

**О. В. СКРИПНЮК.**  
доктор юридичних наук

## АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА І ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ СУЧАСНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*В статті досліджуються проблеми адміністративно-територіальної реформи, реформування місцевого самоврядування, розвиток територіальних громад, трансформації державної регіональної політики, законодавче забезпечення цього процесу.*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальна реформа, місцеве самоврядування, регіональна політика, законодавче забезпечення реформи.

*В статье исследуются проблемы административно-территориальной реформы, реформирование местного самоуправления, развитие территориальных общин, трансформации государственной региональной политики, законодательное обеспечение этого процесса.*

**Ключевые слова:** административно-территориальная реформа, местное самоуправление, региональная политика, законодательное обеспечение реформы.

*The article analyzes the problems of realization of administrative-territorial reform in Ukraine, reforming local self-government, development of territorial communities, transformation of the state regional politics, and legislative framework of this process.*

**Key words:** administrative-territorial reform, local self-government, regional policy, legislative framework of the reform.

Адміністративно-територіальна реформа в Україні має бути тісно пов'язана з реформуванням системи місцевого самоврядування, оскільки саме завдяки забезпеченню та реалізації реформи місцевого самоврядування вирішуватимуться такі важливі цілі, як: досягнення належного та ефективного розподілу повноважень між центральною владою і конкретними адміністративно-територіальними одиницями на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності; створення ефективної і стабільної системи функціонування територіальних громад та їх органів, забезпечення прозорості цієї діяльності, мінімізація умов для корупції; створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення; забезпечення організаційної та фінансової самостійності територіальних громад і наближення їх до європейських стандартів; надання більшості адміністративних послуг на рівні конкретних адміністративно-територіальних одиниць; формування дієвих місцевих бюджетів; створення умов, що сприяють сталому розвитку територіальних громад; створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань і функцій територіальних громад. Однак, досліджуючи реформування системи місцевого самоврядування в контексті проведення адміністративно-територіальної реформи, необхідно виділити принаймні дві важливі складові цього процесу<sup>1</sup>.

Йдеться про законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування. Це насамперед розроблення змін до законодавства про місцеве самовряду-

вання, про місцеві державні адміністрації в частині розмежування компетенції місцевого самоврядування та виконавчої влади, прийняття закону України про вибори до місцевих рад, внесення змін до законодавства про публічну службу в частині встановлення єдиних підходів і вимог до регулювання державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, прийняття нового закону про місцеві референдуми, забезпечення розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, внесення змін до бюджетного, податкового, тендерного та іншого законодавства, удосконалення законодавства в частині організаційно-кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації службовців, сертифікації якості управління виконавчих органів місцевого самоврядування.

Реформування місцевого самоврядування здійснюється одночасно на таких рівнях: конституційно-правовому, оскільки для системної реформи місцевого самоврядування потрібно тлумачення окремих статей чинної Конституції або внесення до неї відповідних змін і доповнень; законодавчо-спеціалізованому, оскільки необхідне внести зміни до законодавства про місцеве самоврядування, про організацію виконавчої влади, прийняти нормативно-правові акти про систему консультацій держави та самоврядування через асоціації місцевого самоврядування; законодавчо-галузевому, оскільки процес реформування місцевого самоврядування повинен супроводжуватись внесенням змін до законодавства у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства. Тільки зазначений комплексний характер законодавчого забезпечення реформування місцевого самоврядування, разом із впровадженням нової державної регіональної політики та оптимізації адміністративно-територіального устрою, дає змогу проведення структурних реформ, необхідних для України.

Важливий етап підготовки до реформи – це розробка цілісної концепції взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи, впровадження механізму партнерських відносин між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, проведення місцевих виборів за виборчою системою, що забезпечує належне представництво громадян у місцевих радах, територіальних громад у районних радах і районів у обласних, створення умов для підтримки формування економічно спроможних і самодостатніх територіальних громад. Причому, наголошуючи на значущості розробки чіткої науково обгрунтованої концепції реформи системи місцевого самоврядування, слід вказати на існування цілого ряду проблем, які вимагають свого теоретико-методологічного обгрунтування. Насамперед це проблема розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Фактично йдеться про ті випадки, коли держава делегує частину управлінських функцій до органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, найоптимальнішим є прагматичний спосіб розв'язання цієї проблеми. Коли конкретні управлінські повноваження неможливо чи недоцільно виконувати органам виконавчої влади, або ж коли на відповідному адміністративно-територіальному рівні вже створені представницькі органи

