ще далеко, а позбавити його посади можуть самі депутати ради у 2/3 голосів. Причому тут можуть об'єднатись усі партії, якщо їхній бізнес не знайшов порозуміння з головою.

---

<sup>4</sup> Ця теза справедлива і для села та селища, проте проявляється гостро лише у приміських селах, де є останній ресурс громади – земля.

---

Відсутність взаємодії між органами місцевого самоврядування територіальних громад із самими громадами призводить не тільки до локальних громадянських конфліктів у містах, а й до ініціювання проведення місцевих референдумів з питання дострокового припинення повноважень міського голови та міської ради.

### **2) Міський голова — міська рада.**

Коли запроваджували прямі вибори міських голів, їх обирали абсолютною більшістю голосів. Якщо в першому турі жоден з кандидатів не отримував понад 50% голосів виборців, відбувався другий тур двох кандидатів, які набрали більшість голосів у першому турі. Ця складна норма давала можливість у більшості випадків відсікти від перемоги випадкових людей і обраний міський голова мав велику підтримку виборців, тому не так сильно був залежний від міської ради. Міська рада, яка була сформована із депутатів-мажоритарників, відчувала сильну електоральну підтримку міського голови, тому конфліктів між радами і міськими головами було менше. Після того як міських голів стали обирати за відносною більшістю голосів, ми маємо багато прикладів, коли головами стають випадкові люди, які отримали на виборах 11–15% голосів виборців. Вони є дуже уразливими, адже не відчують за собою підтримки більшості виборців, відтак зростає їх залежність від депутатів. Аби отримати депутатську прихильність, роздуваються штати виконкому, надається земля структурам, близьким до депутатів без аукціону чи конкурсу, що ще більше посилює вразливість міського голови і недовіру до місцевої влади з боку громади.

Міська рада висловлює недовіру міському голові, його обов'язки виконує секретар ради, вибори нового голови не призначаються, персональної відповідальності за стан справ у громаді ніхто не несе — це реальна загроза для територіальної громади.

### **3) Районна рада — районна державна адміністрація, обласна рада — обласна державна адміністрація.**

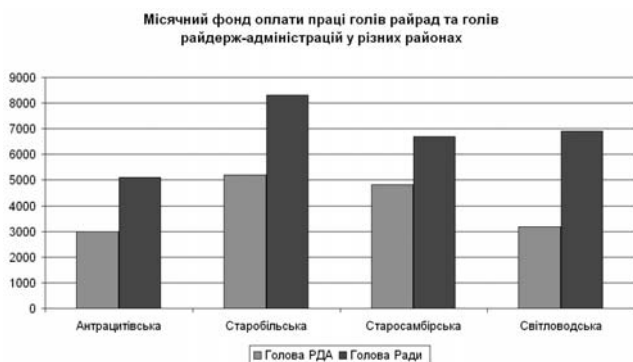
Знову ж таки конфліктність між районними, обласними радами та відповідними місцевими державними адміністраціями породжена кількома причинами системного законодавчого характеру. За українською Конституцією районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад і не більше. Вони не мають власних виконавчих органів, їх повноваження є досить обмеженими.

Проте законодавець, ухвалюючи Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», записав у власні повноваження районних та обласних рад цілий ряд повноважень, які не можуть бути реалізованими без виконавчого органу і тому мають апріорі делегуватись відповідним місцевим державним адміністраціям. Після виборів 2006 року ціла низка районних та обласних рад, які стали виразно

політично забарвленими, відмовились делегувати повноваження місцевим державним адміністраціям або ухвалили рішення про скасування рішень своїх попередників про таке делегування.

Чи це щось змінило реально? Нічого, оскільки ради все одно не можуть виконувати повноваження без виконавчих органів, а місцеві державні адміністрації не можуть припинити це виконання, оскільки буде паралізоване все місцеве життя. Проте юридична проблема є і вона може вистрілити у будь-який момент.

Крім того, ради раптом вирішили, що саме вони є головними у системі влади і відразу після свого формування спочатку встановили зарплату керівництву на рівні значно вищому, ніж зарплата у керівництва місцевих державних адміністрацій, потім стали нарощувати штат своїх апаратів.



*Рис. 2.*

На цій діаграмі наведено місячний фонд оплати праці голів райрад та голів райдерж-адміністрацій у різних районах (дані за 2006 рік). Така практика є характерною для всіх областей України.

Проблема висловлення радами недовіри головам відповідних місцевих державних адміністрацій, яка набула свого апогею влітку 2006 року, знайшла своє продовження і перед виборами 2007 року. Ці місцеві конфлікти набули підтримки і на національному рівні, коли тодішні Голова Верховної Ради України та Прем'єр-міністр України почали говорити про ліквідацію місцевих державних адміністрацій уже до кінця поточного року.

Лише за рік, після виборів місцевих рад 2006 року, висловлено недовіру понад 50 головам районних державних адміністрацій! В подальшому ситуація дещо вирівнялась, оскільки депутати зрозуміли, що висловлення недовіри не завжди веде до звільнення голови адміністрації, оскільки є певна судова практика і що призначення нового голови не надто залежить від їхньої волі.

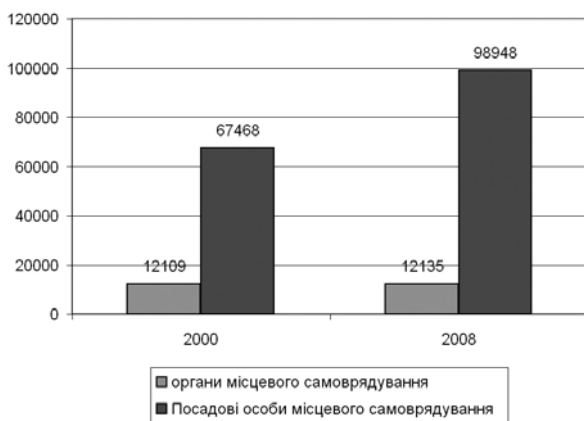
У переважній більшості випадків причиною висловлення недовіри є або відверто політичні інтереси, або особисті амбіції голови ради та голови адміністрації, які не можуть зрозуміти простих речей: **місьцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації не вороги, а партнери.**

#### **4) Стрімке зростання чисельності працівників органів місцевого самоврядування без розширення компетенції органів.**

Практика нарощування чисельності працівників органів місцевого самоврядування, особливо на рівні районних та обласних рад, що почала проявлятися ще за часів Президента Л. Кучми, зокрема у Дніпропетровській області, де обласна рада явочним порядком намагалась розширити свої повноваження, а відтак збільшила чисельність працівників обласної ради у порівнянні із обласними радами інших областей, найшла своє продовження після виборів 2006 року.

До цього додалися і рішення сільських та міських рад, які намагались збільшити чисельність своїх працівників в період перманентних виборів до парламенту, а також утворення нових рад у селах, де їх раніше не було.

**Збільшення кількості посадових осіб місцевого самоврядування**



*Рис 3. Збільшення кількості посадових осіб місцевого самоврядування<sup>5</sup> 2000–2008 рр.*

Протягом 2000–2008 років при збільшенні кількості рад лише на 2% (+ 26 одиниць) кількість посадових осіб місцевого самоврядування зросла на 47% (+ 31 480 осіб).

<sup>5</sup> На початок 2009 року кількість посадових осіб місцевого самоврядування уже перейшла межу у 100 тисяч осіб.

---

### ***Проміжний висновок***

Система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, створена в Україні, є потенційно конфліктною.

Рівень конфліктності закладений у правових конструкціях Конституції та не розв'язаний у законодавстві.

Вирішення проблеми конфліктності можливе лише за умови чіткого розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що неможливо без оптимізації адміністративно-територіального устрою України та утворення на новій територіальній основі громад, здатних вирішувати усі питання місцевого значення, аби органи виконавчої влади були звільнені від виконання невластивих їм функцій.

## РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ НИНІШНЬОГО АТУ УКРАЇНИ

### 3.1. Законодавче регулювання питань адміністративно-територіального устрою в Україні

Проблеми нинішнього адміністративно-територіального устрою склалися не сьогодні, вони є результатом бездіяльності нинішньої політичної еліти держави, яка не спромоглася зробити необхідне: привести адміністративно-територіальний устрій та систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у відповідність із глобальними змінами, що сталися в Україні з 1990 року.

Незважаючи на те, що в першій половині 90-х років минулого століття в Україні було сформовано багатоукладну економіку, базовану на приватній власності на засоби виробництва, відбувся перехід до реальної багатопартійності та політичного плюралізму, Україна відмовилась від вертикалі рад, як системи органів державної влади, у нас, на відміну від близьких та далеких сусідів, не відбулось приведення у відповідність із нинішніми реаліями системи адміністративно-територіального устрою та системи органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях.

Від дати ухвалення нової Конституції України у 1996 році пройшло уже понад 12 років, в Україні досі не ухвалено базового закону про адміністративно-територіальний устрій, а поточні питання адміністративно-територіального устрою продовжуються вирішуватись відповідно до Указу Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 року.

Сьогодні значна частина правових норм затвердженого цим указом «Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» не відповідає чи прямо суперечить Конституції України.

Таблиця 5

Норма Положення	Відповідність Конституції
Адміністративно-територіальними одиницями Української РСР є: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село і селище	В Конституції не визначено адмінтеродиниці, але у системі адмінтерустрою не передбачено сільрад та селищ міського типу, натомість у Положенні відсутні АРК, міста Київ та Севастополь

Норма Положення	Відповідність Конституції
1. Утворення і ліквідація областей проводяться Верховною Радою Української РСР, а в період між її сесіями - Президією Верховної Ради Української РСР... Районний поділ областей при їх утворенні встановлюється Президією Верховної Ради Української РСР	До компетенції Верховної Ради України не належить утворення та ліквідація областей
Встановлення і зміна меж, встановлення і перенесення адміністративних центрів областей проводяться Президією Верховної Ради Української РСР за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних рад народних депутатів	Встановлення та перенесення центрів областей не належить до компетенції Верховної Ради України, обласні ради не мають виконкомів, які мали б вносити подання. Суб'єкти законодавчої ініціативи визначені Конституцією України і там не передбачено виконкомів, обласних чи інших рад тощо
Утворення і ліквідація сільрад, встановлення і перенесення їх адміністративних центрів, встановлення і зміна меж сільрад проводяться виконавчим комітетом обласної ради народних депутатів за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) рад народних депутатів	Повна суперечність Конституції. Не належить до повноважень облвиконкомів (яких і немає), так само і до повноважень облради

Як видно лише із деяких найбільш важливих норм, що містяться у згаданому Положенні, застосування його в нинішніх конституційних умовах є проблематичним, хоча реальна практика показує, що Верховна Рада України, незважаючи на відверту неконституційність цього Указу, його успішно застосовує в особливих випадках.

#### **Приклад 1. Зміна меж між районами.**

Постанова Верховної Ради України від 23.09.2008 р. № 576-VI (включено в межі Андрушівського району 363,73 га земель із Коростишівського району).





Рис. 4. Зміна меж між районами за Постановою Верховної Ради України від 23.09.2008 р. № 576-VI

### **3.2. Деякі головні виклики, що вимагають термінового реформування адміністративно-територіального устрою в Україні**

#### **1. Урбанізація України та депопуляція сільського населення.**

Досвід передових країн Європи та Північної Америки показує, що лише 4% населення зайняті в сільському господарстві, але при тому близько 20% населення проживають в сільській місцевості. З цього можна припустити, що значна частина тих, хто проживає у сільській місцевості, працюють у містах.

В Україні 32% населення проживають в сільській місцевості, щороку кількість сільського населення зменшується на 1%. Безробіття на селі значно вище від безробіття у містах.

Розміщення виробництв у більшості сіл є неможливим, тому їх мешканці приречені на міграцію у міста, що створює психологічні проблеми як для людей із сіл, так і для міст, навантаження на інфраструктуру яких різко зростає.

#### **2. Деградація сільських територій.**

Оскільки на селі немає роботи, люди виїжджають до міст або працюють у містах, а проживають у селах, що знаходяться у зоні тя-

---

жіння міста. Села в радіусі понад 15 км від місць роботи мешканців безлюдніють, занепадає мережа соціальних установ. Зменшення кількості дітей у селах веде до занепаду шкіл і сільська освіта перестає бути конкурентоздатною. Діти, що закінчили малокомплектні сільські школи, не мають перспектив працевлаштування у новій економіці.

### ***3. Відсутність умов для розвитку бізнесу.***

Сьогодні практично усі українські міста не мають можливості розвивати нове виробництво, оскільки не можуть надати під виробництво земельну ділянку необхідного розміру. При потребі для середнього виробництва земельної ділянки у 15–20 Га жодне місто не має такої ділянки у межах міста. Натомість вільні ділянки ще можна віднайти із земель запасу у сільських радах. Але сільради є досить малочисельними і тому для виробництва там не вистачає необхідної кількості працівників. Єдиний тут вихід – розмістити нове виробництво на землях сільрад, що знаходяться поруч із містами. Але у цьому випадку відразу виникає конфлікт інтересів міськради, сільради, райради. Такі конфлікти в останні роки стали традиційними для України, і мільярди євро іноземних інвестицій так і не змогли бути реалізованими. Особливо яскравим прикладом стала спроба побудувати надсучасний металургійний завод біля міста Біла Церква на землях Шкарівської сільради, яка досі не увінчалась успіхом через протистояння між депутатами та органами місцевого самоврядування міста та села.

Для сільськогосподарського бізнесу, особливо рільничого, необхідні великі земельні масиви. Сьогодні такі великі компанії обробляють десятки тисяч гектарів земель, що можуть розміщуватись у межах декількох сільрад більш ніж одного району. Чим більше адміністративних меж та органів влади, із якими слід узгоджувати свою діяльність, тим більші ризики для такого бізнесу.

### ***4. Відсутність можливостей вирішення проблем водозабезпечення, каналізації та утилізації сміття у містах.***

Оскільки міста затиснуті межами забудови, у них практично відсутні можливості для проведення водогонів, відведення каналізаційних стоків та розміщення полігонів з утилізації сміття на власній території. Сільські ради навколо міст відмовляють містам у використанні їх територій під міські потреби, у той же час маючи проблеми із власною інфраструктурою та забезпеченням сільського населення якісним рівнем публічних послуг.

---

---

Єдиний вихід у цих ситуаціях — розширення юрисдикції міст на навколишні території таким чином, аби від цього отримали необхідні вигоди і сільські мешканці.

***5. Неможливість розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування через неспроможність значної їх кількості виконувати власні повноваження.***

Проблема так званого дублювання повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що породжує конфлікти компетенції, може бути вирішена лише за умови, коли усі органи місцевого самоврядування одного рівня адміністративно-територіального устрою можуть виконувати усі завдання, віднесені законом до їх компетенції. В Україні ж значна частина органів місцевого самоврядування, особливо в сільській місцевості, не можуть виконувати власні повноваження через свою фінансову, кадрову та організаційну неспроможність. Відтак ці повноваження мають надаватись людям іншим органом — органом виконавчої влади — районною державною адміністрацією. Це призводить до того, що в межах району одна частина громад, передусім районний центр, місто обласного значення, надає своїм мешканцям весь комплекс послуг, що належать до компетенції місцевого самоврядування, натомість органи місцевого самоврядування більшості сільських громад цього здійснити не можуть і їх мешканці отримують послуги через районні державні адміністрації і установи, створені ними.

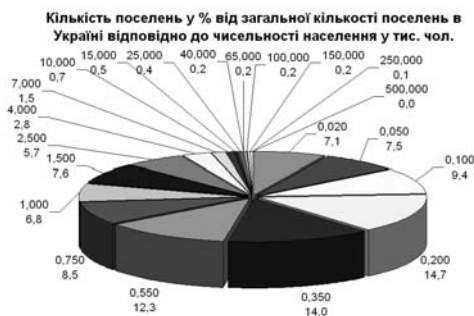
Те ж саме стосується принципів формування бюджетів територіальних громад міст обласного значення та решти міст, селищ та сіл. Міста обласного значення мають змогу формувати свої бюджети через прямі зносини з бюджетом державним, решта ж громад такої змоги не мають і їх бюджети є менш стабільними та прогнозованими.

### **3.3. Проблеми адміністративно-територіального устрою України, що потребують нагального вирішення вже сьогодні**

***1. Надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.***

Аби більш детально зрозуміти проблему українських сільських органів місцевого самоврядування, варто оцінити залюдненість українських сіл та створених на їх основі сільрад.

Серед понад 27 тисяч сіл розподіл кількості сіл відповідно до чисельності населення у селі виглядає таким чином:



*Рис. 5. Кількість поселень у % від загальної кількості поселень в Україні відповідно до чисельності населення у поселенні*

Градації: до 20 осіб, від 20 до 50; від 50 до 100; від 100 до 200; від 200 до 350; від 350 до 550...

Загалом кількість сіл із чисельністю населення до 100 осіб становить 24%!!

Що стосується сілрад, то незважаючи на об'єднання в одну сілраду кількох сіл, ми також маємо не дуже добру картину.

Навіть серед сілрад у нас є чотири сілради, де чисельність населення менше 100 осіб!

Наприклад, у Посіпській сільській раді Тисменецького району проживає 73 особи (станом на 2003 рік), з яких 15 депутатів, один сільський голова і ще троє – працівники сілради.

Наскільки необхідним є існування сілради у такому селі? Які послуги може надавати така сілрада, які бюджетні установи вона може утримувати і якими власними ресурсами може розпоряджатись?

*Таблиця 6.*

**Диспропорції у населенні сілрад та їх наслідки**

Показники	Кобченська сільська рада, Рожищенський район	Різниця у кількості разів	Маяківська сільська рада, Луцький район
Чисельність населення	273 особи	<b>21</b>	5 800 осіб
Штатна чисельність апарату ради	5 одиниць	<b>2,4</b>	12 одиниць
Навантаження на одну посадову особу	55 жителів	<b>8,8</b>	483 жителів
Видатки на утримання	78,9 тис. грн	<b>5</b>	397,6 тис. грн
Посадовий оклад голови	1 070 грн	<b>1,1</b>	1 150 грн
Повноваження	- <b>однакові</b> відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»		

У таблиці наведено інформацію про різницю у бюджетному забезпеченні одного мешканця сільради та завантаженості працівника сільради в межах однієї області для сільрад із різною чисельністю населення. Неefективність використання бюджетних ресурсів для сільради із невеликою чисельністю населення видно неозброєним оком.

## 2. Багатоланковість та неієрархічність системи адміністративно-територіального устрою.

Відсутність стрункої ієрархії адміністративно-територіальних одиниць веде до неможливості чіткого розмежування повноважень та бюджетів між органами місцевого самоврядування, що діють у цих одиницях.

