

*Дробуш І. В.,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри теорії та історії держави та права  
Національного університету водного господарства і природокористування*

## ТЕРИТОРІАЛЬНА ОСНОВА ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ

**Анотація.** Стаття присвячена актуальним питанням реформування територіальної основи місцевого самоврядування, яке забезпечить самодостатність територіальних громад, наявність відповідних ресурсів для реалізації прав територіальних громад шляхом надання якісних послуг населенню відповідно до встановлених соціальних стандартів. Автор акцентує увагу на необхідності укрупнення територій, зокрема розширення меж за рахунок віднесення земель, які межують з населеними пунктами, до сфери відання місцевих громад, визначення критеріїв віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст, районів.

**Ключові слова:** міське самоврядування, територіальна громада, адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, населений пункт.

**Постановка проблеми.** Розбудова України як правової, демократичної, соціальної держави не можлива без ефективного функціонування муніципальної влади. Розвиток особливої форми організації публічної недержавної влади на місцевому рівні пов'язаний з певним колом правових, політичних, адміністративно-територіальних та економічних проблем, які потребують негайного вирішення.

Правове регулювання та практика діяльності органів місцевого самоврядування не задовольняють сучасних потреб України і не відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування. Невиконання положень хартії і, як наслідок, узятих на себе зобов'язань, є істотною перешкодою на шляху реалізації курсу на інтеграцію до Європейського співтовариства, задекларованого Україною. У зв'язку з цим, слід зауважити, що з минулого року Україна знову перебуває під моніторингом з боку Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо стану місцевого самоврядування.

Крім того, за останні три роки було прийнято понад два десятки законів України, які істотно обмежують права органів місцевого самоврядування, суперечать державному курсу на децентралізацію управління, а ще більше – зареєстровано у вигляді законопроектів та активно лобюються окремими посадовими особами й народними депутатами. Починаючи з того, що обласні й районні ради більше не мають права затверджувати правила благоустрою на своїй території, і закінчуючи тим, що ці представницькі органи місцевого самоврядування позбавляються права участі у формуванні пропозиції щодо програм і заходів, включно з інвестиційними програмами (проектами), котрі можуть реалізовуватися за кошти державного фонду регіонального розвитку в наступному бюджетному періоді. Показовий у цьому контексті законопроект, який передбачає затвердження урядом штатних розписів міськвиконкомів.

Тенденція до концентрації повноважень у міністерствах і відомствах на центральному рівні стала головною перешкодою на шляху впровадження належного врядування.

Нині Президент України П. Порошенко наполягає на реформуванні місцевого самоврядування шляхом децентраліза-

ції, децентралізації владних повноважень, субсидіарності, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад, що, у свою чергу, вимагатиме зважених кроків щодо законодавчого вирішення нагальних проблем місцевого й регіонального розвитку в контексті державної регіональної політики, бюджетної, податкової та муніципальної реформ із дотримання положень Європейської хартії місцевого самоврядування.

При цьому більшість територіальних громад у сільських територіях неспроможні виконувати власні повноваження. Дотаційність 5419 місцевих бюджетів становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Через 5 років ми матимемо ситуацію, коли держбюджет на 70 % фінансуватиме вирішення місцевих проблем. Більшість громад із населенням до 500 осіб не має бюджетних установ, які надають послуги населенню. Відповідно – послуги недоступні або неякісні. Поглиблюється криза муніципальної інфраструктури, виникають загрози техногенних катастроф на тепломережах і каналізації. У системі дедалі чіткіше простежуються: неефективне управління та нецільове використання коштів, майна й інших місцевих ресурсів; відсутність нормативів публічних послуг та методології визначення їхньої вартості.

За Конституцією держава повинна фінансово підтримувати міське самоврядування, беручи участь у формуванні доходів відповідних бюджетів для забезпечення мінімальних соціальних потреб. Слід виходити з того, що функціонування ефективної бюджетної системи неможливе без достатньої доходної бази місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування мають бути зацікавлені у збільшенні доходів місцевих бюджетів. Для цього при розподілі доходів між бюджетами різних рівнів необхідно закріплювати (на довгострокових засадах) джерела формування місцевих бюджетів, а також встановлювати відсотки відрхувань від загальнодержавних податків. Потребує зміни принцип формування державного й місцевих бюджетів у бік розширення переліку та розмірів податків і зборів, які залишаються в розпорядженні територіальних громад, а також удосконалити механізм фінансування державою витрат органів місцевого самоврядування, яких вони зазнали внаслідок виконання делегованих повноважень виконавчої влади та рішень органів державної влади.