місцевого самоврядування та підпорядковані їм виконавчі органи, керуючись принципом доцільності передачі управлінських повноважень, до основних повноважень органів місцевого самоврядування громади слід віднести: управління (мається на увазі забезпечення функціонування представницького органу ради громади, виконавчого органу ради, органів самоорганізації населення); адміністрування місцевих податків та зборів; соціально-економічний розвиток громади; загальну освіту, дошкільну освіту і позашкільну освіту; охорону здоров'я в частині первинної та профілактичної медико-санітарної допомоги, швидкої медичної допомоги, стоматологічної допомоги; ветеринарну допомогу; культуру в частині забезпечення діяльності закладів культури, крім тих, що віднесені до регіонального та державного рівня, а також сприяння реалізації культурних і мистецьких програм, підтримка народних промислів; реалізацію молодіжних програм, забезпечення функціонування спортивних споруд загального користування, підтримку програм туризму; ведення планів освоєння території громади, генеральних планів поселень; будівництво, ремонт та утримання доріг місцевого значення, вулиць, площ; організацію дорожнього руху; організацію місцевого громадського транспорту; контроль у сфері експлуатації житла; організацію надання комунальних послуг (водопостачання, водовідведення, тепlopостачання, утилізація твердих побутових відходів); озеленення та благоустрій території, утримання кладовищ; охорону навколишнього середовища в частині контролю за виконанням законодавства з охорони навколишнього середовища та реалізації екологічних програм розвитку території; вирішення питань землевідведення, ведення земельно-кадастрової документації; лісове господарство; водне господарство; пожежна та рятувальна служби; забезпечення громадського порядку; управління комунальним майном громади; ведення реєстру виборців; ведення містобудівної кадастрової документації; здійснення соціальної допомоги, включаючи й реалізацію програм забезпечення соціальним житлом<sup>2</sup>.

Кажучи про доцільність подібного делегування повноважень, необхідно пам'ятати, що цей процес повинен відбуватися із дотриманням певних вимог. Насамперед, повноваження, що передаються органам місцевого самоврядування, повинні бути стандартизовані, для чого необхідні чіткі індикатори якості відповідних публічних послуг, а також критерії оцінки успішності виконання делегованих повноважень. Тобто процес делегування повноважень не може реалізовуватись поза своїм системним зв'язком з процесом контролю за тим, як ці повноваження реалізуються і якими є соціальні наслідки здійсненого делегування. Цей контроль фактично забезпечує ефективний зворотний зв'язок між державою та місцевим самоврядуванням у вигляді встановлення відповідних інституцій і створення системи консультацій між державними органами та органами місцевого самоврядування через їх асоціації. Причому контроль здійснюється як місцевими державними адміністраціями, так і громадськістю.

Органи місцевого самоврядування повинні бути готові і спроможні виконувати надані їм повноваження. З одного боку, це означає, що органи місцевого самоврядування мають достатні інструменти здійснення місцевої політики в частині переданих повноважень, регуляторні, інституційні, інформаційні можливості. Зокрема, територіальним спільнотам районів і областей повинно бути

надане право власності на об'єкти, які забезпечують виконання ними визначених законом функцій, а також право об'єднувати їхню комунальну власність чи набувати об'єкти в спільну комунальну власність для реалізації спільних програм, право передавати об'єкти з власності одного суб'єкта комунальної власності у власність іншого суб'єкта комунальної власності за угодами відповідних органів місцевого самоврядування у визначеному законом порядку. А з іншого боку, – що забезпечено належний рівень фінансування повноважень у вигляді закріплення частини податків та підтримки державою органів місцевого самоврядування, який ґрунтується на чітких, об'єктивних критеріях.

Важливим напрямом діяльності держави в процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи є забезпечення розвитку територіальних громад через реалізацію ефективної регіональної політики<sup>3</sup>. В теоретичному аспекті державна регіональна політика може бути охарактеризована як сукупність стратегічних заходів, засобів, механізмів, інструментів і взаємоузгоджених дій органів державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення розвитку держави в цілому і сталого збалансованого розвитку її регіонів, відповідно до поставлених цілей: створення повноцінного життєвого середовища для людей на всій території України; забезпечення просторової єдності держави; сталого збалансованого розвитку її регіонів. При цьому, кажучи про «регіональний розвиток», маються на увазі не будь-які зміни на рівні адміністративно-територіальних одиниць, а виключно позитивна динаміка процесу соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних, етнонаціональних змін у відповідних регіонах, як складова здійснення загальнодержавної стратегії розвитку країни відповідно до сформульованих цілей. Таким чином, метою державної регіональної політики є забезпечення: високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання, через забезпечення територіально цілісного і збалансованого розвитку України; інтеграції регіонів у єдиний політичний, правовий, інформаційний та культурний простір країни; максимально повного використання їх потенціалу з урахуванням природних, економічних, історичних, культурних, соціальних та інших особливостей, підвищення конкурентоздатності регіонів і територіальних громад.