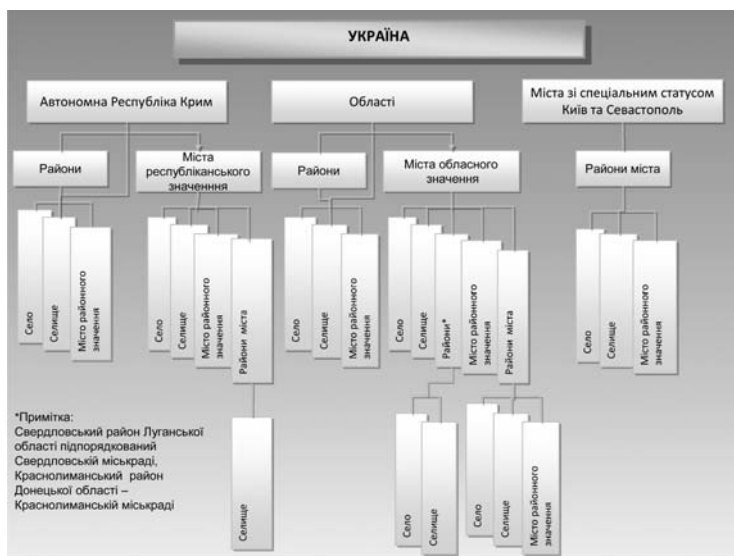


Рис. 6. Система адміністративно-територіального устрою України

Як видно із приведеної схеми, адміністративно-територіальна одиниця одного рівня за назвою – село, селище, місто може входити до іншої адміністративно-територіальної одиниці такого ж рівня, район, який у більшості випадків є адміністративно-територіальною одиницею вищого рівня адміністративно-територіального устрою, ніж місто, може входити до складу міста, а самі міста можуть мати зовсім різний статус.

Все це ускладнює як систему управління адміністративно-територіальними одиницями, так і бюджетну систему держави.

### 3. Вкладеність адміністративно територіальних одиниць (матрьошка).



Рис. 7. Приклад вкладення одних АТО в інші АТО

Класичними вимогами до системи адміністративно-територіальних одиниць є їх ієрархія за рівнями та безперервність юрисдикції. В Україні, на жаль, багато прикладів, коли така ієрархія не дотримується. Класичними прикладами є міста Севастополь та Ялта, які складаються кожне із 31 поселення. Причому в межах міст знаходяться значні масиви сільськогосподарських земель, заповідники, дачні поселення. Наявність у складі міста інших міст чи селищ, які мають свої органи місцевого самоврядування з такою ж компетенцією, як міські органи, значно ускладнює питання розпорядження землею, встановлення системи місцевих податків, визначення оптимальної мережі бюджетних установ та формування бюджетів «великого» міста та міст чи селищ, що входять до його складу.

Розв'язати проблему конкуренції компетенцій між органами місцевого самоврядування у «складених АТО» без позбавлення «вкладень» статусу АТО неможливо.

### 4. Статус адміністративно-територіальної одиниці

Крім невизначеності ієрархії адміністративно-територіальних одиниць, в Україні адміністративно-територіальні одиниці, які за логікою належать до базової (хоча законом це не визначено) називаються по-різному і до того ж відрізняються в межах однієї назви ще й статусом.

У першу чергу, це стосується міст, які за статусом поділяються на міста районного значення, міста республіканського АРК значення, міста обласного значення, додатково є два міста із «спеціальним» статусом – Київ та Севастополь. Відповідно до Указу Президії Верховної Ради УРСР від 1981 року, місто обласного значення має мати не менше 50 тисяч мешканців. Проте насправді значна кількість міст не відповідають цьому параметру і отримали статус завдяки лобізму.

Статус міста впливає на взаємовідносини між міським бюджетом та державним. Чим менше за кількістю населення місто отримує такий статус, тим більше бюджетних надходжень на одного мешканця воно отримає, хоча з точки зору реальних можливостей надання послуг своїм мешканцям у порівнянні з містом обласного значення у 100 чи більше тисяч населення, вони є все одно недостатніми.

*Таблиця 7.*

***Чисельність населення деяких міст обласного значення***

<b>Назва міста обласного значення</b>	<b>Чисельність населення (осіб)</b>	<b>Область, регіон</b>
м. Судак	14 943	АРК
м. Жданівка	12 723	Донецька
м. Чоп	8 776	Закарпатська
м. Яремче	7 929	Івано-Франківська
м. Ржищів	8 436	Київська
м. Моршин	6 225	Львівська
м. Очаків	15 047	Миколаївська
м. Теплодар	9 808	Одеська
м. Новодністровськ	10 344	Чернівецька

При цьому бюджетна забезпеченість одного жителя міста обласного значення в межах однієї області може різнитись у декілька разів :

м. Івано-Франківськ – 887 гривень;

м. Болехів – 1926 гривень;

м. Яремче – 3302 гривні.

Диспропорції у населенні між містами з однаковим статусом веде до неефективного використання бюджетних коштів та стимулює процеси лобізму в отриманні містами такого статусу.

***Проміжний висновок***

В системі адміністративно-територіального устрою України сьогодні накопичилось багато проблем, які потребують термінового вирішення: складність та заплутаність системи адміністративно-територіального устрою.

---

## РОЗДІЛ 4. СПРОБИ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

### 4.1. Концепція адміністративної реформи 1998 року

22 липня 1998 року Президентом України Л.Д. Кучмою було підписано Указ №810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». Цим Указом легалізувалась Концепція адміністративної реформи в Україні, яка була розроблена за дорученням Президента України Державною комісією з провадження в Україні адміністративної реформи.

Це був чи не перший в Україні досить великий за обсягом та досить новий за змістом концептуальний документ, що стосувався різних аспектів адміністративної реформи, у тому числі реформи місцевого самоврядування та реформи адміністративно-територіального устрою.

Автори Концепції у першому розділі справедливо стверджували: *«Важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління. Необхідність формування нової системи державного управління як інструмента подолання кризи в Україні до останнього часу недооцінювалась»*. Як тут не згадати ситуацію 2005 року, а тепер і 2009 року, коли посилаючись на кризу, мотивують відмову від реформи системи управління.

В Концепції також зроблено вірний висновок: *«Існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у провадженні соціально-економічних і політичних реформ»*.

На підставі цих постулатів були запропоновані деякі рецепти, які є цікавими для нашого дослідження:

*«Для досягнення мети адміністративної реформи в ході її провадження має бути розв'язано ряд завдань: формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо*



---

забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою».

Проте ця досить детальна та опрацьована в частині перетворень на рівні Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та державної служби Концепція в частині адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування виявилась не такою досконалою, хоча в цілому діагноз проблем поставлений досить точно:

*«Існуюча організація територіального устрою та системи місцевого самоврядування має такі недоліки, що істотно впливають на ефективність управлінської діяльності:*

*регіональний і місцевий рівень управління склався відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України, яка була запроваджена на початку 30-х років в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління. У зв'язку з цим значна частина самоврядних територіальних одиниць (зокрема сіл, селищ, міст районного значення) сьогодні позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів; із конституційним визначенням суб'єкта місцевого самоврядування - територіальної громади - не узгоджена система адміністративно-територіальних одиниць: у межах адміністративних кордонів одних населених пунктів перебувають інші населені пункти, територіальні громади яких виступають згідно з Конституцією України самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. У зв'язку з цим виникає проблема розмежування самоврядних прав різних територіальних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці».*

Далі, аби зрозуміти, яким чином має бути реформовано адміністративно-територіальний устрій України, уважно прочитати Концепцію декілька разів буде замало. Стиль викладення матеріалу щодо цієї теми є настільки складним і не зрозумілим, що найбільш важливі положення Концепції варто зачитувати тут повністю:

*«У процесі трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування слід спиратися на національний досвід, а також на світову, насамперед європейську, практику. При цьому процес перетворень доцільно здійснювати у три етапи з урахуванням:*

- конституційних і законодавчих засад організації та функціонування держави;*
- унітарної форми державного устрою, яка забезпечує збереження соборності України;*

- 
- сучасних тенденцій інтеграційних процесів з огляду на необхідність проведення політики об'єднання невеликих територіальних громад, укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць, утворення агломерацій населених пунктів, економічного районування;
  - подолання негативних тенденцій дезінтеграції територіальних громад;
  - одночасного функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні управління;
  - об'єктивної потреби у децентралізації державного управління, деконцентрації, делегуванні та передачі функцій і повноважень щодо надання державних та громадських послуг».

*«Процес становлення нових низових адміністративно-територіальних утворень здійснюється на першому та другому етапах шляхом проведення державно-правових експериментів у різних регіонах України.*

*На третьому етапі трансформуються також адміністративно-територіальні одиниці середньої (район) та вищої (область) ланки адміністративно-територіального устрою на основі збереження його конституційної триланкової структури.*

*Паралельно з цим вивчається питання можливості переходу до дво- або чотириланкової системи адміністративно-територіального устрою з метою пошуку шляхів досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, деконцентрації, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень управління, що забезпечить реальне наближення управління до населення».*

Фактично автори Концепції в частині реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування так і не змогли визначитись і щодо системи адміністративно-територіального устрою (кількості рівнів адмінтерустрою та ієрархії адмінтеродиниць), і щодо дотримання принципу повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на всі території в Україні, і щодо розведення поняття адміністративно-територіальної одиниці і населеного пункту.

Незважаючи на те, що в Концепції йшла мова про нинішній адміністративно-територіальний устрій як рудимент старої радянської системи, у розробників чи тих, хто готував документ на підпис Президента, не вистачило політичної волі відійти від радянських стере-

---

отипів, які досі присутні як в українському законодавстві, так і в головах наших політичних діячів.

Звичайно, при такому підході Концепція навряд чи змогла б бути реалізованою. Адже, якщо немає ясності бачення змін, не можна визначити систему необхідних заходів для отримання цих змін та встановити індикатори для моніторингу реалізації політики держави щодо реформ, а відтак – робити відповідну кореляцію заходів для досягнення успішного результату.

Частина ідей Концепції все-таки була реалізована в упорядкуванні правового статусу Уряду, міністерств, урядових органів; що стосується питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, то і тут дечого було досягнуто.

В частині реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою Концепція 1998 року так і залишилась науковим напрацюванням з половинчастими радянсько-європейськими ідеями змін.

Саме тому життя покликало уже в 2005 році до переосмислення Концепції та підготовки нового бачення змін у адміністративно-територіальному устрої України та посилення ролі, ефективності та відповідальності органів місцевого самоврядування за вирішення основної частки місцевих справ в інтересах місцевого населення.

## **4.2. Доручення на підготовку проектів реформ**

Від ухвалення концепції адміністративної реформи в 1998 році український уряд неодноразово робив спроби розпочати реальну роботу з підготовки реформи адміністративно-територіального устрою, але нічого з цього не виходило. Кожен раз відбувалась зміна уряду і всі роботи, які починав попередній уряд, завмирили, а рішення з цього приводу, прийняті попереднім урядом, скасовувались.

До перманентних змін урядів додавались політичні проблеми. Жоден уряд в Україні не мав повноцінної політичної підтримки у бажанні реформ, а політичні партії, що брали участь у формуванні уряду, самі не дуже розуміли, що слід робити, аби побудувати зрештою в Україні ефективну владу, раціонально організовану по всій території держави. Про таке нерозуміння свідчить аналіз партійних програм та передвиборних програм партій та блоків, що балотувались на виборах до українського парламенту (але про це далі).

До цього букета об'єктивних проблем, що не давали урядам підготувати проекти реформ, додавалась така фундаментальна помилка цих урядів, як спроба готувати реформи без визначення цен-

---

трального органу виконавчої влади (міністерства), відповідального за підготовку спочатку проектів реформ, а потім — за їх реалізацію.

Без інституційного забезпечення ніколи і ніде реформа адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не проводилась.

Залишилась неактивною позиція опозиції та засобів масової інформації щодо необхідності такої системної реформи в Україні.

Незважаючи на те, що основні українські політичні сили за період з 1998 року уже декілька разів змогли змінити один одного у владі та опозиції, кожен раз влада та опозиція мають протилежну позицію щодо необхідності та способу проведення реформи.

Хоча кожного разу політична сила, яка отримує владу, починає розмову та робить певні кроки у підготовці реформи, вона натикається на жорстку критику з боку опозиції і вимоги не допустити проведення реформи, хоча та ж опозиція роком раніше також намагалась готувати реформу навіть у подібних параметрах! Відтак знову наближаються вибори і уряд на вимогу своєї уже політичної сили знову відкладає підготовку та проведення реформи і все починається спочатку.

Розглянемо лише кілька таких урядових документів, що визначають певні дії уряду щодо підготовки реформи адміністративно-територіального устрою.

### **1. РОЗПОРЯДЖЕННЯ від 19 серпня 2002 р. № 478-р**

*Про Міжвідомчу робочу групу з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України*

Утворити Міжвідомчу робочу групу з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України у складі згідно з додатком.

Міжвідомчій робочій групі подати проект Концепції до 1 жовтня 2002 року.

*Прем'єр-міністр України*

*А. КИНАХ*

### **2. РОЗПОРЯДЖЕННЯ від 13 травня 2004 р. № 308-р**

*Про утворення Міжвідомчої робочої групи з розроблення концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою*

Утворити Міжвідомчу робочу групу з розроблення концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої вла-

---

---

ди, органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою у складі згідно з додатком.

*Прем'єр міністр України*

*В. ЯНУКОВИЧ*

### **3. ПОСТАНОВА від 6 травня 2005 р. № 324**

*Про заходи щодо виконання у 2005 році*

*Програми діяльності Кабінету Міністрів України*

*«Назустріч людям»*

Кабінет Міністрів України **постановляє:**

1. Затвердити план заходів щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям», що додається.

*Прем'єр-міністр України*

*Ю. ТИМОШЕНКО*

234.

Розробити проект України «Про територіальний устрій України», в якому визначити правовий статус та основні ознаки і критерії, порядок утворення та ліквідації, найменування та перейменування, визначення меж адміністративно- територіальних одиниць, відокремлених поселень (поселення фермерів, лісників, залізничників, дачні та садові поселення, місця дислокації військових частин тощо), регіональні особливості; систему адміністративно- територіального устрою; провести класифікацію міст, яка б враховувала їх соціально-економічне значення та роль у розвитку відповідної території; визначити конституційний статус таких адміністративно- територіальних одиниць, як сільрада, селищна рада та міськрада; передбачити віднесення мережі селищ міського типу до відповідної категорії населених пунктів

робоча група    травень  
при Кабінеті  
Міністрів Ук-  
раїни

235.

Розробити проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (в частині удосконалення адміністративно- територіального устрою)

робоча група    травень -  
при Кабінеті    червень  
Міністрів Ук-  
раїни

---

236.

Підготувати проекти нормативно-правових актів, що впливають із Закону України «Про територіальний устрій України» (зокрема з питань оптимізації кількості та визначення статусу адміністративно-територіальних одиниць, встановлення та зміни їх меж, найменування і перейменування населених пунктів)

Мін'юст у інші центральні органи виконавчої влади

Тримісячний строк після прийняття Закону України «Про територіальний устрій України»

237.

Підготувати картографічні матеріали щодо територіального устрою кожного району, міста обласного значення, області із зазначенням юрисдикції органів влади

Інститут геодезії і картографії «Діпромiсто» Рада міністрів Автономної Республіки Крим, області та міські держадміністрації Секретаріат Кабінету Міністрів України

травень - жовтень

#### **4. РОЗПОРЯДЖЕННЯ від 14 травня 2008 р. № 714-р**

*Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування*

Утворити міжвідомчу робочу групу з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у складі згідно з додатком.

*Прем'єр-міністр України*

*Ю. ТИМОШЕНКО*

Варто додати до цих урядових розпоряджень ще декілька указів Президента України про консультативно-дорадчі органи при Президенті України (в різний час вони мали різну назву), до компетенції яких належала підготовка та розгляд проектів концептуальних документів з питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Останній такий орган створено зовсім недавно при Кабінеті Міністрів України Постановою № 309 від 02 квітня 2009 року «Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування». Цією постановою було ліквідовано Міжвідомчу комісію з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України та Раду розвитку регіонів.

---

Фактично із наведених вище розпоряджень Кабінету Міністрів України лише у останньому випадку (№714-р від 14.05.08 р.) було підготовлено проекти двох важливих концептуальних документів — Концепція адміністративно-територіального устрою та Концепція реформи місцевого самоврядування, які пройшли всі етапи узгодження відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України і чекають свого розгляду на засіданні Уряду, аби отримати статус документа, який відкриє дорогу реформам.

### ***Спроба реформи 2005 року: причини невдачі***

Як видно із попередніх параграфів, питання реформи адміністративно-територіального устрою в Україні особливо актуалізувалось з початком 21 століття, практично кожен уряд планував розпочати роботу над реформою, але такі плани залишались нереалізованими.

Після формування у 2005 році нового уряду на чолі з Прем'єр-міністром Ю. В. Тимошенко, одним із віце-прем'єрів став Р. П. Безсмертний і саме йому було доручено здійснити нездійсненне — підготувати та провести реформу адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

Офіційним урядовим документом, яким визначалась необхідність такої роботи та встановлювались строки виконання стала **ПОСТАНОВА від 6 травня 2005 р. № 324 «Про заходи щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям»»**.

Правда, ще до появи цієї Постанови Роман Безсмертний зібрав групу науковців, громадських експертів та окремих фахівців Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерств юстиції, економіки, фінансів, інституту геодезії та картографії, які розпочали роботу над підготовкою першого проекту Закону *«Про адміністративно-територіальний устрій України»*.

Менше як за півроку було зроблено величезну роботу. Підготовлено проект закону, напрацьовано методичні рекомендації щодо моделювання територіальних громад та районів у областях України, сформовані робочі групи в обласних державних адміністраціях, проведено моделювання адміністративно-територіальних одиниць відповідно до розробленого проекту закону у 6 областях.

Завдяки особистій енергії віце-прем'єра Р. Безсмертного було організовано та проведено низку куштових семінарів-обговорень розробленого проекту закону та перспективи реформи адміністративно-територіального устрою у Вінниці, Івано-Франківську, Одесі та Луганську.

---

Але далі робота над підготовкою реформи не пішла.

Аналізуючи тодішню політичну ситуацію в Україні, медійний простір, настрої політиків національного, регіонального та місцевого рівнів, можна сьогодні зробити певні висновки, що причини цієї невдачі:

### **1. Політична складова**

Після інавгурації Президента України правляча більшість домовилась про спільну діяльність у виконавчій владі та квотний розподіл посад на національному регіональному та місцевому рівнях. Правда, саме правляча більшість не була однорідною. Вона складалась із таких досить ідеологічно різних складових, як «Наша Україна» В. А. Ющенко, «Батьківщина» Ю. В. Тимошенко та Соціалістична партія України О. О. Мороза, які не мали спільного бачення на майбутню реформу, отже, серед виконавчої влади не було єдності з цього питання.

Ще складнішою ситуація була у Верховній Раді України, яка була обрана до виборів нового Президента України і не мала юридично оформленої та ідеологічно близької більшості.

### **2. Організаційна складова**

Команда новообраного Президента не мала не тільки напрацьованого пакету законопроектів реформ, але навіть самого концептуального бачення цих реформ, особливо реформи адміністративно-територіального устрою, тому підготовка реформи розпочалась із формуванням уряду.

