

УДК 352

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.3.23>**О. М. Світовий**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри публічного управління та адміністрування  
Уманського національного університету садівництва

**А. В. Мовчанюк**

кандидат економічних наук,  
доцент кафедри публічного управління та адміністрування  
Уманського національного університету садівництва

**М. І. Дяченко**

кандидат сільськогосподарських наук,  
доцент кафедри менеджменту  
Уманського національного університету садівництва

## **РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

*У статті проведено дослідження нормативної бази реформування адміністративно-територіального устрою та практичне втілення цього процесу в життя. Обґрунтована необхідність укрупнення районів та швидшого завершення створення об'єднаних територіальних громад. Наголошено, що реформування необхідно проводити комплексно, враховуючи усі сфери життя громади, максимально забезпечуючи жителів необхідними адміністративними та іншими послугами. Підкреслено, що проведення реформування повинно покращити доступ населення до якісних послуг. Децентралізація влади має поліпшити надання не тільки адміністративних послуг, а й медичних, освітніх та культурних.*

*Визначено, що місцева влада, яка буде обрана на чергових виборах, зобов'язана працювати по-новому, більш ефективно. Ця влада буде наділена більшими повноваженнями, ніж попередня, а відповідно, і більшими зобов'язаннями перед своїми громадами. Новий адміністративно-територіальний устрій нашої держави покращить також координацію дій усіх місцевих органів влади, прибере дублювання функцій у виконавчій владі. Це, у свою чергу, спричинить зменшення адміністративного апарату, що позитивно вплине на раціональне використання бюджетів усіх рівнів.*

*Однак зауважено, що реформування адміністративно-територіального устрою збіглося у часі із завершенням формування об'єднаних територіальних громад, що значно ускладнює цей процес. У цьому сенсі поки що немає чіткого розмежування повноважень районних рад та об'єднаних територіальних громад. Тому процес реформування адміністративно-територіального устрою ще необхідно удосконалювати через прийняття низки законодавчих актів, які сприятимуть його прискоренню.*

*Встановлено, що основною перевагою нового адміністративно-територіального устрою нашої держави буде можливість кожного члена громади якісно впливати на рішення влади та реалізувати свої громадянські права, уміння та навички. Реформування адміністративно-територіального устрою та завершення формування об'єднаних територіальних громад, на наш погляд, будуть базуватися на перспективі за такими основними напрямками, як удосконалення державного управління на території району та забезпечення створення і функціонування якомога більшої кількості спроможних територіальних громад.*

**Ключові слова:** реформування, децентралізація влади, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, територіальна громада.

**Постановка проблеми.** У нашій країні проходить системне реформування майже в усіх сферах життєдіяльності. Однією із цих реформ є децентралізація влади, яка спрямована на покращення комунікації місцевих органів влади та громад, підвищення якості надання адміністративних послуг населенню, а головне – надання більших повноважень місцевому самоврядуванню. У цьому контексті проходить і реформування адміністративно-територіального устрою нашої країни у частині укрупнення районів. Передача більшої частини повноважень районних служб до об'єднаних територіальних громад, та, на жаль, зменшення кількості населення призводить до необхідності зменшення кількості районів. На нашу думку, це вже є об'єктивною реальністю нашого життя. Важливість таких змін потребує всебічного вивчення цього процесу з точки зору розуміння причинно-наслідкових зв'язків та результатів цього реформування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Комплексне дослідження реформування місцевих органів влади та адміністративно-територіального устрою нашої країни проводить багато науковців, серед яких: Жаліло Я.А., Меленюк В.О., Пришляк М.І., Романова В.В., Шевченко О.В. та ін. Проте вказані процеси залишаються недостатньо вивченими, тому що вони постійно удосконалюються та наразі проходять одночасно і у прискореному режимі. Тому виникає багато невирішених питань, які потребують подальшого дослідження.