В цьому плані найважливішим завданням є надання територіальним громадам та місцевим органам влади адекватних інструментів впливу на регіональний розвиток. Для цього необхідно забезпечити реалізації комплексу заходів, який включає в себе: узгодження стратегічних цілей та пріоритетів розвитку держави і регіонів, забезпечення стабільності та прогнозованості відносин між центральними і місцевими органами виконавчої влади щодо розвитку територій; здійснення державних інвестицій у поліпшення транспортної та телекомунікаційної інфраструктури; реалізація великих проектів приватного інвестування, що потребують підтримки уряду і спрямування кредитів міжнародних фінансових організацій; забезпечення мобільності робочої сили шляхом реформування професійної освіти та системи підвищення кваліфікації працівників, запровадження новітніх технологій муніципального менеджменту, вдосконалення системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;

децентралізація і розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо надання публічних послуг, розширення прав і посилення відповідальності цих органів за розв'язання соціально-економічних проблем розвитку регіонів, запровадження прозорого механізму контролю, у тому числі громадського, на кожному рівні управління; чітке розмежування функцій між центральними, регіональними і місцевими органами влади стосовно питань бюджету, власності, державної влади та механізму надання суспільних послуг; створення правових, економічних та організаційних умов для ефективної реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування; врегулювання основних засад і визначення порядку здійснення права комунальної власності, управління об'єктами права комунальної власності, у тому числі територіальних громад; реформування міжбюджетних відносин.

Хоча, досліджуючи процеси трансформації державної регіональної політики в світлі реалізації в Україні адміністративно-територіальної реформи, маємо відзначити, що в теоретико-методологічному плані було помилковим сприймати регіональну політику виключно як дії, які закріплюють регіоналізацію країни, оскільки насправді ефективна регіональна політика завжди містить в собі чіткі та ефективні заходи щодо забезпечення інтеграції окремих регіонів та сприяння партнерству між різними адміністративно-територіальними одиницями. В цьому плані державна регіональна політика повинна включати в себе такі заходи: державна підтримка міжрегіональних проектів, спрямованих на розв'язання спільних проблем соціально-економічного розвитку регіонів; стимулювання міжнародної співпраці, забезпечення пайового державного фінансування програм та проектів розвитку транскордонного співробітництва; сприяння розвитку співробітництва в межах європейських регіональних структур; сприяння розвитку внутрішнього туризму, культурних обмінів між регіонами, обмінів студентами між навчальними закладами, розташованими у різних регіонах; запровадження в навчальні плани загальної середньої освіти програми відвідування школярами різних регіонів України; запровадження у системі підготовки та перепідготовки кадрів державних службовців їх обов'язкового стажування в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування в різних регіонах України; запровадження в практику міжрегіональної ротації кадрів; створення системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування на основі загальнодержавних програм; забезпечення в навчальних програмах, підручниках та в навчальному процесі гармонійного поєднання завдань з формування місцевого і загальнонаціонального патріотизму; підтримка міжрегіональних, культурологічних, етнічних фестивалів, виставок, свят, інших масових заходів, спрямованих на зближення та порозуміння регіональних спільнот; підтримка організацій громадянського суспільства, діяльність яких спрямована на забезпечення місцевого та регіонального розвитку і сприяє залученню громадян до процесу міжрегіонального співробітництва та міжрегіональних обмінів; співпраця з міжнародними та іноземними організаціями, програмами і фондами, що сприяють регіональному розвитку.

Фактично до сьогоднішнього дня в Україні так і не було закріплено на законодавчому рівні єдині засади державної регіональної політики. Необхідність ухвалення такого закону прямо випливає із змісту Концепції державної регіональної політики і є необхідною умовою для створення правової основи реалізації нової державної регіональної політики її суб'єктами, ухвалення на основі цього закону інших необхідних законів та нормативно-правових актів вищих органів виконавчої влади.

На загальному правовому рівні державна регіональна політика України базується на Конституції України і спирається на нормативно-правові документи європейських інституцій, серед яких маємо згадати насамперед Європейську хартію місцевого самоврядування, Європейську конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами, а також додаткові протоколи до неї, Керівні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту, «Нову політику добросусідства», спільне рішення Європейського Парламенту та Європейської Ради № 1082/2006 від 5 липня 2006 р. «Про Європейські групування з метою територіальної кооперації» і деякі інші документи Ради Європи та Європейської Комісії.