В 2005 році у структурі уряду не було центрального органу виконавчої влади, відповідального за підготовку та проведення реформи адміністративно-територіального устрою, а без інституційного забезпечення не можна провести жодної реформи.

Фактично вся підготовча робота з реформи адміністративно-територіального устрою проводилася патронатною службою віцепрем'єр-міністра, управлінням регіональної політики Кабінету Міністрів України та групою незалежних експертів із недержавного середовища.

Така організація роботи над реформою априорі не могла бути успішною.

### **3. Методологічна складова**

Оскільки політичні сили, що сформували нову виконавчу владу, не мали наперед розробленої ідеології реформ, у режимі цейтноту часу було обрано здавалось вірний з точки зору часу варіант: розпочати з підготовки та прийняття базового закону про адміністратив-

---



---

но-територіальний устрій. Проте такий варіант виявився програваним з точки зору його сприйняття, а, отже, його політична підтримка стала великою проблемою.

Не розуміючи концепції змін в усій системі виконавчої влади та місцевого самоврядування, що мали стати наслідком реформи адміністративно-територіального устрою, політики, депутати усіх рівнів побачили у самому законопроекті заховану загрозу для себе: зменшується кількість політичних посад, адміністративних посад тощо.

#### **4. Інформаційна складова**

Обрана стратегія на проведення кушових великих нарад, на які запрошувались голови райрад, голови РДА, міські голови з цілої низки областей, місцеві журналісти, виявилась неефективною з двох боків.

По-перше, з точки зору практичного навчання для працівників місцевих державних адміністрацій такий формат зібрання є не прийнятним, люди не задіяні в активному процесі, не отримують детальних знань, потрібних для роботи, отже, їх інтерес до адекватного сприйняття виступів команди з Києва є достатньо незначним.

По-друге, на такому заході знаходиться кілька осіб, які у різкій емоційно-скандальній формі виступають проти ідей реформи у приблизно такому ключі: все, що придумали в Києві – це дурниця, яка не має нічого спільного з потребами на місцях. Дайте нам гроші і ми все зробимо без реформи.

Саме такі скандальні виступи були головними в інформаційних повідомленнях журналістів, переповідалися учасниками наради у своїх районах і містах, породжували нові міфи про реформу, яка нібито «перекроїть Україну», «нарежет сельсоветы как докторскую колбасу» тощо.

Проведений аналіз публікацій, про який мова йде далі показав, що інформаційна війна «за» реформу виявилась програною.

Далі відбулась відставка віце-прем'єра Романа Безсмертного і практично всі роботи з підготовки реформи адміністративно-територіального устрою були згорнуті.

Незважаючи на заяви Президента Ющенка про необхідність проведення реформи, в умовах, що склалися, ці заяви ніяк не були переведені у практичне русло і період «реформи Безсмертного» завершився.

Сьогодні багато хто з противників будь-яких реформ наводить приклад спроби реформи адміністративно-територіального устрою 2005 року як поразку реформи і реформаторів.

---

Насправді ситуація зовсім інша. У 2005 році реформа так і не розпочалась, проте її підготовка, що здійснювалась майже на «волонтерському» рівні показала, що навіть великі справи можна зводити з невеликими ресурсами, але для проведення такої серйозної реформи має бути не тільки команда ентузіастів, але й відповідальна політична сила, що є ініціатором реформи і політична воля вищого керівництва держави до її здійснення.

Що стосується напрацювань, що були здійснені протягом 2005 року, то вони не зникли, а були використані у подальших роботах над удосконаленням адміністративно-територіального устрою України.

***Політична складова реформ – офіційні погляди кандидатів на пост Президента України та політичних партій на систему влади та адміністративно-територіального устрою України.***

Як свідчить світовий досвід, усі глобальні реформи, що проводяться у різних державах, як правило, готуються в опозиції, яка приходить у владу і починає реалізовувати реформи відразу, доки у неї є великий кредит народної довіри і доки її представники не вжились у бюрократичну схему влади і готові такі реформи проводити. Прикладів тут багато: це і Рузвельт, і Де Голь, і Маргарет Тетчер, і Тоні Блер, «Солідарність» у Польщі, Саюдіс у Литві.

Також бувають і інші випадки, коли глибокі реформи визрівають в середовищі авторитарної влади, яка під завершення правління диктатора чи відразу по його смерті, аби не допустити некерованого розвалу системи проводить швидку реформу: тут можна згадати Піночета у Чілі, Франко у Іспанії, Століпіна у Росії, Хрущова у Радянському Союзі.

Українські реалії останніх років свідчать, що досі у нас не з'явилися політичні сили та індивідуальні політики, які на виборах пропонували у своїх виборчих програмах артикульовані реформи у сфері адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування чи регіональної політики.

За окремими винятками виборчі програми містять набір загальних гасел, за якими не видно жодних шляхів чи ідей щодо реформ, яких уже зачекалась Україна.

Ілюстрацією справедливості такого твердження є короткі витяги із передвиборних програм кандидатів у Президенти України 1999 та 2004 років, а також політичних партій та блоків на виборах 2002 та 2006 років.

---

**1. Тези із ПЕРЕДВИБОРНИХ ПРОГРАМ КАНДИДАТІВ У ПРЕЗИДЕНТИ УКРАЇНИ (1999 р.)**

1	БАЗИЛЮК ОЛЕКСАНДР ФІЛІМОНОВИЧ	Самоуправление от предприятия до региона. Разумный федерализм. Непосредственное участие граждан в управлении государством. Деятельность предприятий, как государственных, так и частных, должна быть прозрачной для трудовых коллективов
2	НАТАЛІЯ МИХАЙЛІВНА ВІТРЕНКО	Збільшити повноваження регіонів при наданні представницьким органам влади та їх виконавчим комітетам виключних прав управління територіями щодо покладених на них функцій при надійній податковій базі місцевих бюджетів
3	ГАБЕР МИКОЛА ОЛЕКСАНДРОВИЧ	За: - міцну унітарну державу, гарантуючи вільний розвиток регіонів та поважаючи самобутні традиції її народів, зберігаючи єдність всією силою законів і влади
4	ЮРІЙ АНАТОЛІЙОВИЧ КАРМАЗІН	Негайно ліквідувати дублюючі одна одну держустанови
5	ВІТАЛІЙ МИКОЛАЙОВИЧ КОНОНОВ	Реформа влади. Децентралізація влади за збереження унітарного устрою держави: «мислити глобально — діяти локально»
6	КОСТЕНКО ЮРІЙ ІВАНОВИЧ	Скоротиться управлінський апарат, контролюючі органи. Забезпечуватиметься підтримка місцевого самоврядування. Влада стане відкритою та підконтрольною для суспільства. Бюджетна реформа забезпечить фінансову самостійність місцевого самоврядування. Бюджетна система заохочуватиме місцеву владу до розвитку територій
7	ЛЕОНІД ДАНИЛОВИЧ КУЧМА	Завершення адміністративної реформи; двопалатний парламент; політично відповідальна більшість у парламенті на базі широкої суспільної коаліції; уряд парламентської більшості, народної довіри і відповідальності; скорочення державного

		апарату і його оновлення; прийняття Кодексу честі держслужбовця і народний контроль за його дотриманням. Від вселаддя центру — до сильних регіонів. Гармонізація відносин держави та територіальних громад; посилення самостійності місцевих органів влади та самоврядування; утвердження муніципальної власності
8	ЄВГЕН КИРИЛОВИЧ МАРЧУК	Буде покладено край безглуздій конфронтації між гілками влади
9	ОЛЕКСАНДР МОРОЗ	... регіони одержать реальну самостійність
10	ОЛІЙНИК ВОЛОДИМИР МИКОЛАЙОВИЧ	Передати владу на місця, людям і територіальним громадам під вищим контролем держави — це і є український лад. Він у світі дістав назву громадянського суспільства. Усі форми громадянської самоорганізації від духовних братств до кредитних спілок — історичні складові практики українського солідаризму, споконвічні чинники виживання і самовідродження українського народу
11	ОНОПЕНКО ВАСИЛЬ ВАСИЛЬОВИЧ	Скоротити видатки на утримання державного апарату за рахунок проведення адміністративної реформи. Формування державного бюджету знизу догори. Пріоритет регіонів при формуванні державного бюджету. Чітке розмежування функцій органів центральної державної влади та місцевого самоврядування. Всенародні вибори голів місцевих державних адміністрацій. Бюджетні дотації регіонам у розмірах, достатніх для забезпечення соціальних гарантій
12	РЖАВСЬКИЙ ОЛЕКСАНДР	Україні потрібне міцне самоврядування, бо життя кожної людини залежить від того, як ідуть справи в її селі чи місті
13	ПЕТРО МИКОЛАЙОВИЧ СИМОНЕНКО	<i>Проведення активної державної регіональної соціально-економічної політики, спрямованої на гармонійне поєднання</i>

		<i>інтересів держави та регіонів з урахуванням особливостей та масштабів економічного потенціалу, специфіки соціальних проблем кожного з районів України</i>
14	<b>ГЕННАДІЙ ЙОСИПОВИЧ УДОВЕНКО</b>	— забезпечення економічної самостійності і доцільності використання потенціалу регіонів України

Як видно із приведеної таблиці, у 1999 році, якщо і говорили щось про необхідність реформ, то мова йшла про забезпечення прав регіонів. А тези окремих кандидатів, наприклад щодо виборів голів облдержадміністрацій говорить про недостатню проробленість теми державного управління їхніми штабами і нерозуміння можливих наслідків від таких новацій (тим паче, що це Україна проходила у 1994 році, а тепер має яскравий приклад у місті Києві, де в особі міського голови поєднано і державну владу і місцеве самоврядування).

Отже, президентські вибори 1999 року не засвітили жодного кандидата, який володів ідеями щодо напрямів реформи системи адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та регіональної політики на наступний п'ятирічний термін.

Мало що змінили у цьому напрямі вибори Президента 2004 року. Незважаючи на значно більшу кількість кандидатів, виборчі програми у важливій для нас частині так і залишились «гасловими» і не містили опрацьованих ідей майбутніх реформ.

## **2. Тези із ПЕРЕДВИБОРНИХ ПРОГРАМ КАНДИДАТІВ У ПРЕЗИДЕНТИ УКРАЇНИ (2004)**

1	<b>БАЗИЛЮК ОЛЕКСАНДР ФІЛІМОНОВИЧ</b>	Самоврядування від підприємства до регіону. Розумний федералізм. Безпосередня участь громадян у керуванні державою
2	<b>БОЙКО БОГДАН</b>	Ми проголошуємо курс на «муніципальну революцію», яку країни Заходу здійснили в два етапи ( в 30-х і 80-х роках минулого століття), а зараз готуються до третього. Сутність цієї революції – у радикальному перерозподілі влади (майна, коштів і повноважень) на користь територіальних громад, що дає можливість залучити до суспільного розвитку величезний людський потенціал, придушений діяльністю бюрократичних структур

3	ВІТРЕНКО НАТАЛІЯ МИХАЙЛІВНА	Побудова справедливого суспільства вимагає зміну Конституції України. Це передбачає: - забезпечення повновладдя народу через систему повновладдя рад; - формування системи влади, що підконтрольна народу через наділення виборців правом відклику депутата в будь-який час
4	ВОЛГА ВАСИЛЬ ОЛЕКСАН- ДРОВИЧ	- розширення прав територіальних громад, зміцнення фінансової і матеріально-технічної бази місцевого самоврядування та самоорганізації населення; гармонізація відносин держави та територіальних громад; якнайшвидше розмежування державної і комунальної власності; - ліквідація інституту Державних адміністрацій з одночасним створенням повноцінних виконавчих структур органів місцевого самоврядування і посиленням функцій на місцях та відповідальності контролюючих підрозділів центральних органів виконавчої влади
5	ГРАБАР МИКОЛА ФЕДОРОВИЧ	відновлення авторитету державної та місцевої влади в Україні, забезпечення реального народовладдя шляхом <u>запровадження виборності населенням керівників районів та областей</u> та скасування будь-яких пільг і привілеїв для чиновників та можновладців
6	ЗБІТНЄВ ЮРІЙ ІВАНОВИЧ	Необхідно провести: - адміністративно-територіальну реформу; - область, як адміністративно-територіальна одиниця, що не відповідає сьогоднішнім реаліям ліквідується і утворюється дев'ять соціально-економічних регіонів (країв). У рамках краю можуть утворюватись національно-культурні автономії (наприклад, Кримськотатарська культурна автономія). Замість районів утворити близько ста округів, зосереджених біля великих міст. Відповідно вирішуватимуться проблемні питання розвитку місцевого самоврядування. Необхідно ліквідувати двовладдя рад і держадмі-

		ністрацій. Значну увагу маємо зосередити на розвиток малих міст та створення соціополісів. І тим самим зняти питання дотацій регіонів з держбюджету
7	МОРОЗ ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАН- ДРОВИЧ	За порядок у державі, однаковий для всіх закон, за чесну, ефективну владу, відповідальну перед кожним громадянином, за виборність керівників місцевої влади
8	ОМЕЛЬЧЕНКО ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАН- ДРОВИЧ	Владу в державі – народу! Забезпечимо ефективність влади за рахунок передачі більшої частини повноважень та ресурсів держави найближчому до громадян рівню влади – місцевому самоврядуванню, запровадимо його повноцінне функціонування на регіональному рівні. У бюджети територіальних громад буде спрямовано не менше 50% бюджетних надходжень
9	ЮЩЕНКО ВІКТОР АНДРІЙОВИЧ	Провести справжню політичну реформу – кожен відчує, що влада працює для громадян, і працює ефективно. Розширити права і зміцнити фінансову базу для ефективного самоврядування – на рівні міст, селищ, сіл. Більше коштів спрямуємо у регіони і до територіальних громад - на фінансування найважливіших потреб людей.
10	ЯНУКОВИЧ ВІКТОР ФЕДОРОВИЧ	Досягнемо ефективного розвитку території і високотехнологічних галузей, подолаємо регіональні диспропорції, значно підвищимо конкурентоспроможність нашого експорту, розширимо транзитні можливості, забезпечимо енергетичну безпеку держави. Я використаю весь авторитет і важелі впливу інституту президентства для утвердження чесної, дієздатної, відповідальної державної влади, ефективного місцевого самоврядування. Конституційна, судово-правова, адміністративна та військова реформи спрямовуватимуться на розвиток демократії, місцевого самоврядування, захист прав та свобод громадян, підвищення національної безпеки держави.

---

Із усього переліку кандидатів лише один Юрій Збітнев визнав необхідність проведення реформи адміністративно-територіального устрою та запропонував своє бачення змісту такої реформи. Нині чинний Президент України Віктор Ющенко у своєму баченні системи управління державою у 2004 році перебував у ілюзії можливості створення ефективного місцевого самоврядування на основі селищ та сіл. Правда, вже весною 2005 року Віктор Ющенко на нараді з головами місцевих державних адміністрацій, головами районних, обласних та міських рад висловив думку про необхідність такої проведення широкої реформи місцевого самоврядування на основі нового адміністративно-територіального устрою, але така реформа до виборів командою Президента підготовленою хоча б у загальних (концептуальних) рисах не була і напевне сама команда не знала, як підійти до цієї проблеми організаційно, тому президентські ініціативи 2005 року так і залишились ініціативами.



---

## **РОЗДІЛ 5. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ АТУ В УКРАЇНІ**

Концепції реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, розроблені Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, доступні на офіційному сайті Міністерства [www.minregionbud.gov.ua](http://www.minregionbud.gov.ua).

Чи не вперше в Україні з'явилися відразу два взаємоув'язаних документи, які дають відповідь не тільки на питання, як має бути проведено територіальне розмежування юрисдикції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а і яким чином має відбутись розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіального устрою та яким чином має бути забезпечено контроль держави над законністю рішень та дій органів місцевого самоврядування.

### **5.1. Особливості реформи адміністративно-територіального устрою в Україні відповідно до проекту Концепції реформи адміністративно-територіального устрою**

Концепція реформи адміністративно-територіального устрою, розроблена Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, дає відповіді на основні виклики і загрози, що постали сьогодні перед Україною в частині неспроможності діючої системи виконавчої влади та органів місцевого самоврядування забезпечити поступальний розвиток держави, вирівнювання рівня якості життя людини на всій території держави, зняття адміністративних бар'єрів у розвиткові бізнесу та залучення громадян до вирішення максимально можливої кількості місцевих справ.

Концепція складається із кількох розділів, являючись лаконічним документом, насправді пропонує радикальні зміни до всієї правової системи, яка склалась в Україні, і досі містить рудименти радянської правової системи, у якій сплутались поняття з різних галузей права.

#### ***1. Загальні положення***

Концепція адміністративно-територіального устрою передбачає законодавче закріплення понять, зрозумілих адміністративному

---

праву, зрозумілих нашим європейським партнерам, але досі не введених в правовий обіг в Україні.

Передусім мова йде про поняття «адміністративно-територіальна одиниця» (АТО), що викликане необхідністю відділити його від понять «населений пункт» чи «поселення», які з радянських часів перебрали не себе зміст «адміністративно-територіальної одиниці», що заплутує все українське законодавство.

У Концепції поняття «адміністративно-територіальна одиниця» характеризує адміністративно-територіальне утворення через:

- надання певної, визначеної законом юрисдикції;
- обов'язковість створення як представницьких, так і виконавчих органів самоврядування, які підзвітні і підконтрольні державним органам з повноважень, визначених законом як делеговані.

Для адміністративно-територіальної одиниці застосовуються:

- єдині вимоги як до компетенцій, так і до застосування соціальних стандартів, які визначаються безпосередньо законом;
- єдина система статистичної звітності;
- прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом для бюджетів органів місцевого самоврядування;
- прямі комунікативні відносини з центральними органами влади.

Введення поняття адміністративно-територіальної одиниці в контексті концепції дозволяє вирішити проблему, яка сьогодні присутня, ніби прямо впливає з Конституції України, але на яку закривають очі противники реформи.

Мова йде про формальне право територіальних громад усіх населених пунктів в Україні (стаття 140 Конституції України) на місцеве самоврядування, обрання сільських рад, сільських голів, створення виконавчих комітетів тощо.

При такому тлумаченні статті 140 ми в Україні замість нинішніх майже 12 тисяч сільрад, з яких переважна більшість є дотаційними, отримаємо ще додатково тисяч 15!! нових сільрад. Враховуючи, що значна кількість цих новоутворених сільрад будуть створені на основі поселень з населенням до 200 осіб, загальна дотаційність сільрад зросте напевне ще на порядок, а кількість посадових осіб місцевого самоврядування збільшиться принаймні ще десь на 40–45 тисяч осіб.

Запровадження ж реального самоврядування на базі базової адміністративно-територіальної одиниці – громади не – порушує Європейську хартію місцевого самоврядування, ратифіковану Україною і дає змогу пояснити відсутність місцевого самоврядування у всіх без винятку українських селах.