**Метою статті** є дослідження теоретичних та економіко-правових основ і законодавчого забезпечення процесу реформування адміністративно-територіального устрою в умовах децентралізації влади.

**Виклад основного матеріалу.** Реформування адміністративно-територіального устрою збіглося у часі із завершенням формування об'єднаних територіальних громад, що значно ускладнює цей процес. Ми погоджуємося із вченими, які стверджують, що завершення процесу об'єднання територіальних громад, проведення чергових місцевих виборів у 2020 році має кореспондуватися з формуванням нової системи адміністративно-територіального устрою, реформу-

ванням територіальної організації влади на субрегіональному (районному) рівні, синхронізацією цього процесу із впровадженням освітньої, медичної та інших секторальних реформ [1]. Іншими словами, реформування необхідно проводити комплексно, враховуючи усі сфери життя громади, максимально забезпечуючи жителів необхідними адміністративними та іншими послугами. Меленюк В.О. та Пришляк М.І. визначають, що інтерес територіальної громади – передусім, це усвідомлена потреба населення у сприятливому життєвому середовищі, в якому воно почувало б себе впевнено й комфортно. Його створення та підтримання забезпечується наявною системою органів місцевого самоврядування [2]. Тому, на наш погляд, головне завдання вказаних реформ – це забезпечити підвищення якості життя кожному члену громади.

До реформи в Україні загалом налічувалося 490 районів. Така сама кількість районних рад та районних державних адміністрацій. Обов'язкова їх наявність закріплена у Конституції України (статті 118 та 140) [3]. Після прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4], внесення змін Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] та прийняття інших законодавчих актів в частині децентралізації влади переважна більшість повноважень перейшла саме до громад від органів влади районного рівня.

17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів». Постанова набрала чинності 19 липня 2020 року після її опублікування в газеті «Голос України» від 18 липня 2020 року № 122 [6]. Згідно з документом, тепер в Україні буде створено 136 районів. Старі 490 районів, про які йшлося вище, ліквідовано цією ж Постановою. У статті 133 Конституції України не прописана кількість та назви районів, але прописана кількість та назви областей [3]. Тому Верховна Рада своєю Постановою могла змінювати кількість та назви районів без змін у Конституції України. У пункті 6 Постанови вказується, що у тримісячний строк із моменту

набрання чинності Кабінет міністрів України повинен забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цією Постановою, тобто до 19 жовтня 2020 року. З іншого боку, в пункті 4 цієї ж Постанови встановлено, що повноваження депутатів районних рад у районах, ліквідованих відповідно до пункту 3 цієї Постанови, припиняються в день набуття повноважень депутатів районних рад, обраних на перших виборах до районних рад у районах, утворених відповідно до пункту 1 цієї Постанови, тобто після 25 жовтня 2020 року. Виникає правова колізія, коли до виборів мають бути нові райони документально створені, але водночас у старих районах будуть діяти і районні ради і державні адміністрації. Тому реорганізація районів розпочнеться вже після місцевих виборів. Крім того, на нашу думку, необхідно прийняти низку законодавчих актів про розмежування повноважень новостворених територіальних структур та органів влади.

Ще в 2014 році Кабінет Міністрів України своїм Розпорядженням схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, метою якої є «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [7]. Зокрема, в Розпорядженні прописано, що реалізація Концепції сприятиме зміні статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи в системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території, а також забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня,

місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Але для цього необхідно провести зміни і в Конституцію України.

Тому із цією метою в кінці 2019 року до Верховної Ради України Президентом України був поданий законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [8]. У законопроекті пропонується районні та обласні державні адміністрації реорганізувати у офіси префекта. Префект, як представник держави, буде призначатися на посаду та звільняється з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Згідно із цим законопроектом замість районів будуть створені округи, а також виконавчі комітети окружних та обласних рад. Після їх створення до 1 березня 2021 року Президент України призначить перших префектів. Строк перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, місті Києві не може перевищувати трьох років. У даний час законопроект перебуває у процесі обговорення.