Водночас слід нагадати, що нині в Україні не існує базового закону у сфері державної регіональної політики. В окремих сегментах цієї широкої сфери правового поля діє низка законів України, зокрема: Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», Закон України «Про державні цільові програми», Закон України «Про генеральну схему планування території України». Але очевидно, що нині діюче законодавство не здатне створити основи для реалізації нової державної регіональної політики, яка має охоплювати значно ширший спектр питань, ніж просто підтримка регіонального розвитку. В цьому плані серед конкретних законотворчих кроків слід згадати хіба що проект Закону України «Про засади державної регіональної політики», який було розроблено за дорученням Кабінету Міністрів України, за наслідками розгляду проекту Концепції державної регіональної політики на засіданні Кабінету Міністрів України 2 липня 2008 р.

Серед нагальних проблем, які дозволяє розв'язати прийняття цього закону, є насамперед чітке закріплення пріоритетів державної регіональної політики, якими в законопроекті визначено такі: 1) стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей за стандартами, затвердженими законодавством; 2) зменшення територіальної диференціації за індексом людського розвитку, перш за все між столицею держави містом Києвом та іншими регіонами України; 3) стимулювання міжрегіональної інтеграції, подолання міжрегіонального відчуження, інтеграція регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір; 4) визначення проблемних територій у регіонах і впровадження заходів державного реагування на ситуації, що склалися у них; 5) запровадження дієвих інструментів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних проектів і програм, ефективного використання місцевих ресурсів; 6) формування,

з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу, нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики; 7) оптимізація територіальної організації влади, формування ефективної системи публічної влади в регіонах, спроможної забезпечити сталий розвиток територій; 8) поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння виконанню завдань органами місцевого самоврядування; 9) впорядкування системи адміністративно-територіального устрою з чітким розподілом сфери повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 10) створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні, а територіальних громад – на регіональному, забезпечення врахування самобутності регіонів і їх конкурентних переваг при формуванні та реалізації державної регіональної політики<sup>4</sup>.

Узагальнюючи результати дослідження питань адміністративно-територіальної реформи та проведення ефективної регіональної політики в Україні та їх теоретико-методологічних засад, можна дійти таких висновків. Процес адміністративно-територіальної реформи необхідно досліджувати в контексті загальних змін, які відбуваються в Україні в процесі демократизації її політичної системи, а також системи організації публічної влади. З огляду на це можна наголосити, що адміністративно-територіальна реформа є необхідним елементом широкомасштабного реформування в Україні, який забезпечує демократичні трансформації на рівні організації адміністративно-територіального устрою, визначення типології адміністративно-територіальних одиниць, формування вимог до їх створення. Разом з тим запровадження адміністративно-територіальної реформи дозволяє з нових позицій підійти до розв'язання актуальних проблем організації публічної влади на рівні конкретних адміністративно-територіальних одиниць. З цим пов'язана необхідність серйозного науково-теоретичного та науково-методологічного забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Проведення адміністративно-територіальної реформи має досліджуватися в контексті реформування системи місцевого самоврядування, оскільки сьогодні законодавчі акти, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування, не повною мірою врегульовують питання організації діяльності територіальних громад, формування і діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, це стосується питань управління комунальною власністю, міжбюджетних відносин, різних форм безпосередньої участі громадян у виконанні завдань і функцій місцевого самоврядування, взаємовідносин органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з відповідними органами державної влади та їх посадовими особами, а також форм взаємодії територіальних громад, співробітництва у реалізації спільних проектів тощо. В цьому ж контексті слід вказати на актуальність зміни ідеології державної політики в регіональній сфері. Комплексне проведення зазначених заходів стимулюватиме формування і вдосконалення економічної, матеріальної, фінансової бази для розвитку територіальних громад, органів місцевого самоврядування, адміністративно-територіальних одиниць та регіонів. Розробка загальної концепції адміністративно-територіальної

реформи в Україні повинна не лише включати в себе визначення загальних вимог до організації адміністративно-територіального устрою, а й містити конкретні положення, які дозволяють встановити правовий статус адміністративно-територіальних одиниць, сформулювати конкретні вимоги до утворення адміністративно-територіальних одиниць, визначити організацію системи органів публічної влади, а також порядок формування кожного рівня адміністративно-територіального устрою. В цьому сенсі запорукою успіху є поєднання зусиль законодавців, науковців та громадськості, які спільними зусиллями повинні забезпечити реалізацію в Україні адміністративно-територіальної реформи.

1. *Скрипнюк О. В.* Адміністративно-територіальна реформа в умовах демократичного та авторитарного режимів: питання реалізації та розвитку // *Правова держава*. – Вип. 20. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. – С. 175. 2. Проблеми забезпечення адміністративної реформи в Україні: Матеріали «круглого столу» // *Право України*. – 2002. – № 12. – С. 47. 3. *Коваленко А. А.* Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики: Монографія. – К.: Довіра, 1997. – С. 73. 4. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: Монографія / За ред. І. О. Кресіної. – К.: Логос, 2009. – С. 59.