---

---

Якщо на рівні АТО здійснюється повне самоврядування, то поселення (територіальні одиниці – ТО), які не відповідають умовам віднесення їх до АТО, матимуть певні елементи самоорганізації населення та відповідні повноваження. Однак наділення їх ними здійснюється не державою, а представницьким органом АТО, складовими якого є ці населені пункти. З огляду на формування бюджету, ТО управляють не бюджетом, а кошторисом витрат.

*У Концепції встановлюються вимоги як до системи адміністративно-територіального устрою, так і до його складових – адміністративно-територіальних одиниць, які визначаються виходячи з умов стійкості інституційної піраміди та відповідності її вимогам бюджетної системи, організації ефективного менеджменту місцевою адміністрацією як по вертикалі державного управління, так і через самоврядування.*

## **2. Вимоги до організації адміністративно-територіального устрою**

Адміністративно-територіальний устрій згідно з Концепцією має відповідати таким вимогам, виконання яких є запорукою його стійкості та ефективності:

- узгодженість системи АТО, створених для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів влади. *Це необхідно для забезпечення ефективного контролю з боку місцевих державних адміністрацій за легітимністю рішень органів місцевого самоврядування, а також для координації діяльності відокремлених підрозділів органів виконавчої влади на території;*
- повсюдність юрисдикції органів державної влади та місцевого самоврядування на територіях відповідних АТО, за винятком окремих територій, що отримують спеціальний статус відповідно до окремих законів, де створюються спеціалізовані адміністрації – межі юрисдикції АТО збігаються з межами юрисдикції АТО того ж рівня. *Зумовлено єдиним підходом до надання соціальних послуг, визначеним у Конституції;*
- територія адміністративно-територіальної одиниці може розташовуватись лише в межах території однієї адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня. *Усувається дублювання центрів управління та контролю;*
- при визначенні повноважень для органів публічної влади щодо кожного рівня АТО потрібно застосовувати принцип субсидіарності. *Вказаний принцип означає передачу повноважень на*

---

*найнижчий рівень, де їх можна виконувати без втрати якості надання соціальних послуг. Цей принцип стосується не тільки органів самоврядування, але й територіальних органів виконавчої влади;*

- наявність для кожного рівня АТО повноважень, у т. ч. галузевих, які є домінуючими щодо інших рівнів у бюджетному, кадровому та політичному розрізах, що виправдовує створення такого рівня АТО. *Наявність домінуючих повноважень є вирішальною для того, щоб рівень був створений. Інакше доцільно здійснювати передачі функцій для зменшення управлінського апарату. Це необхідно також для уникнення рецидивів адміністративної «матрьошки» рівнів та «поштової скриньки», коли директиви ЦОВВ просто переадресовуються для виконання на нижчий рівень;*
- кількість суб'єктів управління, координації чи контролю з боку держави, що знаходяться у сфері впливу кожного органу публічної влади, повинна відповідати критеріям ефективного менеджменту. *Кількість АТО кожного рангу ієрархії повинна вписуватися в «межі оптимальності» – від 7 до 10 одиниць;*
- адміністративно-територіальний устрій повинен максимально відповідати рекомендаціям ЄС щодо системи статистичних одиниць NUTS.

*Номенклатура статистичних одиниць дає можливість здійснювати порівняльну оцінку окремих критеріїв різних країн у рамках ЄС та забезпечувати єдину політику бюджетної допомоги. Побудова системи адміністративно-територіального устрою з урахуванням NUTS відповідає орієнтації України на євроінтеграцію.*

### **3. Адміністративно-територіальні одиниці**

Концепція реформи адміністративно-територіального устрою передбачає створення в Україні трьохрівневої системи адміністративно-територіальних одиниць: регіони, райони та громади.

У процесі прийнятті рішення щодо створення адміністративно-територіальної одиниці повинна братись до уваги її відповідність таким вимогам:

1. Повна та виключна компетенція органів публічної влади одного рівня – місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні бути спроможними у кадровому, інфраструктурному, фінансовому плані виконувати повноваження, визначені за відповідним рівнем АТО. *Вказане обмеження дає змогу здійснювати єдину трансфертну політику та привести у відповід-*

---

ність джерело прийняття рішень та відповідальність за виконання цих рішень.

2. Нерозривність території АТО. В межах території адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших АТО того ж рівня. Не може бути анклавів та ексклавів. Адміністративний центр адміністративно-територіальної одиниці, як правило, має бути максимально близько розміщеним до її географічного центру. *Вказане обмеження необхідне для підвищення ефективності управління. Вимоги плавних обрисів АТО обмежуються географічними особливостями.*

3. Невисокий рівень дотаційності місцевих бюджетів – дотації не повинні зменшувати стимул до нарощування податкової бази, закріпленої за бюджетом АТО. *При високому рівні дотаційності зникає зацікавленість у забезпеченні надходжень до бюджету, оскільки дотація з державного бюджету надходить рівномірно і стабільно. Оптимальним є співвідношення доходів бідних та багатих громад у межах однієї групи (сільських, міських) як 1:2.*

4. Універсальність АТО – диспропорції територій в межах одного рівня АТО повинні вкладатись у межі статистичних відхилень, достатніх для вироблення єдиної державної регіональної політики. *Дає змогу виробити єдині вимоги до керівництва АТО, типову структуру управління, уникнути ефекту «різниці соціально-економічних потенціалів» на межі АТО.*

5. Стійкість до політичних, демографічних, економічних викликів, відсутність внутрішніх чинників власної дезорганізації. *Вкладені в інфраструктуру АТО кошти повинні забезпечити максимальну віддачу, яка досягається за умов збереження кількості споживачів на стабільному рівні, та уникнення політичних потрясінь, зумовлених особистими амбіціями чи егоїстичними інтересами політичних груп. Структура АТО повинна органічно сприйматись мешканцями для того, щоб уникнути протистояння між різними його складовими на етнічному, релігійному чи політичному ґрунті. Не повинно бути потенційних джерел напруженості із сусідні АТО.*

6. Узгодженість кількості одержувачів публічних послуг із галузевими нормами навантаження на бюджетні установи та бюджетними спроможностями фінансування цих установ. *Перенасичення бюджетних установ знижує якість надання послуг, у той час як недостатня завантаженість вимагає додаткових видатків у розрахунку на споживача.*

7. Організація органів місцевого самоврядування в АТО повинна забезпечувати належне представництво та політичну спроможність прийняття соціально-вразливих рішень (у частині місцевих подат-

---

ків та зборів, тарифів, штрафів, санкцій). *Необхідно забезпечити реальну відповідальність керівництва АТО за прийняття рішень, у тому числі непопулярних. Вказана вимога зменшує спокусу подрибнення АТО, оскільки обмежує занадто великі амбіції керівництва деяких АТО, що об'єктивно не можуть забезпечити виконання на рівні соціальних стандартів публічних послуг, віднесених до відповідного рівня АТО.*

8. Взаємодоповнювання – в АТО, особливо вищих рівнів, повинні дотримуватися пропорції між багатими та бідними складовими, вузькоспеціалізованими населеними пунктами та територіями з диверсифікованими функціями, що сприятиме територіальній справедливості, забезпеченню більш рівного доступу до публічних послуг. *Дає змогу зменшити нерівномірність розвитку територій та спекуляцій на тему «хто кого годує». Крім того, зменшуються диспропорції між різними АТО.*

9. Типовий склад бюджетної інфраструктури для всіх АТО одного рівня. *Вказана вимога забезпечує можливість здійснення типового планування та можливість виконання єдиних стандартів надання соціальних послуг.*

Відповідно до Концепції регіональний рівень в Україні не підлягає змінам. Автономна Республіка Крим, області є регіонами. Статус регіонів мають також міста Київ та Севастополь.

#### **4. Формування громад**

Реформа адміністративно-територіального устрою в першу чергу направлена на перетворення на базовому рівні – створення повноцінних громад. Вивчення шляхів та способів формування громад показують, що існує декілька варіантів.

*Варіант 1. Перерозподіл повноважень та відповідальності без укрупнення та об'єднання громад.*

Цей варіант передбачає передачу тих функцій, які існуючий базовий рівень (насамперед це стосується сільської місцевості) не спроможний виконувати, на той рівень, який зможе забезпечити їхнє ефективне виконання. Натомість спроможні міські громади могли б наділитись більшим обсягом завдань і повноважень, а також фінансовими можливостями.

Наприклад, у сільських районах, де сільські ради не здатні ефективно адмініструвати надання освіти, цю функцію буде передано на рівень району. Районне управління освіти, підзвітне голові районної адміністрації (або районній раді після утворення виконкомів райрад), буде здійснювати адміністрування усієї мережі шкіл на території району.

У такому випадку послуги не будуть віддалені від споживачів, оскільки будуть надаватись через існуючу мережу бюджетних закладів (у випадку освіти – через існуючу мережу шкіл). Проте адміністративні функції (управління фінансами, управління персоналом, управління майном, управління парком шкільних автобусів) будуть централізовані до рівня району.

У переліку повноважень великих сільських рад залишаться ті, які вони дійсно здатні виконувати. Наприклад, питання щодо землевпорядкування, вивезення сміття, благоустрою територій. Усі чи більшість делегованих повноважень передаються на районний рівень.

Таблиця 8

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Адміністрування на рівні району дасть можливість оптимізувати мережі соціальних закладів (школи, медичні заклади) на території району.</li> <li>- Гарантування певної якості послуг для громадян.</li> <li>- Міста районного значення зможуть самостійно надавати більшу кількість послуг під власну відповідальність.</li> <li>- Проведення заходів не вимагає великих капіталовкладень</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Домінуюча централізація адміністративних функцій щодо публічних послуг сільських районів.</li> <li>- Віддалення місць надання послуг від місця проживання чи місця знаходження бізнесу громадян, які їх отримують.</li> <li>- Спротив з боку сільських рад через втрату впливу та ресурсів, що будуть передані на районний рівень.</li> <li>- Залишається конфлікт між районним рівнем та містами районного значення.</li> <li>- Дублювання повноважень: однакові публічні послуги надаватимуться у містах органами самоврядування, а в сільській місцевості – місцевими державними адміністраціями.</li> <li>- Неможливо встановити єдині бюджетні нормативи, що дадуть можливість встановити прямі трансфертні відносини з державним бюджетом всіх АТО</li> </ul>

*Варіант 2. Укрупнення шляхом добровільного об'єднання громада та розподіл функцій в залежності від наявних договірних відносин.*

Цей варіант передбачає добровільну передачу повноважень не на районний рівень, а до інших громад за договором та супроводжуватиметься відповідними бюджетними трансфертами.

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Зміцнення самоврядування частини сільських та міських громад, що створює умови для надання ними більшого переліку публічних послуг на ближчому до громадян рівні, покращення якості послуг.</li> <li>- Створення умов для посилення участі членів громад у вирішенні місцевих питань через необхідність публічного обговорення питань щодо добровільного об'єднання зусиль кількох громад на добровільній основі.</li> <li>- Проведення заходів не вимагає великих інвестицій</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Інертність існуючих сільських громад, брак кваліфікованих кадрів, що спричинить суттєве уповільнення процесу добровільного об'єднання на договірній основі.</li> <li>- Недосконалість законодавства, що регулює добровільні договірні відносини між органами публічної влади, може призвести до виникнення конфліктів, які не будуть ефективно вирішуватись навіть у судовому порядку.</li> <li>- Неможливо встановити єдині бюджетні нормативи, що нададуть можливість встановити прями трансфертні відносини з державним бюджетом всіх АТО.</li> <li>- Високий рівень переадресації трансфертів між громадами</li> </ul>

*Варіант 3. Укрупнення громад шляхом централізованого об'єднання, в тому числі примусово. Соціальна модель створення громад.*

Цей варіант передбачає вольове проведення реформи.

Об'єднання сіл, селищ здійснюється до рівня, на якому забезпечується мінімальний перелік стандартних послуг, передбачених для рівня громади за принципом субсидіарності. Те саме стосується районного рівня. Цей варіант розглядався як базовий у 2005 році при підготовці реформи і його можна назвати соціальною моделлю.

*Таблиця 10*

Переваги	Недоліки
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Створення основи для зміцнення самоврядування громад.</li> <li>- Створення умов для забезпечення рівних стандартів послуг на території держави в усіх громадах і районах.</li> <li>- Високий рівень субсидіарності при наданні послуг в об'єднаних громадах.</li> <li>- Чіткий розподіл повноважень</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Спротив з боку органів самоврядування у сільській місцевості.</li> <li>- Серйозні капіталовкладення для уніфікації мережі бюджетних установ.</li> <li>- Нестійкість створених громад і залежність їх від демографічних та економічних факторів.</li> </ul>



<b>Переваги</b>	<b>Недоліки</b>
між рівнями самоврядування, що зменшує кількість конфліктів. - Можливість переведення всіх АТО на прями відносини з державним бюджетом	- Труднощі при формуванні доходної частини бюджету у зв'язку з міграцією продуктивних сил

*Варіант 4. Розукрупнення існуючих районів до рівня мінімально можливого для виконання делегованих повноважень та формування громад навколо центрів економічного розвитку. Соціально-економічна модель формування громад.*

Цей варіант передбачає таке.

За основу формування АТО на рівні громади береться, як правило, центр економічного тяжіння – селища, містечка, міста. Формування громад на основі соціальної інфраструктури можливе, як виняток, на територіях з низькою густотою населення, у важкодоступних районах чи територіях, де таке формування доцільне з етнічних чи релігійних мотивів. При цьому на рівні поселень (ТО) створюється орган самоорганізації населення.

Кожний рівень АТО отримує ексклюзивну і повну компетенцію в частині виконання делегованих повноважень, визначену законом. Рівень ТО має компетенцію лише в частині власних повноважень як визначену законом, так і ту, що передається рівнем громади.

*Таблиця 11*

<b>Переваги</b>	<b>Недоліки</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Створення стійких з огляду на демографічні тенденції утворень, низький рівень міжбюджетних переадресацій між різними АТО.</li> <li>- Тенденції до підвищення дохідності АТО в розрахунку на мешканця.</li> <li>- Поєднання в рамках АТО інтересів бізнесу та рівнів надання послуг.</li> <li>- Високий рівень інфраструктурної, кадрової та бюджетної самодостатності АТО</li> <li>- Можливість оптимізації мережі соціальних закладів на території як громади, так і району.</li> <li>- Приблизна рівність АТО за площею, що дає можливість виробити єдину політику щодо їх розвитку.</li> <li>- Можливість урегулювання повного циклу життя в рамках АТО, зокрема що-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Порівняно великі відстані до центру громади.</li> <li>- Наявність ризику відцентрових рухів на етапі формування громад та пов'язаний з цим високий рівень політичних ризиків.</li> <li>- Конфліктність між АТО і ТО на перехідному етапі їх формування у зв'язку з пониженням статусу самоврядних органів ТО.</li> <li>- Необхідність диференціації законодавства щодо формування громад, створених на базі місь-</li> </ul>

<b>Переваги</b>	<b>Недоліки</b>
до утилізації відходів, транспортного забезпечення тощо. - Можливість порівняно легкого вирішення організації прямих трансфертів з державного бюджету	ких поселень та громад, створених на базі сільських поселень у частині виборчого законодавства та формування виконавчих органів громад

Аналіз показує, що саме четвертий варіант є найбільш прийнятним для України.

Різницю між соціальним та соціально-економічним варіантами утворення громад можна локалізувати таким чином:

*Таблиця 12*

<b>Показник</b>	<b>Соціальний варіант</b>	<b>Соціально-економічний варіант</b>
Принцип створення громад	За наявності бюджетної інфраструктури	Навколо центру економічної активності
Спосіб формування	Об'єднання поселень	Розукрупнення районів
Середній розмір сільської громади	5 тисяч осіб	9 тисяч осіб
Максимальна відстань від центру	8 км	15 км
Середня кількість поселень	7	16

Вказаний вибір підкріплюється практикою організації адміністративно-територіального устрою в країнах Європи. Так, у Польщі гміни сформовані майже за такими самими принципами, як пропонується в даній Концепції. Вважається, що створення гмін є найкращим результатом адміністративно-територіальної реформи в Польщі. У той же час створення повітів сприймається неоднозначно. А стосовно повітів-гмін (в українському контексті – міст обласного значення чи міст-районів) чи щодо надання особливого статусу Варшаві, то вказаний крок розцінюється експертами як невдалий. Достатньо виправданим є створення воєводств, які відповідають рекомендаціям ЄС щодо NUTS2. Це дасть можливість отримати доступ до структурних фондів ЄС. Саме тому зміни в устрої нинішніх областей в Україні не передбачаються.

Організація громади за запропонованим у Концепції варіантом відповідає практиці реформування базового адміністративно-територіального рівня в Норвегії, Великій Британії, Німеччині, Данії, Бельгії, Нідерландах, Греції.

---

Пропозиції щодо подібної реформи організації комун на даний час розглядаються і у Франції, яка наразі залишається країною з найбільшою кількістю базових АТО<sup>6</sup> (понад 35 тис.). Разом з тим організація департаментів і регіонів у Франції вважається найбільш вдалою схемою управління як в частині повноважень, які стосуються самоврядування, так і щодо територіальної організації виконавчої влади.

Запропонований варіант дає можливість максимально залучити до реалізації реформи обласний рівень політичної та адміністративної еліти. Оскільки вимоги до АТО та рекомендації до їх формування є досить чіткими, то варіантів їх розташування небагато. Це дає можливість забезпечити стійкість системи. Керівництво області, здійснюючи відповідне моделювання, буде сприймати вказану реформу як власну і тому не буде її саботувати.

У концепції не застосовуються такі показники, як кількість мешканців, відстань, площа, щоб не створювати штучні утворення, нестійкі та залежні від демографічних, економічних, політичних чинників, та уникнути політичних спекуляцій. Вводяться критерії, які відображають певний стандарт якості надання послуг – час надання швидкої медичної допомоги, час довозу дітей до школи тощо, що застосовуються також у країнах ЄС.

Упровадження цих критеріїв надає імпульс для прикладання зусиль з метою реалізації цих вимог місцевими органами влади.

Звичайно при моделюванні утворення громад у будь-якому випадку ми вийдемо на конкретні показники щодо чисельності населення у громаді та її площі.

За інформацією про результати моделювання громад можна зробити висновки, що за цією Концепцією утворені громади будуть дуже близькими за показниками до громад, які були утворені в країнах, де пройшла недавно реформа адміністративно-територіального устрою – Данії та Болгарії.

Проблеми, що вирішуються при реалізації запропонованого варіанта формування громад, як базової одиниці адміністративно-територіального устрою:

- Забезпечується збалансованість політики щодо місцевих бюджетів. До них застосовується єдина методологія розрахунку трансфертів. При цьому розрахунки здійснюються виходячи

---

<sup>6</sup> Тут варто розуміти, що у державах, де справді є досить невеликі комуни, вони, по-перше, не мають мера (голову), який працює на постійній основі, у більшості з них немає власного бюджету, а повноваження від їх імені здійснюються іншими органами – або державними адміністраціями на підставі закону, або сусідніми громадами на підставі договору.