**Висновки і пропозиції.** Отже, реформування адміністративно-територіального устрою з укрупненням районів (із наступними змінами у Конституцію – округів) – це приведення у відповідність адміністративно-територіальних формувань до потреб населення щодо надання їм якісних послуг від влади. Також відбудеться зменшення адміністративного апарату та уникнення дублювання функцій владних структур внаслідок їх оптимізації через децентралізацію.

Основною перевагою нового адміністративно-територіального устрою нашої держави, на наш погляд, буде можливість кожного члена громади якісно впливати на рішення влади та реалізувати свої громадянські права, уміння та навички для подальшого процвітання нашої держави.

Реформування адміністративно-територіального устрою та завершення формування об'єднаних територіальних громад, на наш погляд, будуть базуватися на таких основних перспективних напрямках:

- удосконалення державного управління на території району;
- побудова більш ефективної організації місцевої влади;

- сприяння переходу певної частки обов'язків та значної частини фінансових ресурсів із районів до громад;
- забезпечення створення та функціонування якомога більшої кількості спроможних територіальних громад;
- раціональність територіального устрою дозволить швидше та ефективніше вирішувати проблеми громад;
- ефективне представлення спільних інтересів громад на більш якісному рівні, враховуючи особливості кожної громади.

**Список використаної літератури:**

1. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь. / Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2019. 115 с.
2. Меленюк В.О., Пришляк М.І. Про узгодження інтересів суб'єктів місцевого самоврядування як об'єктивної необхідності в умовах децентралізації. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Том 2. С. 220–225.
3. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами та доповненнями станом на 01.01.2020 р.). URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 27.08.2020).
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII (зі змінами та доповненнями станом на 14.05.2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 28.08.2020).
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами та доповненнями станом на 23.07.2020). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 28.08.2020).
6. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-IX. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#> (дата звернення: 27.08.2020).
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р> (дата звернення: 27.08.2020).
8. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Законопроект від 13.12.2019 № 2598. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644) (дата звернення: 28.08.2020).

**Svitovyi O., Movchaniuk A., Diachenko M. Reforming administrative-territorial structure in terms of decentralization of power: problems and prospects**

*The article examines the regulatory framework for reforming the administrative-territorial structure and the practical implementation of this process. The necessity of consolidation of districts and faster completion of creation of united territorial communities is substantiated. It was emphasized that the reform should be carried out comprehensively, taking into account all spheres of community life, providing residents with the necessary administrative and other services. It was emphasized that the reform should improve the access of the population to quality services. Decentralization of power should improve the provision of not only administrative services but also medical, educational and cultural ones.*

*It is determined that the local government, which will be elected in the next elections, is obliged to work in a new way, more efficiently. This power will be endowed with greater powers than the previous one, and, consequently, greater obligations to its communities. The new administrative-territorial structure of our state will also improve the coordination of actions of all local authorities, remove duplication of functions in the executive branch. This, in turn, will reduce the administrative apparatus, which will have a positive impact on the rational use of budgets at all levels.*

*However, it is noted that the reform of the administrative-territorial structure coincided with the completion of the formation of united territorial communities, which significantly complicates this process. In this sense, there is no clear division of powers between district councils and united territorial communities. Therefore, the process the reform of administrative-territorial structure still needs to be improved through the adoption of a number of legislative acts that will help accelerate it.*

*It is established that the main advantage of the new administrative-territorial structure of our state will be the ability of each member of the community to qualitatively influence government decisions and exercise their civil rights, skills and abilities. In our opinion, the reform of the administrative-territorial structure and the completion of the formation of united territorial communities will be based on the future in such key areas as improving public administration in the district and ensuring the creation and functioning of as many affluent territorial communities as possible.*

**Key words:** *reforming, decentralization of power, local self-government, administrative-territorial structure, territorial community.*