---

з вимог забезпечення стандартів надання соціальних послуг на базі модельних АТО, які вибрані відповідно до методології математичного моделювання. Будь-які зміни в законодавстві адекватно відпрацьовуються на базі модельних АТО, що підвищує довіру до них. Психологічно такий підхід сприймається дуже схвально і відповідає принципу «формування бюджету знизу».

- Покращуються умови для регіонального розвитку. Юрисдикція громади поширюється надоволі велику територію (в середньому 420 кв. кілометрів), що дає змогу місцевій владі приймати зважені рішення щодо вирішення всіх питань із залучення інвестицій в економіку. Оскільки усувається ряд адміністративних кордонів, питання виділення землі для розміщення виробничих зон вирішуються простіше.
- Зменшуються корупційні фактори в управлінні землею. З нинішніх чотирьох сторін прийняття рішення щодо виділення землі (місто, село, район, область) залишаються лише громада та область, повноваження яких в управлінні землею будуть чітко визначені.
- Покращуються умови для комплексного планування розвитку території. Зникають проблеми узгодження генеральних планів на межі поселень. Головну роль у плануванні починає відігравати план розвитку громади.
- З'являються можливості припинення деградації сільської місцевості. Впровадження інституту старост та наближення центрів прийняття рішень щодо основних питань соціального життя нададуть перспективу для розвитку сільської місцевості.
- З'являються можливості вирішення соціальних та інфраструктурних проблем. Зникнення ряду адміністративних кордонів дозволяє вирішувати в межах громади проблеми вивозу та утилізації сміття, транспорту, організації медичної допомоги, підвезення дітей до школи. Зникає різка відмінність між містом та селом в соціокультурному плані.
- Можливий збалансований розвиток території. Оскільки за площею громади є близькими, з'являються перспективи для конкуренції між ними, принаймні в межах своїх груп (сільські громади, містечкові, селищні, міські). При цьому забезпечується можливість порівняння оцінки успішності докладених зусиль.
- Поліпшується керованість територією. Забезпечується оптимальне співвідношення об'єктів керування та контролю. При цьому район стає найкращим рівнем для забезпеченості проведення державної політики через територіальні органи виконав-

---

чої влади — достатньо значними для концентрації ресурсів, однак не занадто великими для уникнення зрощення державних органів з місцевою бізнес-елітою та втрати контролю за місцевими органами публічної влади (самоврядування). Забезпечується універсальність політики управління, що дає змогу ефективно здійснювати політику ротації голів місцевих державних адміністрацій.

- Покращується управління земельними ресурсами та відповідальність органів публічної влади. На території громади практично створюється замкнений цикл життя людини — промислова, житлова, торгово-розважальна зони, а також землі аграрного виробництва та рекреаційні зони.
- Пом'якшуються негативні явища на межі АТО різного рівня. Оскільки межі юрисдикції АТО продовжуються, то найнижча вартість землі спостерігається на межі з іншою громадою. Це дає можливість уникнути такої форми «паразитизму», як розміщення торгових площ за межею міста для зменшення рівня оподаткування, що є характерним для ряду країн Західної Європи.
- З'являються перспективи проведення низки реформ. Пришвидшується інвентаризація землі, розроблення генпланів та планів використання земель. З'являються перспективи для проведення податкової реформи, судоустрою, введення обов'язкової державної страхової медицини.
- Відкриваються шляхи для гармонізації українського законодавства відповідно до норм ЄС. Адміністративні одиниці другого та третього рівнів (райони та області) повністю відповідають вимогам системи статистичних одиниць NUTS3 та NUTS2, що дає можливість претендувати на отримання коштів із структурних фондів ЄС.

### ***5. Природність нової системи адміністративно-територіального устрою***

Концепція адміністративно-територіального устрою побудована на поверненні до природного середовища проживання людини, яке складалось протягом останніх десятиліть, а то й століть.

Фактично на всіх українських територіях розселення людей та розміщення поселень передбачає певні елементи тяжіння навколишніх менших поселень до поселень-домінантів — міст, селищ, великих сіл. Адже саме там значною мірою містилась інфраструктура, якою користуються мешканці основного поселення та тих поселень, які розміщені навколо, там сьогодні є основні місця праці, там місцевий ринок, церковний приход тощо.

Саме через проведення меж між поселеннями, що знаходяться у зоні тяжіння поселення-домінанти має відбутись розмежування між новоутвореними громадами.

### АДМІНІСТРАТИВНО - ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ (АТУ)

Існуюча система



Рис. 8.

М.О.3 – міста обласного значення

М.Р.3. – міста районного значення

Запропонована система

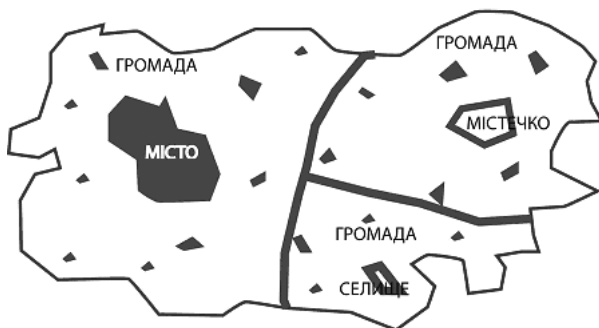


Рис. 9.

В нашому випадку центрами нових громад стануть усі міста обласного та районного значення, міста – колишні районні чи волосні центри. Фактично держава поверне борг, у ці містечка буде вдихнута нове життя.

Інфраструктура, яка створиться у нових центрах, сприятиме їх зростанню, концентрація ресурсів у цих містах, створення нової системи радіальної доступності до центрів громад неодмінно спростить вирішення проблеми якості сільської освіти та медицини, а бізнес отримає

для свого розвитку зменшення адміністративних перепон, територію для розміщення виробництва та людей, здатних там працювати.

Натомість практично кожне поселення, у якому сьогодні немає жодної влади отримає «свою владу» – старосту, який не буде державним службовцем, але отримуватиме певну доплату за виконання такого навантаження, адже саме через старосту в першу чергу здійснюватиметься комунікація мешканців невеликих поселень з органами самоврядування громади.

## 6. Нові райони

Утворення громад, здатних вирішувати основну частку місцевих справ під свою відповідальність у межах закону, перенесення у громади більшості адміністративних послуг, що надаються сьогодні органами влади районного рівня, неминуче веде до перегляду ролі району у системі влади в державі.

Зрештою можна бути вирішити проблему дрібних та глибоко дотаційних районів. Адже сьогодні найменший район в Україні має чисельність 7,5 тисяч осіб, а найбільший – 170 тисяч. При цьому структура органів влади таких районів однакова, та й навіть заробітна плата керівників органів влади таких районів практично однакова, незважаючи на навантаження на органи влади та фінансові ресурси районів.

Утворення великих районів дасть змогу не просто вирівняти диспропорції між ними, такі райони стануть основою нових медичних округів, адже саме високоефективна медицина стане головним повноваженням району.

Уся система владних повноважень серед системи органів публічної влади буде перерозподілена ближче до людини.

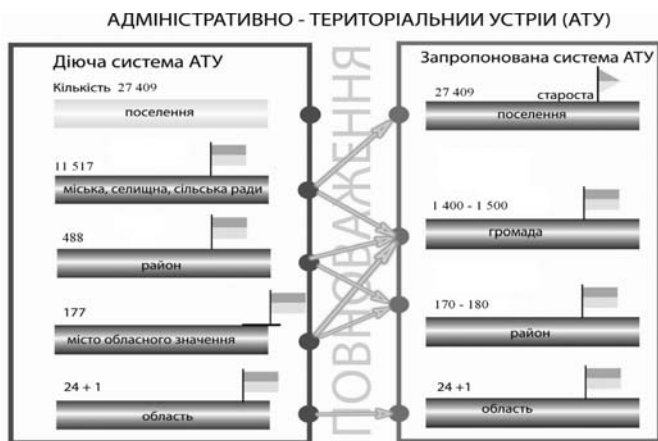


Рис. 10.

---

Система органів місцевого самоврядування за новим адміністративно-територіальним устроєм також буде простою та зрозумілою:

Базовий рівень – громада.

Діє представницький орган – рада (сільська, селищна, міська), яка має виконавчий орган. Головою громади є сільський, селищний чи міський голова, що обирається на прямих виборах. У кожному поселенні, що входить до складу громади, діє сільський староста, який не є службовцем місцевого самоврядування, а працює за контрактом, а також діють органи самоорганізації населення відповідно до статуту.

На рівні громади діють окремі пости органів виконавчої влади (держказначейство, МНС, міліція, соцзахист).

#### **Район.**

Районна рада формується таким чином, аби забезпечити представництво громад. Повноваження району є обмеженими (передусім охорона здоров'я – стаціонар). Районна адміністрація здійснює контроль за актами місцевого самоврядування щодо законності та виконує виключно функції виконавчої влади.

#### **Область.**

Обласна рада формується таким чином, аби забезпечити представництво районів. Повноваження обласної ради визначаються законом і є досить обмеженими (в першу чергу регіональний розвиток, обласні дороги). Обласна адміністрація, координуючий та контрольний орган, фактично представник уряду в області.

### **Можливі етапи проведення реформи**

Проведення швидкої, системної та збалансованої реформи адміністративно-територіального устрою можливе у такі етапи:

*Перший етап* – підготовчий:

- розроблення та затвердження концепції реформи;
- розрахунок поточних та капітальних видатків, розрахунок кадрових переміщень;
- розроблення проектів та прийняття необхідних для реформи нормативно-правових актів;
- утворення урядового органу зі здійснення реформи;
- моделювання формування адміністративно-територіальних одиниць у всіх регіонах, яке здійснюється обласними державними адміністраціями відповідно до методичних рекомендацій щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах ;
- кадрова підготовка службовців органів самоврядування та територіальних органів виконавчої влади.



---

*Другий етап* – формування соціально-політичної бази реформи:

- просвітницька, інформаційна кампанія;
- укладення політичної угоди між парламентськими силами, Президентом та Урядом про здійснення реформи;
- формування громад на добровільній основі відповідно до умов, визначених Концепцією на основі чинного законодавства;
- розроблення соціальних стандартів надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

*Третій етап* – утворення громад, упорядкування районного поділу:

- завершення утворення громад на основі ухвалених законів;
- проведення виборів до рад новостворених громад у 2010 році;
- передача повноважень новоутвореним радам від сільських, селищних, міських рад, органів виконавчої влади відповідно до закону;
- створення нових районів відповідно до критеріїв їх формування;
- реорганізація районних державних адміністрацій.

*Четвертий етап* – розширення повноважень органів місцевого самоврядування районів та регіонів:

- ухвалення змін до Конституції України;
- обрання районних рад та формування їх виконавчих органів;
- упорядкування у разі необхідності меж областей;
- реорганізація обласних державних адміністрацій;
- обрання обласних рад та формування їх виконавчих органів.

Сучасні області переважно відповідають вимогам щодо організації адміністративно-територіального устрою та умовам створення адміністративно-територіальних одиниць (АТО) регіонального рівня.

## **7. Фінансове забезпечення реформи**

Для успішного проведення реформи необхідно забезпечити її організаційний супровід:

- розроблення та схвалення плану впровадження реформи;
- створення керівного органу під головуванням віце-прем'єра із питань впровадження реформи;
- створення окремої тимчасової міжвідомчої групи науково-методичного супроводу, підпорядкованої безпосередньо віце-прем'єр-міністру;
- створення групи моніторингу впровадження реформи та оперативної оцінки виконання плану впровадження реформи;
- створення оперативних груп із питань впровадження реформи в облдержадміністраціях (надалі – ОДА) та визначення курато-

---

рів з питань впровадження реформи за кожною областю на рівні заступників міністрів;

- забезпечення інформаційного супроводу реформи.

Фінансування проведення реформи передбачається з державного, місцевих бюджетів та джерел, не заборонених законодавством.

Під час впровадження адміністративно-територіальної реформи перерозподіл бюджетних повноважень відбувається переважно в межах місцевого бюджету районів та сіл, селищ, міст районного значення.

Практично всі громади мають повний перелік бюджетних установ, необхідних для виконання повноважень, визначених для рівня громад, що відносяться до самоврядування. Однак, що стосується територіальних підрозділів ЦОВВ, такі підрозділи не сформовані на базі сіл та селищ.

Додаткові видатки з державного бюджету необхідні для фінансування новоутворених відділень міліції, санітарно-епідеміологічних станцій та робочих місць державного казначейства в кожній громаді. Враховуючи, що в містах обласного значення та містах – районних центрах функціонують управління внутрішніх справ, санітарно-епідеміологічна служба та відділення державного казначейства, кількість додаткових об'єктів бюджетної інфраструктури в громадах, які створюються на базі села, становитиме 876 одиниць.

Повноваження щодо надання професійної технічної освіти з державного бюджету передається на місцевий бюджет новоствореного району. Додаткових коштів дана передача повноважень не передбачає.

На рівні району утворюються галузеві контрольні органи (інспекції) освіти, охорони здоров'я та культури, які фінансуються з державного бюджету.

З управління земельних ресурсів, яке фінансується з державного бюджету, виділяється земельний відділ та передається на фінансування місцевого бюджету кожної громади.

Передача ряду повноважень із районного рівня на рівень громади супроводжуватиметься змінами в органах управління.

Загальна кількість новостворених громад відповідно до проведеного моделювання становить 1408 одиниць, у тому числі громад, створених на базі міста обласного значення – 176 одиниць, на базі міста-районного центру – 378 одиниць, на базі міста районного значення – 456 одиниць та на базі села – 398 одиниць. Відповідно до норм ISO розрахункова кількість штатних одиниць апарату управління громад становить 92 830 одиниць. Крім того, кількість штатних одиниць старост – 15 000 та штатна чисельність відділів га-

---

лузевих управлінь — 13664. Розрахунки штатної чисельності відділів галузевих управлінь проводились лише для громад, створених на базі міст районного значення та сіл, тому що в громадах, створених на базі міст обласного значення та міст-районних центрів, такі відділи вже існують, та їх штатна чисельність врахована в апараті управління. Планова загальна кількість штатних одиниць працівників органах самоврядування в громадах становить 123 894 одиниці.

Разом з тим очікується вивільнення значної кількості штатів сільських рад у зв'язку з їх реформуванням, однак переважна більшість вказаних працівників буде працевлаштована в органах управління громад, створених насамперед на базі міст районного значення та селищ. Таким чином, очікується дотримання балансу штатів.

Реформою передбачається поступове зменшення кількості районних державних адміністрацій. На сьогодні кількість районів України становить 488 одиниць. Штатна чисельність працівників районних рад станом на 1 січня 2007 року становить 7320 одиниць та працівників райдержадміністрацій — 54 735 одиниць. Після проведення реформи планується утворення близько 180 районів зі штатною чисельністю — 21 114 одиниць, чисельністю галузевих інспекцій — 2160 одиниць та підрозділів ЦОБВ — 2160 одиниць.

Розрахункова кількість штатних одиниць районних державних адміністрацій, яка підлягає скороченню, становить — 31 183,1 одиниць.

Додаткові фінансові ресурси, необхідні для забезпечення новостворених громад об'єктами бюджетної інфраструктури, — 876 одиниць.

## **5.2. Бюджетні аспекти реформи адмінтерустрою**

### ***Оптимальна система міжбюджетних відносин***

При прийнятті рішення про доцільність проведення реформ бюджетні аспекти відіграють одну з найважливіших ролей. Від того, як зміниться баланс доходів та видатків, чи будуть ефективно використовуватись публічні кошти, залежить прийняття рішення про необхідність внесення змін в існуючий порядок відносин між суб'єктами міжбюджетних відносин. Особливо це важливо при проведенні адміністративно-територіальної реформи, яка торкається інтересів великого прошарку керівників місцевих органів публічної влади, стосується більшості галузевих структур на місцях, змінює характер взаємовідносин між органами самоврядування та органами державної виконавчої влади та між органами публічної влади за ієрархією адміністративних рівнів.

---

З огляду на бюджетні аспекти оптимальною системою вважається та, що забезпечує такі параметри:

- рівність видатків на кожному рівні, вибраних з врахуванням принципу субсидіарності, які не дублюються на інших рівнях;
- всі адміністративно-територіальні одиниці мають повний перелік бюджетних установ, які забезпечують виконання передбачених відповідним рівнем повноважень без делегування цих повноважень іншому рівню;
- видаткові повноваження повинні бути максимально стандартизовані, завантаженість на бюджетні установи чи на працівників повинна бути максимально близькою для того, щоб можна було здійснювати порівнюваність різних адміністративно-територіальних одиниць;
- доходні джерела на одному адміністративно-територіальному рівні повинні бути однаково доступними для різних АТО цього рівня;
- закріплення відповідних податкових джерел має відбуватись для забезпечення виконання принципу невідворотності їх сплати до відповідного місцевого бюджету;
- щодо досить високого обсягу місцевих податків потрібно мати можливість регулювання їх ставок місцевими радами для забезпечення гнучкості бюджетної політики органів місцевого самоврядування;
- дотаційність місцевих бюджетів не повинна бути занадто високою для того, щоб існувала зацікавленість органів місцевого самоврядування в нарощуванні доходних джерел. У будь-якому разі вона не має перевищувати 50% всіх доходів;
- трансфертна політика повинна забезпечувати повноту забезпечення виконання тих повноважень, щодо яких держава здійснює певну політику і які умовно називаються «делегованими», з іншого боку, дотації не повинні зменшувати активність органів місцевого самоврядування в роботі над доходами. Оптимальним варіантом був би такий рівень дотацій, при якому різниця між обсягом закріплених доходів та трансфертів між найбагатшими та найбіднішими місцевими бюджетами в розрахунку на мешканця перебувала в межах 20—40%;
- щодо власних повноважень, то трансфертна політика повинна гарантувати не так забезпечення певних видаткових повноважень, як рівень доходності місцевих бюджету в частині місцевих податків, які прийнято називати власними (в основному прив'язані до нерухомого майна);
- трансферти на виконання делегованих повноважень повинні надходити безпосередньо з державного бюджету до кожного

---

місцевого бюджету. Тут можливі варіанти: або в законі про державний бюджет затверджуються всі трансферти, або фіксується загальний обсяг трансфертів, який потім перерозподіляється за чіткою формулою місцевими органами виконавчої влади;

- важливим є адекватність трансфертної політики. Інакше кажучи сукупність місцевих бюджетів, щодо яких здійснюється єдина трансфертна політика, повинна бути однорідною. Інакше розрахунки, здійснені для бази одного бюджету, не можна буде перенести на інший. Залишатиметься спокуса вимагати особливих підходів з огляду на специфічність умов тієї чи іншої місцевості.

Вказані ознаки не є вичерпними. До того ж деякі умови виконати важко навіть у країнах розвинутої демократії. Наприклад, умову низької дотаційності в Україні важко реалізувати через досить низьку ставку податку на доходи фізичних осіб – основного податкового джерела місцевих бюджетів. Виходячи з макропараметрів місцевих бюджетів, загальний обсяг трансфертів перевищує 30% їх величини, що через велику диференціацію місцевих рад дає досить велику різницю в доходності та залежність від дотації. Важко говорити і про затвердження єдиного трансферту до місцевих бюджетів з наступним перерозподілом органами виконавчої влади. Через зрощення самоврядних та державних функцій у місцевих державних адміністраціях забезпечити неупередженість при розрахунку трансфертів неможливо.

Разом з тим вказані критерії повинні бути орієнтиром під час прийняття рішень щодо змін у системі владних та видаткових відносин, зокрема під час проведення реформи адміністративно-територіального устрою та реформи місцевого самоврядування.

### ***Сучасний стан соціальної інфраструктури в сільській місцевості***

Найбільший акцент під час проведення адміністративно-територіальної реформи буде зроблено на реорганізації влади в сільській місцевості. Для підтвердження цієї тези необхідно здійснити аналіз соціальної інфраструктури та бюджетних параметрів у сільських та селищних радах.

*Для аналізу брались дані Держкомстату та Мінфіну за 2005–2006 роки по всіх радах, розбитих по таких стратах за кількістю населення в раді:*

*До 200 чол. в раді, 200–500, 500–1000, 1000–2000, 2000–5000, 5000–10 000, 10 000–20 000, понад 20 000. База для аналізу – 11 тис. сільських та селищних рад.*

Розподіл за кількістю рад по кожній статті такий:



*Рис. 11.*

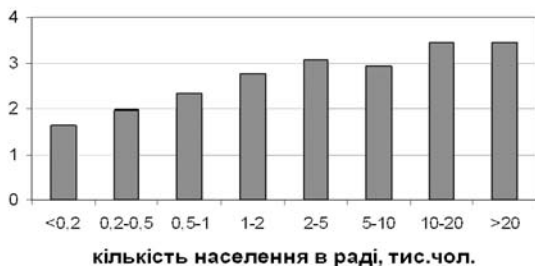
Переважна кількість рад має населення в діапазонах від 500 жителів до 1000 та від 1000 до 2000.

В той же час більшість населення проживає у сільрадах з чисельністю від 2 до 5 тис. населення:



*Рис. 12.*

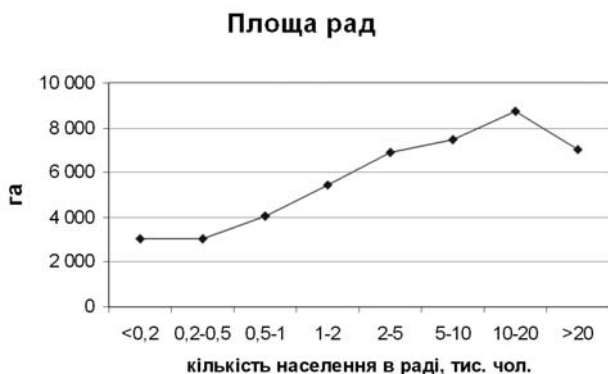
### Кількість поселень в раді



*Рис. 13.*

По вертикальній осі – кількість поселень у сільраді, по горизонтальній осі – кількість населення у тисячах осіб.

Площа сільрад зростає з ростом населення, однак для селищних рад чисельністю понад 20 тис. жителів площа їх зменшується, що пояснюється появою багатоповерхової забудови та інженерної інфраструктури.



*Рис. 14.*

По вертикальній осі – площа сільради, по горизонтальній осі – кількість населення у тисячах осіб.

Аналіз зміни кількості населення в сільрадах показує його падіння в усіх стратах чисельністю до п'яти тисяч мешканців. Причому у відсотковому відношенні швидше знелюднюються менші сільські ради. Натомість у сільських та селищних радах з чисельністю понад 5 тис. мешканців спостерігається зростання населення, значною мірою через міграцію жителів з менших поселень.

Це свідчить про перспективи стабілізації процесу деградації саме у великих адміністративно-територіальних одиницях.



*Рис. 15.*

Незалежно від розміру ради для забезпечення її функціонування задіяно певну кількість службовців відповідно до переліку повноважень, які необхідно здійснювати органами місцевого самоврядування. Очевидно, що зі збільшенням розміру ради зростає ефективність управлінського апарату. При цьому зростає і зайнятість населення, що знижує соціальні ризики.

Таблиця 13

Групи рад	К-сть працівників в раді	% від населення	% працюючого населення
<0,2	4,3	2,8%	14%
0,2-0,5	4,6	1,2%	17%
0,5-1	5,3	0,7%	18%
1-2	6,2	0,4%	17%
2-5	8,9	0,3%	19%
5-10	14,0	0,2%	25%
10-20	18,1	0,1%	28%
>20	27,2	0,1%	30%

У сільрадах, менших за 1000 жителів зростає кількість покинутого житла. Про це свідчать дані наявності квартир та будинків у розрахунку на 1 жителя.

Таблиця 14

Групи рад	К-сть будинків	Площа, кв. м.	К-сть квартир
<0,2	1,04	55	1,06
0,2-0,5	0,57	33	0,58
0,5-1	0,49	28	0,50
1-2	0,42	25	0,43
2-5	0,36	23	0,40
5-10	0,30	22	0,39
10-20	0,23	22	0,39
>20	0,21	22	0,42

Наявність соціальної та бюджетної інфраструктури приведена в наступних таблицях:

Таблиця 15

Групи рад	Дитсадки	Школи, всього	I ст.	I-II ст.	I-III ст.	Клуби	Бібліотеки
<0,2	0,16	0,24	0,12	0,12	0,00	0,76	0,68
0,2-0,5	0,39	0,83	0,19	0,53	0,11	1,15	0,99
0,5-1	0,64	1,12	0,14	0,55	0,42	1,35	1,19



Групи рад	Дитсадки	Школи, всього	I ст.	I–II	I–III ст.	Клуби	Бібліотеки
1-2	0,85	1,40	0,21	0,40	0,76	1,67	1,48
2-5	1,18	1,79	0,28	0,43	1,02	1,90	1,88
5-10	1,85	2,47	0,28	0,50	1,37	1,93	2,36
10-20	3,21	3,60	0,32	0,54	2,22	2,23	2,74
>20	4,89	6,00	0,33	0,78	4,00	2,78	4,33

Таблиця 16

Групи рад	Охорона здоров'я, всього	Лікарні	Амбулаторії	ФАПи	Спорт. споруди	Відділення зв'язку	Культурні споруди
<0,2	1,08	0,00	0,00	1,08	0,16	0,24	0,28
0,2-0,5	1,23	0,00	0,04	1,19	1,49	0,72	0,54
0,5-1	1,53	0,02	0,16	1,35	2,94	0,97	0,92
1-2	1,94	0,07	0,43	1,45	4,31	1,16	1,50
2-5	2,41	0,24	0,74	1,44	5,96	1,38	2,13
5-10	2,66	0,64	0,95	1,07	10,69	1,71	3,00
10-20	3,15	0,78	1,01	1,34	14,11	2,51	3,01
>20	4,67	1,22	2,33	1,22	22,44	3,22	6,78

З огляду на те, що із сільського, селищного бюджету фінансуються дитячі садки, клуби, бібліотеки (здебільшого розташовані в клубах та школах), фельдшерсько-акушерські пункти та амбулаторії, то стверджувати про наявність інфраструктури для здійснення повноважень, закріплених законодавством за місцевими радами, можна тільки для сільських рад чисельністю понад 2 тисячі жителів.

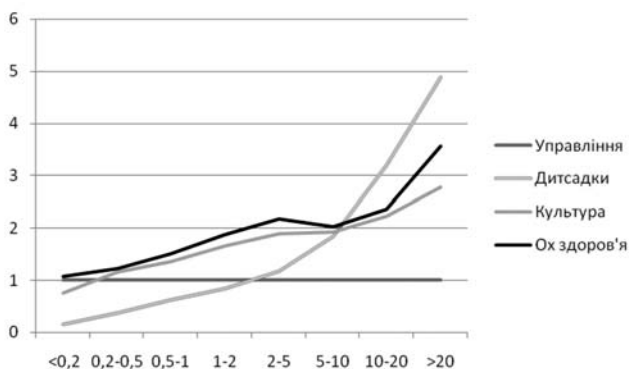


Рис. 16.

Найбільш тривожною є ситуація з дошкільними закладами. Для малих сілрад очевидним є зменшення дітонороджуваності, оскільки

---

ки молоді подружжя при плануванні сім'ї беруть до уваги відсутність дитячих садків. Відповідно зменшується кількість потенційних учнів та мотивація для утримання шкіл.

Непогана забезпеченість лише закладами культури та охорони здоров'я, причому останні надають лише базові послуги у фельдшерсько-акушерських пунктах.

Одним з важливих елементів надання публічних послуг є наявність відділення зв'язку, які є не у всіх сільрадах чисельністю до 1 тисячі мешканців.

І навіть церкви, які є традиційною ознакою самоврядності громади, існують на території далеко не всіх сільрад, менших за тисячу жителів.

Таким чином, аналіз лише бюджетної та соціальної інфраструктури дає підстави сумніватись в дієздатності органів самоврядування в сільських радах до 2 тисяч мешканців, які становлять три чверті всіх їх кількості.

### ***Аналіз сільських та селищних бюджетів***

Найменш розвинутою в бюджетному відношенні є низова ланка бюджетної системи: сільські, селищні бюджети. Міста районного значення, хоча і перебувають на одному щаблі бюджетних повноважень з селами та селищами, однак мають певні шанси перейти в категорію міст обласного значення, що за умов правової невизначеності є тільки питаннями достатньої лобістської потужності. Крім цього, при формуванні трансфертів з районного бюджету до бюджетів міст районного значення районна ланка влади має дуже мало можливостей впливати на розмір трансферту через на жорсткість формули, доведеної до райфінвідділів Міністерством фінансів. В той час, як сільські та селищні бюджети перебувають в досить великій залежності від рішень районної ради – формула дозволяє їй встановлювати вагові коефіцієнти таких параметрів, як кількість населення, нормативні штати, кількість поселень у раді, кількість дітей, кількість груп у дитячому садочку тощо. Звичайно, можна апелювати до посадовців районної ланки, підозрюючи їх в упередженому ставленні до сільських бюджетів, однак не варто забувати, що саме цей рівень є кінцевим у матриці трансфертних розрахунків Міністерства фінансів, тому отриманий з державного бюджету до бюджету району трансферт підлягає розподілу не тільки між бюджетами місцевого самоврядування – лівова частка видатків бюджету району припадає на середню освіту та на стаціонарну медичну допомогу. Тому райфінвідділ спресований у лещатах необхідності забезпечувати баланс доходів та видатків для всього району.

Здавалось, понад п'ять років відпрацювання формули розрахунку трансфертів – достатній термін для того, щоб акумулювати базу да-

---

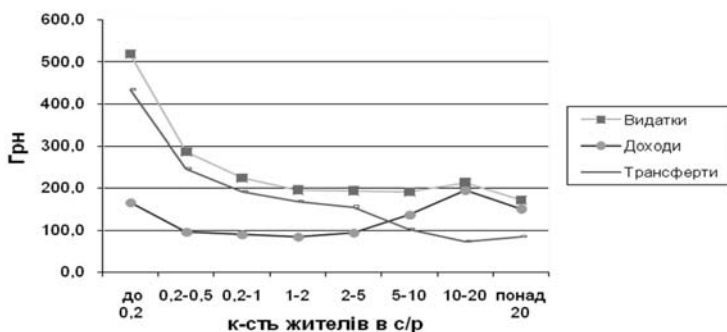
них для реалізації чергового етапу бюджетної реформи – перехід на прямі трансферти державного з усіма місцевими бюджетами. Однак, хоча з огляду на технічні можливості такий план має право на існування, викликає сумнів у доцільності такого кроку. Насамперед тому, що бюджетна інфраструктура сільських та селищних рад є надзвичайно різною, що практично нівелює основні переваги формульного підходу до розрахунку – порівняльність та неупередженість.

Аналіз бюджетної інформації показує таке.

Видаткова частина бюджетів у розрахунку на мешканця є високою для малочисельних рад і стабілізується з їх ростом, що відповідає формульному підходу до розрахунку трансфертів, за якого за основу беруться розрахунки саме на споживача публічних послуг. В той же час доходна частина бюджетів спочатку спадає і починає зростати для сільських та селищних рад понад 5 тис. чол. Відповідно з ростом кількості населення в радах зменшується дотаційність бюджетів.

Найбільш цікавою є залежність від розміру ради доходної частини бюджету. Оскільки її основу становить податок на доходи фізичних осіб, досить великі значення доходів для малочисельних громад пояснюється тим, що в основному доходи формуються за рахунок податку, що сплачується працівниками бюджетних установ, в першу чергу органів управління. Це підтверджується приведеними вище даними відсотка працівників ради до кількості населення та його зіставлення із загальною кількістю платників податків. І тільки в достатньо великих сільрадах починає з'являтися економічна активність, у першу чергу за рахунок підприємств торгівлі та первинної обробки продукції сільського господарства. Це спростовує міф про те, що укрупнення рад не приводить до збільшення надходжень до бюджету в розрахунку на одного мешканця.

**Бюджет на 1 жителя, 2006**

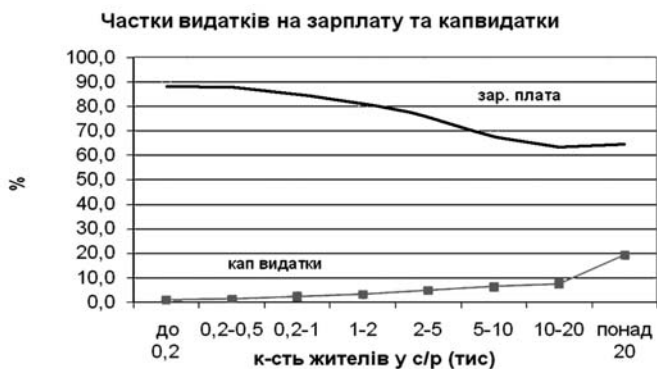


*Рис. 17.*

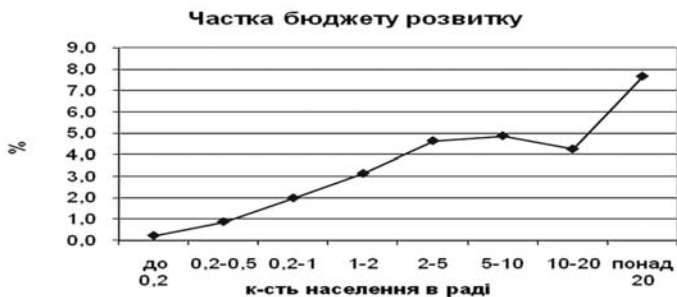


*Рис. 18.*

Надзвичайно високий у видатках відсоток заробітної плати і тільки для сілрад понад 10 тисяч мешканців рівень капітальних видатків починає наблизатись до рівня, необхідного для відновлення основних фондів (понад 5%). Про це свідчить також зростання частки бюджету розвитку, хоча говорити про бюджет розвитку за європейськими нормами прийнято, коли його обсяг не нижчий за 10% бюджету.



*Рис. 19.*



*Рис. 20.*

Однак найбільш характерною є структура видатків. Так, у сільських радах з малою чисельністю жителів левову долю з'їдають видатки на утримання самого апарату ради. Досить стабільною залишається частка видатків на охорону здоров'я та культуру. Видатки на освіту виходять на середньостатистичний рівень видатків місцевих бюджетів (35–40%) лише для рад чисельністю понад 5 тис. жителів. В цих же радах з'являються елементи інженерної інфраструктури, про що свідчать видатки на житлово-комунальне господарство, що є головними власними повноваженнями органів місцевого самоврядування.

### Частки видатків, 2006

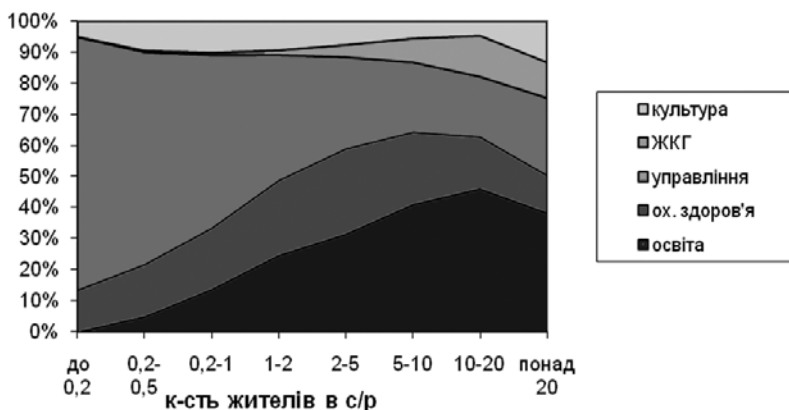


Рис. 21.

Таким чином, бюджетна інформація показує, що економічна активність та прийнятна ефективність витрачання коштів з місцевого бюджету спостерігається в сільських радах з кількістю населення понад 5 тис. жителів. Таких рад є лише 5 відсотків від загальної кількості всіх рад.

### *Проміжний висновок*

На основі викладеного вище можна зробити висновок, що формування адміністративно-територіальних одиниць з чисельністю понад 5 тис. жителів є економічно виправданим. Такі адміністративно-територіальні одиниці отримують потенціал щодо економічного зростання та зможуть припинити загрозливу тенденцію до деградації сільської поселенської мережі.

---

### 5.3. Виклики та ризики у проведенні реформи в новітній період

Сьогодні, як і в 2005 році, в Україні вірогідність проведення комплексної реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не є беззаперечною.

Як і в 2005 році багато бажаючих отримати певний політичний капітал на спротиві реформі, проте ситуація 2009 року суттєво відрізняється від ситуації 2005 року.

**По-перше:** в системі виконавчої влади є центральний орган — Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, відповідальний за підготовку реформи.

**По-друге:** на відміну від 2005 року, коли за відсутності концепції проведення реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування було підготовлено проект закону «Про територіальний устрій», у 2009 є підготовлені та узгоджені в установленому Регламентом Кабінету Міністрів України два концептуальні документи — Концепція реформи адміністративно-територіального устрою та Концепція реформи місцевого самоврядування, до того погоджені Міністерством фінансів України.

**По-третє:** практично всі області України вже провели моделювання з утворення нових громад відповідно до методики моделювання, розробленої та затвердженої Міністерством регіонального розвитку та будівництва України і рівень збігу такого моделювання з моделюванням, проведеним у Міністерстві, є дуже високим, що свідчить про правильність методики.

**По-четверте:** відсутність у містах земельних ділянок для розвитку бізнесу та самого міста спонукує міських голів до розширення меж міст, що передбачає інтеграцію навколишніх поселень у місто природним шляхом, що і передбачено концепцією 2009 року. Так само потребу у реформі відчуває реальний сільськогосподарський та промисловий бізнес.

**По-п'яте:** в кожній області вже сформувався колектив людей, працівників обласних державних адміністрацій, науковців, громадських діячів, які не просто зрозуміли зміст реформи, а можуть стати реальними провідниками змін.

**По-шосте:** відсутність реформи протягом 2005–2008 років не покращило ситуацію ні із сільською демографією, ні з місцевими бюджетами, ні з диспропорціями в економічному розвитку між регіонами і всередині регіону між районами. Така ситуація має бути змінена і такі зміни можуть стати наслідками реформи, а не через її відсутність.

---

---

*По-сьоме:* основні політичні гравці очевидно також уже зрозуміли, що без проведення реформи якісного стрибка в економічному розвитку України досягнути неможливо, тому теоретично до такої реформи готові лідери і нинішньої більшості, і опозиції (про це йде мова у їхніх політичних документах, численних інтерв'ю для ЗМІ, про це написано в Універсалі національної єдності 2006 року та коаліційній Угоді 2007 року).

*Проте, незважаючи на ці позитивні відмінності ситуації 2009 року від ситуації року 2005, залишається і низка спільних ризиків та загроз.*

**1. Україна входить у новий виборчий цикл.**

У другій половині 2009 року розпочинається виборча кампанія з виборів Президента України. За цих умов сподіватись, що нинішній Уряд та нинішній склад Верховної Ради України знайде можливість розпочати реформу, надавши таким чином своїм опонентам якісь нові козири для критики, навряд чи можливо.

**2. Україна перебуває в серйозній фінансово-економічній кризі.**

Цей аргумент використовується зараз особливо часто, як спосіб не робити жодних кроків для досягнення змін. Насправді саме під час кризи проводяться усі реформи, оскільки реформування системи управління є найкращим заходом боротьби з кризою. Тим паче, що кризи все-таки закінчуються і починається зростання, тому реформа буде сприйматись через призму майбутнього зростання, і той, хто проведе реформу, отримає лаври переможця кризи.

**3. Публічна підтримка реформи з боку основних політичних сил так і залишилась несформованою.**

Політики другого ешелону, які часто виступають у ролі «спікерів» своїх партій та виборчих блоків не отримали чіткої установки своїх лідерів про підтримку реформ, а самостійно розібрались у суті реформ або не в змозі, або не мають бажання, тому допускають перекручування змісту новацій, поширюють коментарі, що руйнують довіру людей до важливої реформи.

**4. Популізм в українській політиці залишається найбільш поширеним явищем.**

На жаль, основні політичні сили продовжують залишатись у полоні ілюзій популізму, обіцяючи постійні виплати різним категоріям осіб та органам місцевого самоврядування, не співвідносячи їх із можливостями держави. Бажання отримувати підтримку виборців завдяки обіцянкам нічого не міняти організаційно і забезпечувати при цьому додаткові виплати не дозволяє їм проводити реформи. Бажання управляти не приймаючи рішень може стати головною причиною відмови від реформи.

---

## РОЗДІЛ 6. ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ ТА РЕФОРМА АДМІНІСТРАТИВНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ

Як свідчить досвід проведення реформ у різних країнах світу, для успішності реформи потрібні кілька складових: політична воля команди; добре підготовлені кроки у проведенні реформи; належна інформаційна підтримка реформи.

Інформаційна складова реформи є дуже важливою. Адже від того, як люди сприймають реформу, дуже сильно залежить рівень спротиву чи, навпаки, рівень її підтримки.

Оскільки навіть абсолютна більшість політиків та чиновників різних рангів не знаходять у себе достатньо сил та мотивації аби детально ознайомитись з проектами нормативно-правових документів, які готуються для проведення реформ, говорити про те, що звичайні громадяни захочуть прочитати сухі документи навряд чи доводиться сподіватись.

Отже, майже вся інформація, що отримують громадяни про суть реформ, їх етапи, можливі наслідки, є інформацією із засобів масової інформації.

Загальний обсяг інформації про реформу можна розділити на кілька складових:

1) офіційна інформація від органів влади – проекти документів, заяви та повідомлення прес-служб Уряду, Міністерства, рішення робочих органів з проведення реформи;

2) інформація про заходи та події – повідомлення про заходи та події, що відбуваються в контексті підготовки та проведення реформи без оціночних коментарів журналістів чи експертів;

3) аналітична інформація та коментарі (професійна та квазі-професійна) – інформація про реформу через призму особистого бачення професійних експертів, членів робочих груп із підготовки проектів документів, науковців, журналістів, що пишуть на подібні теми;

4) політичні, особистісні та скандальні коментарі, прогнози та оцінки – як правило, непрофесійна, неглибока квазіаналітична інформація, яка оперує окремими, витягнутими із контексту фразами, на основі яких робляться висновки, що мало відповідають змісту і суті ідеології реформи. Така інформація може містити відверту неправду, використовується для дискредитації реформи, її авторів або мати конкретну грошову мотивацію для її появи.

---



---

Зрозуміло, що перші дві складові інформації є заскладними для сприйняття, поширюються, як правило, через офіційні сайти органів влади чи ЗМІ, засновниками яких є орган влади, тиражі та коло читачів яких є досить обмежені.

Тому найбільш важливими для сприйняття якомога більшою кількістю людей є останні дві складових інформації, а тут все залежить в першу чергу від журналістів: наскільки вони самі обізнані в ідеології та способі проведення реформи; наскільки, як громадяни, зацікавлені у такій реформі; наскільки вони здатні забезпечити безстороннє інформування про позитивні та негативні сторони реформи та ризиків, що можуть постати при її реалізації; наскільки скандальність матеріалу є важливішою від подачі достовірної інформації.

Аналіз публікацій у засобах масової інформації протягом 2005 року, коли в Україні якраз здійснювалась спроба почати підготовку реформи адміністративно-територіального устрою, показав, що інформаційне поле так і не змогло запропонувати пересічному українцю детальну та достовірну інформацію про суть та можливі позитивні наслідки реформи.

На жаль, значна частина політиків, які і досі є не останніми у політичному середовищі України, використали ЗМІ виключно для «боротьби з реформою», не пропонуючи взамін ніякого конструктиву.

Найбільш збалансованими можна назвати публікації у «Голосі України», «Урядовому кур'єрі», «Дзеркалі тижня».

Якщо не брати до уваги програмних статей авторів реформи зразка 2005 року, то читаючи інформаційні повідомлення та аналітичні статті у ЗМІ 2005–2006 років, пересічний український громадянин міг зробити для себе приблизно такі висновки:

- 1) Реформа, в принципі, потрібна, але не зараз і можливо навіть не у нас;
- 2) Реформа не підготовлена і не може бути підготовлена належним чином цим урядом;
- 3) Реформа призведе до занепаду міст, сіл, селищ, місцевого самоврядування тощо;
- 4) Реформа надто дорога аби ми могли її собі дозволити;
- 5) Зникне сільрада – пропаде школа – пропаде школа – зникне село;
- 6) Не дамо провести реформу ніколи і цим будемо пишатись.

Нижче наведені витяги, що ілюструють ідеологію з деяких матеріалів у «Голосі України» та інших ЗМІ у 2005 році.

*«Голос України» № 25, 25.02.2005 «Територіальний устрій країни зазнає змін після ліквідації деяких державних органів» (вл. інф. газети).*

---

«Як зазначив В. Ющенко, «пакет адміністративної реформи» буде сформовано після зустрічі з Прем'єр-міністром та вивчення Радою національної безпеки і оборони України. Представлення пакету адміністративної реформи планується орієнтовно на 01.04.2005. Мета цієї реформи: « Побачити суб'єкти бюджетного планування через зміну територіального устрою і вийти на такі одиниці, які легко могли б моделюватися центральним бюджетом», – наголосив Президент.

Адміністративно-територіальну реформу необхідно проводити одномоментно, переконаний віце-прем'єр-міністр Р. Безсмертний. «Реформа – це гострий скальпель. Ним не потрібно наносити рани, треба робити один надріз, але точний. Якщо ж почнемо розтягувати процес – буде боляче». На цьому він наголосив під час «круглого столу» на тему: «Адміністративно-територіальна реформа:»за» і «проти».

У необхідності проведення реформи переконаний і голова Комітету ВР з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Анатолій Матвієнко. Однак поспішати з нею не можна. «Давайте подивимося, яку бурю ми піднімаємо, і чи маємо на те ресурси. Якщо все нормально – проведемо усе відразу. А якщо ні, то робитимемо реформу у кілька етапів».

*«Голос України» № 75, 23.04.2005 «Центром адм.-територіальної реформи має бути ...ЛЮДИНА». В. Олуйко (нар. деп. України, канд. наук з держ. управл., доцент)*

В Україні 30,5 тис. населених пунктів, котрі об'єднані майже у 12 тис. територіальних громад. Між тим, наприклад, у Норвегії чи Фінляндії, які за територією лише удвічі менші за Україну, таких громад (комун, муніципалітетів) тільки 450 і, відповідно, – 460, а у Швеції, територія якої на третину поступається Україні, – 228 громад. Перебуваючи там у парламенті, я ознайомився з новим законопроектом, згідно з яким шведські депутати готуються ще більше укрупнювати наявні громади.

Проте, вони до цього готові і жодної загрози зниження рівня надання соціальних послуг населенню не відбудеться.

... І ще більше не готова держава зі своїм куцим бюджетом і масою економічних проблем. Віддалення від центру, району чи областей може остаточно поставити хрест на соціально-економічній перспективі десятків і сотень містечок, які «від села відбилися, а до міста ще не пристали».

Як народний депутат, висловлюю своє бачення розв'язання цього питання:

---

---

1. Передусім процес реформування адміністративно-територіального устрою має бути системним – спочатку концепція, потім – проект закону України з широким обговоренням серед депутатів усіх рівнів, громадськості.

2. Розпочати територіальну реформу потрібно з локального експерименту в окремо взятій області, де відпрацювати всі можливі наслідки.

3. Уряд України разом з місцевими органами влади повинен уже сьогодні розібратися з розпочатою реформою державних установ, підприємств, яка відбувається стихійно, без єдиної координації у Комісії з проведення адмінреформи в Україні і вже викликає обурення населення.

КМУ має окремою Постановою затвердити Програму заходів по кожній області, яка передбачала б фінансування з Держбюджету України.

*«Голос України» № 78, 28.04.2005 «Віддати владу громадам!»  
О. Горбунова, В. Корольок (роздуми після зборів: з чого починати?  
Децентралізація влади. Вибори до місцевих рад: пропорційна чи  
змішана система, адмінреформа)*

Завершилися перші Всеукраїнські збори, думки учасників були різними. Без сумніву, цей масштабний захід, проведений вперше за роки незалежності, дав змогу представникам влади й місцевого самоврядування не лише почути й побачити один одного, а й спробувати спільно окреслити нагальні проблеми.

Перша проблема – бідність.

Нині територіальні громади не мають ані важелів, ані стимулів для розвитку регіональної економіки. Вихід один – децентралізація влади, – підкреслив глава держави.

Адмінреформа. У більшості делегатів проведення її викликало побоювання. Погоджуючись з тим, що вона потрібна, вони водночас наголошували, що поспішати не слід. Так, Микола Шкрабан, депутат Полтавської облради, наголосив, що одночасне впровадження адміністративно-територіальної реформи, а також зміни у виборчому законодавстві і Конституції можуть призвести до абсурду. «Я не хотів би опинитися на операційному столі, де група хірургів випробовує новий метод хірургічного втручання, анестезіолог – нову методику знеболювання, а медтехніки презентують нову медичну апаратуру». Як на мене, зазначив він, то треба обрати один, найважливіший експеримент.

А лідер Комуністичної партії Петро Симоненко взагалі запропонував провести референдум з цього питання. І наголосив, що реформа, яка починається в умовах кризи, приречена на провал.

---

*«Голос України» № 84, 11.05.2005 «Вітчизняному самоврядуванню – чітку стратегію» (голова ВРУ Володимир Литвин).*

Урядовий проект адмінреформи, на жаль, дає підстави стверджувати, що вона може звестися, як це бувало і за радянських часів, до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць і створення додаткових перепон для контакту населення з владою.

Від початку свого становлення вітчизняне самоврядування здійснювалося без чіткої стратегії розвитку. На жаль, такої стратегії немає й тепер.

*«Голос України» № 84, 11.05.2005 «Тільки референдумом вирішуються питання про зміну території» В. Королюк (про подальші кроки розвитку самоврядування в країні)*

Перш ніж говорити про адміністративно-територіальну реформу, на думку учасників зборів, треба подбати про децентралізацію влади, передачу значної частини повноважень і фінансів на місця. Власне, подібну точку зору висловила і Прем'єр-міністр України Ю. Тимошенко, яка зауважила, що тему адміністративно-територіальної реформи не обговорювали на засіданні КМУ. А думки, висловлені на зборах віце-прем'єром Р. Безсмертним, вона почула вперше. Ю. Тимошенко вважає, що, можливо, під час проведення такої реформи слід було б провести референдум.

*«Голос України» № 91, 20.05.2005 «Українські стурбовані територіальним устроєм», А. Беркута, голова районної ради*

**Ми, депутати Козельщинської райради Полтавської області, ознайомилися з проектом ЗУ «Про Україну» та вкрай стурбовані його положеннями.**

Отож, проаналізувавши всі ці питання в округах, ми, депутати райради, дійшли висновку, що рівень життя сільського населення, значна частина якого перебуває за межею бідності, унеможливило прийняття даного проекту. Вважаємо, що питання розукрупнення адміністративно-територіальних одиниць необхідно детальніше вивчити, особливо ту частину, яка стосується сільської місцевості, враховуючи думку населення.

*«Голос України» № 113, 2005 «Адмінреформа – це знищення села». Заява парламентської фракції Соціалістичної партії України, О. Мороз.*

Українське село знову перед небезпекою згубних експериментів. Через оголошення деяких населених пунктів неперспективними свого часу зникло багато історичних поселень, малих і середніх сіл.

---

Уже в нові часи ці злочинні експерименти було продовжено. На жаль, розорення села і сільських громад планується і нині. Задумана адміністративно-територіальна реформа сліпо наслідує західні підходи до організації устрою місцевої влади і не враховує ні особливості поселенської мережі, ні українські традиції, ні уроки недалекого минулого, коли експерименти з укрупненням господарств і сільських рад тільки погіршували життя селянина.

Соціалісти, будучи складовою частиною урядової коаліції, пропонують зупинити ці експерименти над селом і селянами, здійснити реальні заходи з виведення сільської економіки та інфраструктури зі ступору, в який його кинула нерозумна політика попередньої влади, і тільки на цій основі з урахуванням наших традицій і можливостей здійснювати реформу адміністративно-територіального устрою.

*«Голос України» № 121, 06.07.2005 «Реформа адміністративно-територіального устрою: підводні течії і підводне каміння»*

Віталій Журавський, голова Християнсько-демократичної партії України, доктор юр. наук, проф.

Перша істотна відмінність «реформи» від положень чинної Конституції України: нинішні конституційні приписи гарантують право на місцеве самоврядування жителям будь-якого населеного пункту, так би мовити, за фактом самої наявності такого населеного пункту на географічній карті України, а у разі «успішного» проведення реформи це право матимуть лише «громади», територія яких визначатиметься, хоч і на підставі названих вище критеріїв, але адміністративним шляхом.

В разі ухвалення «реформи» країна має пережити період переформування меж районів, зникнення певної кількості адміністративно-територіальних одиниць внаслідок їх ліквідації або приєднання до інших районів.

Отож уважне і об'єктивне вивчення тих пропозицій, які зараз називаються «реформою адміністративно-територіального устрою України», свідчить, що ці пропозиції не дають прямої і очевидної користі з точки зору інтересів державного будівництва. Однак ініціатори реформи вперто і настійливо вимагають їх якнайшвидшої реалізації.

Схоже, що причина спроб поспішної зміни адміністративно-територіального устрою насправді лежить не у площині турботи про долю держави чи її громадян, а у площині політики. Отже, справжнім мотивом є відомий ще з часів Давнього Риму афоризм «поділяй і владарюй».

---

*Голос України» № 143, 05.08.2005 «Адміністративно-територіальна реформа (АТУ) – це шлях до стабільності країни на перспективу». Організатори адм.-терит. реформи, нар. деп. Укр., канд. екон. наук В. Т. Корж.*

Варто врахувати те, що і вчені, і політики висловлюють пропозиції щодо необхідності радикальної зміни системи АТУ в державі. Це не тільки не узгоджується з Конституцією України, а в переважній більшості випадків не обґрунтовується відповідними вагомими аргументами, що у разі їх реалізації за сучасних умов може призвести до значних економічних, соціальних, політичних та інших негативних наслідків. Адже ніхто не заперечуватиме проти того, що АТУ має відповідати інтересам громадян і що його потрібно удосконалювати. Але це має бути не одночасовий захід, а чітко продумана і спрямована система дій, підкріплених відповідною концепцією, поєднаних з особливостями бюджетно-формуючого просторового аспекту.

Вважаю, що територіальну реформу проводити необхідно, але поетапно, тільки за стовідсоткової прорахованості всіх непередбачуваних моментів. Адже адміністративно-територіальна реформа – це шлях до стабільності країни на перспективу.

### **Огляд газети «Дзеркало тижня»**

*№ 6 (534) 19–25 лютого 2005,» Лжереформа», Автор: Єгор СОБОЛЄВ*

Адміністративну реформу команда нового Президента почала зі скасування відомств. Це поганий знак. Біди державної машини зовсім не в числі чиновників, а в тому, як вони працюють. Призначений куратором адміністративної реформи віце-прем'єр Безсмертний погджується, що загального плану поки немає.

*№ 34 (562) 3–9 вересня 2005 «Штрихи до майбутньої реформи», Автор: Олег БЕРЕЗЮК (Київське юридичне товариство)*

Перш ніж проводити якісь зміни, необхідно знати, що саме слід змінювати і як, а також чітко усвідомлювати, до яких соціально-економічних наслідків приведуть такі перетворення. Сьогодні ж противники проведення реформи стверджують, що вона матиме негативні наслідки для суспільства, а прихильники, навпаки, переконують, що така реформа вкрай необхідна державі і від неї буде тільки користь нашому народу.

Тепер перейдемо до проблем, які існують на рівні адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. *У першу чергу через те, що не врегульовано питання встановлення меж між відповідними*

---

*адміністративно-територіальними одиницями, виникає ціла низка питань практичного характеру. Так, наприклад, Вишгородська районна рада 26.12.2001 року в односторонньому порядку прийняла рішення про зміну меж міста Вишгорода. Волонтаристським рішенням у міста було відібрано частину території, на якій живуть основні платники податків, і передано до села Нові Петрівці, що за три кілометри від м. Вишгорода. Очевидно, що таке рішення і нелогічне, і незаконне.*

Наступне питання полягає в тому, що не всі територіальні громади мають достатньо матеріальних і фінансових ресурсів для забезпечення надання соціальних послуг населенню. Очевидно, що такі громади повинні об'єднуватись, але робити це слід виключно на добровільній основі.

Отже, реформа адміністративно-територіального устрою потрібна і навіть необхідна, але вона мусить бути продуманою і виваженою. Тим більше, що немає необхідності створювати щось нове. Потрібно лише перейняти позитивний досвід вирішення аналогічних питань у країн, що входять до Європейського співтовариства, а також втілити в життя принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування, юридичні норми якої з 1 січня 1998 року стали частиною національного законодавства України.

***№ 39 (567) 8—14 жовтня 2005 «Чи стане Україна державою самоврядних громад?» Автор: Валерій ДРУЖБИНСЬКИЙ***

**В останній рік сталися величезні зрушення у громадських настроях, що кардинально змінили ставлення людей до влади, та й саму владу. Ініціатором і суб'єктом цих змін виступив народ. І в цьому головна причина того, що нинішня правляча еліта вважає себе народною владою.**

От уже кілька місяців відбувається підготовка до адміністративно-територіальної реформи, котра обіцяє вдосконалити систему управління на регіональному і місцевому рівнях, провести повну децентралізацію державної влади і цим сприяти розвитку місцевого самоврядування. Саме проблемам, пов'язаним із цією реформою, і був присвячений Український муніципальний форум в Алушті. Його організувала і провела Асоціація міст України і громад.

Ми попросили деяких учасників форуму висловити своє ставлення до проекту реформи.

**Віктор АНТОНЕНКО, міський голова (м. Бровари Київської області), віце-президент Асоціації міст України і громад:**

— Реформа, запропонована Безсмертним, має кілька аспектів. Перший. Її фінансове і матеріальне забезпечення. Другий. Правові й законодавчі заходи, необхідні для проведення цієї ре-

---

форми. Третій. Потрібно зрозуміти, чого хочемо домогтися реформою і як її сприйме населення. На всі ці запитання відповідь негативна.

Злиденні місцеві бюджети, коматозний стан житлово-комунального господарства, споконвічні конфлікти органів місцевого самоврядування з виконавчою владою і постійний тиск представників цієї влади на виборних керівників територіальних громад із метою задоволення своїх політичних і корпоративних амбіцій — таке сьогодні місцеве самоврядування. Додайте сюди майже повну відсутність коштів для надання культурно-соціальних і комунальних послуг населенню. Місцеві ради не мають ні важелів, ні стимулів для розвитку.

Як бачите, нічого не змінилося з приходом нової влади, а стосовно деяких питань навіть погіршилося.

Автори реформи постійно посилаються на польський досвід. Але ж Польщі на проведення такої реформи Євросоюз дав 12 млрд євро. А нам хто дасть? Так, проведення реформи вимагає величезних коштів. Тільки Київська область «з'їсть» 1 млрд грн. Зауважу, щоб закінчити газифікацію сіл області, необхідно витратити 500 млн грн. То що ж краще: реформа, придумана в начальницькому кабінеті, чи газ у кожному сільському будинку?

**Андрій ГУСЛАВСЬКИЙ, міський голова (м. Кременець Тернопільської області):**

— Упевнений, що адміністративно-територіальну реформу треба проводити обов'язково. І не затягувати. Головне, не придумувати свій український велосипед, йти шляхом, який давно пройшли інші країни. Подивіться на Польщу! Проте, упевнений, — сліпого копіювання польської моделі у нас не буде. Україна має свою історію і територіальну специфіку. І саме українські чинники необхідно взяти до уваги при підготовці і впровадженні реформи. І це неодмінно буде зроблено. Хоча реформа може болісно позначитися на окремих людях.

**Геннадій КАЛУЖИН, сільський голова (с. Добре Сімферопольського району, АР):**

— По нашій Добровській долині проходить міжнародна автомагістраль Сімферополь—Ялта.

Особисто я працюю сільським головою вже 15 років, першим у Криму удостоївся звання заслуженого працівника місцевого самоврядування. Думаю, сьогодні не знайти жодного органу місцевого самоврядування, котрий виконував би свої юридичні зобов'язання перед виборцями за рахунок місцевих надходжень. Це означає, що в Україні відродили стару комуністичну систему адміністративного й економічного управління за допомогою адміністративної вертикалі, а також податкової та бюджетної політики.

---



---

Коли ж говорити про реформу, то ми боїмося, що село Добре розіб'ють на чотири громади по 5,5 тисячі в кожній. От чому у резолюції загальних зборів представників громадськості всіх сіл, котрі входять до Добрівської сільради, сказано: «Вважаємо умови соціально-економічного розвитку і територіального устрою Добрівської сільради оптимальними, і тому реформувати нашу раду недоцільно».

**Сергій КЛОЧКО, в.о. міського голови (м. Суми):**

— До законопроекту «Про територіальний устрій України» ставлюся негативно. Знаєте, я як справжній українець, не люблю, коли на мене тиснуть і змушують приймати рішення без моєї упевненості в його правоті. З нами, українцями, так не можна!

Сьогодні в області 18 районів, а після реформи стане шість-сім. **Селища, котрі залишаться без статусу райцентру, елементарно захиріють і загинуть. Це очевидно всім, про це говорять і в селі, і в місті, але тільки автори реформи, і в першу чергу Роман Безсмертний, нічого не чують.** Переконані у своїй непогрішності?

Наша нова влада заклопотана реформами, і їй ніколи думати про народ. Не хоче розуміти суть справ у кожному селі, у кожному селищі і місті, думає і вирішує все глобально. Не розуміє, що, коли пройде реформа, то із сіл і селищ, котрі будуть кудись там приєднані (а таких в Україні — тисячі!), народ рине до міста.

**Шкода, що величезні засоби держава виділяє не на молодіжні програми, не на охорону здоров'я, не на сільську культуру, а на безглузді й абсурдні новації.**

**Сергій КОВНІР, міський голова (м. Глобине Полтавської області):**

— Особисто я — за реформу, тому що три роки тому бачив результати такої ж реформи у Польщі. Знайомився з містом, таким самим, як Глобине (теж 13,5 тисяч жителів). Наше місто об'єднує сім сіл, а польське — десять. Але... Рівень бюджетного забезпечення на одного польського жителя рівно в 60 разів вищий, ніж на нашого, на глобинчанина. У нас ця цифра становить близько 30 доларів на рік, а в них — 1800 доларів. Важливо ще, що їхня система оподаткування теж відрізняється від нашої, оскільки багато коштів залишається в територіальній громаді.

Дороги в нас жахливі. Не випадково кажуть: усі дороги ведуть до Рима, а бездоріжжя — до нас. Але, судячи з планів і прожектів Безсмертного, реформа дорогами займатися не буде, лише кроїтиме території.

Зрозумійте мене правильно, якісь окремі райони, можливо, і треба укрупнити, об'єднати. У нас в області є райони, які за насе-

---

ленням менші, ніж наше містечко районного підпорядкування. Проте робити все треба з розумом. **Не хочу нікого образити, але народ говорить, що ті, хто придумав реформи, літають у космосі. Відчувається, що над проектом реформи трудилися тільки чиновники і, можливо, географи. Добре б до такої масштабної роботи залучити економістів, соціологів, демографів, культурологів, педагогів, медиків, фахівців із державного будівництва...**

**Леонід МАРТИНЮК, экс-глава райдержадміністрації (м. Новоград-Волинський Житомирської області):**

Звісно, що нове, призначене згори керівництво, підтримає не радячись із жителями будь-яку реформу, продиктовану з Києва. Власне, «одобрямс» уже звучить...

**Не вірю в цю реформу.** Вона не враховує особливостей регіонів. Є села, де проживає 500—1000 осіб, але ці села повноцінні, перспективні. А є такі, де і п'ять тисяч живе, але все одно ладу немає — поганий керівник, не тримаються спеціалісти. Інший приклад. У нас у селі Сусли та в інших сусідніх селах живуть поляки. Вони б хотіли утворювати одну громаду. Але за новою реформою їх доведеться роз'єднати. А в Одеській області? Одне село — молдавське, друге — болгарське, третє — гагаузьке. Як там бути?

**А психологія, моральний стан людей?** Раніше вони жили в місті, у райцентрі, а після реформи ці населені пункти переведуть у ранг села. Реформа має підняти людину, додати нового імпульсу його життю, а не вдарити по голові, створити ще більше проблем, принизити. От чому все, що Безсмертний і братія вигадали, — **фантастика, утопія**, а не серйозна і продумана наука. Рубати шаблею кожний може.

**Анатолій НЕГРА, міський голова (м. Гола Пристань Херсонської області):**

— Скільки вже було реформ! Жодна не принесла користі людям. Запитував особисто Романа Петровича: «А ви впевнені, що буде краще?» — «Упевнений», — говорив. «А хто відповідь за те, що реформа скаламутить усю країну і розорить тисячі сіл? Треба радитися з народом». Він відповів: «Раніше, коли робили реформи, хіба радилися з народом?» Але ж раніше була поставлена згори влада і тільки сьогодні влада, обрана народом. Але й вона, виявляється, народ свій теж не слухає і йде всупереч його інтересам.

Пам'ятаю, як Безсмертний на нараді в Одесі докоряв мерам міст: «Ви увесь час просите грошей, нічого іншого не знаєте». Неправда, я не прошу грошей, а лише вимагаю не забирати зароблене. Арифметика проста: якщо місцевому самоврядуванню дати більше прав, то багато державних інституцій виявляться зайвими. Всякі відомства, департаменти, міністерства й управління стануть непотрібни-

---

---

ми. От я і пропоную Президенту України і його соратникам: **«Не займайтеся реформою, запропонованою Безсмертним, а проведіть реформування органів державної влади на місцях.**

Олена ПАНОВА, селищний голова (сміт Смолине Кіровоградської області):

— Особливо не вникала в положення реформи, тому що вона моєї громади не торкнеться. Навіть якщо переколюватимуть області, то нам усе одно — від Смолиного до Кіровограда 100 км, а до Черкас 120 км. Куди приєднають, туди й буде. Всі українські АЕС використовують наше паливо.

Реформа понизить рівень усього життя в глибинці. Невже незрозуміло, що коли два або три бідних села об'єднати в одне, то воно від цього багатшим не стане. А ще говорять, що сама реформа проводиться за рахунок скасування податкових пільг сільському жителю: скасують фіксований сільськогосподарський податок, єдиний податок на землю... **Адміністративно-територіальна реформа** — це контрольний постріл у село, і воно, українське село, після реформи вже не виживе.

**Віктор СЛИШ, селищний голова (сміт Нова Водолага Харківської області), голова Асоціації сільських, селищних і міських рад районного значення України:**

— Реформа Безсмертного може принести величезну користь Україні. Але перед тим, як її проводити, треба прийняти або змінити близько 300 законів. І тільки після цього почати реформування.

Те, що пропонують як теорію Безсмертного (інакше не могу її назвати), — **це заполітизована і затеоретизована реформа**, яку ми ніколи не втілимо в життя хоча б тому, що під нею немає ні законодавчої бази, ні реальної практики тих країн, де таку реформу вже провели. Наша країна бідна, оскільки її бюджет протягом 14 років розкрадали. І замість того, щоб забрати гроші в олігархів і дати їх селу, влада придумала адміністративно-територіальну реформу — чергову локшину на вуха народу.

**Валентина ШАШКО, секретар міськради, в.о. міського голови (м. Пологи Запорізької області):**

— Реформу робити потрібно, але не тепер. Якщо адміністративну реформу ще проводити можна (без поспіху), то до територіальної ми не будемо готові ще багато-багато років. А поки що райраді треба було б повернути повноваження, адже вона сьогодні як статист.

Вважаю, що не реформу Безсмертного треба обговорювати, а систему органів влади на місцях. Головна наша біда: занадто велика централізація. Райдержадміністрації постійно втручаються в компе-

---

тенцію місцевого самоврядування. Настав час змінювати систему державної влади на місцях.

**Зиновій ШКУТЯК, міський голова (м. Івано-Франківськ):**

— Україна нікуди від реформи не подінеться, світ через це пройшов давно. Якщо реформу будемо проводити пізніше, то втратимо дорожочинний час.

Що ж стосується Романа Петровича, то до нього підходить таке українське прислів'я: «Ще того Бог не вродив, щоб усім людям догодив». Я як голова обласної організації Народного союзу «Наша Україна» знаю Безсмертного як людину одержиму і чесну. Так, він багатьом незручний, але ж, прошттовхуючи реформу, він думає не про себе, а про благо України.

**Володимир ЯЛОВИЙ, заступник міського голови — секретар Київради (м. Київ), голова Співки секретарів місцевих рад Асоціації міст України і громад:**

— Із термінами проведення реформи не згодний. Роман Безсмертний пропонує провести реформу до виборів, а якщо не встигнемо — то перенести місцеві вибори на осінь 2006 року. Думаю, провести таку масштабну реформу в стислий термін неможливо. Треба змінити або створити наново не менш ніж 300 законів. Хіба наш парламент зуміє це зробити протягом року? Вважаю, що для системного реформування потрібні роки і роки. Але децентралізацію влади на місцях необхідно здійснити вже сьогодні. Пропоную забути слово «реформа», а проводити реальну децентралізацію влади в Україні.

***Проміжний висновок***

1. Інформаційна кампанія з підтримки реформи адміністративно-територіального устрою у 2005 році не була ефективною для ініціаторів реформи.

2. Засоби масової інформації в першу чергу висвітлювали ситуацію навколо реформи як велику небезпеку для усього суспільства, хоча в першу чергу мова йшла про небезпеку для досить невеликої кількості чиновників, які б можливо не знайшли собі місця у новій системі влади, яка була б більш прозорою, особливо у частині її формування, а також більш відповідальною за свої рішення та дії на кожных наступних виборах. Адже крім повноважень за законом вона б отримала для цього значно більші ресурси.

3. Коментарі щодо суті реформи, які давали у ЗМІ сільські та міські голови, депутати районних рад, навіть народні депутати України свідчать, що вони так і не змогли детально ознайомитись із змістом реформи, а висновки: «давайте не будемо говорити про ре-

---

форму, а проведемо децентралізацію» свідчать, що люди взагалі не розуміють, що децентралізація влади якраз є результатом реформи!

4. Оскільки до підготовчої роботи над реформою не залучалися політики тодішньої правлячої більшості, то навіть з боку політичних сил тодішньої парламентської більшості не було жодної активної інформаційної підтримки реформи.

5. Поява у ЗМІ публікацій про відсутність розуміння необхідності реформи та її суті серед членів Уряду стало додатковим ударом для розробників проекту реформи та зрештою призвело до згорання будь-яких робіт з підготовки реформи.

6. Засоби масової інформації не виконали свого призначення — безстороннього інформування населення про зміст та суть пропонованої реформи, натомість, завдяки у тому числі і ЗМІ, вдалося створити негативний образ як реформи, так і реформаторів.

## ЗАКЛЮЧНЕ СЛОВО

Інформація, викладена у цьому дослідженні, дає підстави стверджувати, що проблема удосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні існувала завжди, принаймі протягом 20-го століття.

В кожний конкретний історичний період держава, яка намагалась відповідати на внутрішні та зовніші виклики, які з'являлись, була змушена шукати нові моделі управління державою та її територіями, а, отже, змінювати систему адміністративно-територіального устрою та, відповідно, систему організації місцевої влади і її повноваження.

Загалом велика кількість трансформацій адміністративно-територіального устрою, що мали місце в Україні протягом останнього сторіччя, а то й останніх 50 років показують, що нинішні адміністративно-територіальні утворення сформувались не так давно і не завжди природнім чином, що дає підстави стверджувати, що їх перегляд на основі природного розселення людей з урахуванням історичних, демографічних та економічних реалій наших днів є об'єктивно необхідним і таким, що не може призвести до створення додаткових проблем та перешкод для людей, що там проживають.

Проведення реформи адміністративно-територіального устрою не є самоціллю, оскільки така реформа лише створює просторову основу для діяльності органів влади регіонального та місцевого рівня і має проводитись в комплексі. Правильно проведені реформи значно прискорюють розвиток держави та її територій.

---

Кожна реформа для її проведення потребує пасіонаріїв та політичної підтримки з боку керівництва держави, без цих елементів вона приречена на провал.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні є нагальною необхідною, без її проведення сподіватись на ефективний розвиток держави неможливо.

Проект концепції реформи адміністративно-територіального устрою разом із концепцією реформи місцевого самоврядування, які були предметом аналізу у цьому дослідженні, є досить детально проробленими і відповідають, як європейській практиці, так й історичному досвіду України і базуються на основі природного розселення людей та сповідають принцип просторового поліцентризму. Відтак є надія на успіх.

Нинішня ситуація в Україні, на жаль, частково схожа із ситуацією 2005 року, тому ризики у зриві початку реальних реформ є досить високими, хоча й меншими, ніж у 2005 році.

Загальна підтримка необхідності реформи адміністративно-територіального устрою на різних рівнях політиків та службовців постійно та об'єктивно зростає.

---

## ДЖЕРЕЛА

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення. Колектив авторів / За заг. ред. В. Г. Яцуби. — К., 2003.
2. Статистичний збірник. Регіони України. За ред. О. Г. Осауленка. — К., 2006.
3. Державна влада та місцеве самоврядування в Україні: децентралізація чи дискусія? А. Ткачук. — К., 2008.
4. Місцеве самоврядування. Світовий та український досвід. Р. Аграноф, А. Ткачук, Т. Браун. — К., 1997.
5. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети / За ред. З. С. Варналія. — К., 2007.
6. Проблеми формування добрососуського належного місцевого самоврядування. Збірник матеріалів / Заг. ред. М. О. Пухтинського. — К., 2008.
7. Політичні партії в Україні. Інформаційно-довідкове видання. Колектив авторів Я.В. Давидович та інші. — К., 2005.
8. Адміністративно-територіальна реформа: від моделювання до реалізації. Інформаційні матеріали Хмельницька, Волинська, Чернівецька, Полтавська, Харківська області. Інститут громадянського суспільства, 2006.
9. Проект концепції реформи адміністративно-територіального устрою. Мінрегіонбуд, 2009
10. Проект концепції реформи місцевого самоврядування. Мінрегіонбуд, 2009 [www.vinregionbud.gov.ua](http://www.vinregionbud.gov.ua)
11. Нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України з питань адміністративної реформи. (база [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua))
12. Нормативно-правові акти ВУЦВК, РНК УСРР, Президії Верховної Ради УСРР (близько 1300) за період з 1919 до 1990 років. (перелік доступний за [www.csi.org.ua](http://www.csi.org.ua))
13. Статті на тему реформи адміністративно-територіального устрою із газет: «Дзеркало тижня», «Голос України», «Урядовий кур'єр», «День». (перелік доступний за [www.csi.org.ua](http://www.csi.org.ua))

## **З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907-2009 роки**

*Автори: А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак;  
Редактор: Пакулько Валентина Володимирівна*

Інститут громадянського суспільства  
м. Київ, бульв. Дружби народів 22., к. 21  
тел./факс: 529-73-94  
ел. пошта: [csi@csi.org.ua](mailto:csi@csi.org.ua)  
Інтернет сторінка: [www.csi.org.ua](http://www.csi.org.ua)

Виготовлено ТОВ „ІКЦ Леста“

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої діяльності до Державного реєстру  
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції ДК 726 від

18.12.2001 р.

м. Київ, бульв. Дружби народів, 22, к. 21, тел. 529-07-32.

---

Підписано до друку з оригінал-макету 14.05.09 р.

Формат 84x108/32. Гарнітура NewtonCTT. Папір офсетний.

Умовн.-друк. арк. 6,72. Обл.-вид. арк.6,05. Наклад 12000 прим.