Так, надмірна роздрібненість і мала кількість більшості територіальних громад (з 12 тисяч територіальних громад в Україні більше половини має кількість менше трьох тисяч жителів, із них 4800 громад (тобто більше третини від всієї кількості) – менше однієї тисячі жителів, а 1100 сільських громад взагалі менше 500 жителів (насамперед сільських) призводить до фінансово-економічної неспроможності, відсутності резервів і ресурсів для власного економічного розвитку. Така громада не має фінансових можливостей навіть утримувати власний орган самоврядування, а мешканці відповідної території поз-

бавлені доступу до мінімальних необхідних послуг, не говорячи про їх якість.

Реальне місцеве самоврядування повноцінно може функціонувати лише в містах обласного значення. Інші суб'єкти місцевого самоврядування (сільські, селищні ради) в основному є дотаційними.

Все це переконливо свідчить про те, що вкрай необхідно розробити дієвий механізм реалізації функцій місцевого самоврядування, який передбачатиме ефективну взаємодію всіх його складових, зокрема правової, організаційної, матеріально-фінансової та не менш важливої – територіальної складової.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Питання щодо територіальної основи механізму функціонування місцевого самоврядування викликає значну зацікавленість як вітчизняної науки, так і представників самих муніципальних органів, органів виконавчої влади й особливо законодавця, оскільки на часі внесення змін до Конституції України саме в частині зміцнення муніципальної влади. Серед науковців зазначену проблематику досліджували В.Б. Авер'янов, О.А. Андрійко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, Р. Безсмертний, В.І. Борденюк, А. І. Доценко, І.Б. Коліушко, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, І.О. Кресіна, А.Р. Крусян, Г.О. Мурашин, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйко, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, С.О. Телешун, Ю.С. Шемшученко, В.М. Шкабаро й інші.

За участі науковців напрацьовано низку концепцій реформування місцевого самоврядування, вдосконалення системи територіальної організації влади в Україні, зокрема проект концепції реформи місцевого самоврядування, Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України, яка визначає основні засади організації адміністративно-територіального устрою та формування адміністративно-територіальних утворень, їхню типологію; організацію публічної влади на відповідних рівнях; законодавче забезпечення й етапи проведення адміністративно-територіальної реформи. Водночас розроблено ряд законопроектів, які мають на меті реформування територіальної основи місцевого самоврядування шляхом укрупнення, зокрема законопроект «Про співробітництво територіальних громад», «Про право територіальних громад на об'єднання» тощо. Таким чином, формування самодостатньої, дієздатної територіальної громади базового рівня та наділення її відповідними ресурсами для її подальшого розвитку є головним завданням як муніципальної реформи, так і реформи адміністративно-територіального устрою України.

Саме тому метою даної статті є висвітлення актуальних питань щодо реформування територіальної основи місцевого самоврядування, яке забезпечить самодостатність територіальних громад, наявність відповідних ресурсів для реалізації прав територіальних громад шляхом надання якісних послуг населенню відповідно до встановлених соціальних стандартів.

За змістом Конституції України система територіальних громад та утворюваних ними органів місцевого самоврядування нерозривно пов'язана із системою відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що є просторовою основою для організації й діяльності не тільки органів місцевого самоврядування, а й місцевих органів державної влади.

Територія – це сукупність просторово збіжних частин соціального, природно-ресурсного та інших потенціалів держави, щодо якої можна проводити відповідні регулятивні дії як з боку держави, так і з боку місцевих органів влади або самоврядування даної території. Як зазначає М.П. Орзіх, вона є не тільки формою прояву державного суверенітету, просторовою межею дії публічної (державної та самоврядної) влади, а й матеріальною основою створення територіальних колективів та

дії публічної влади [1, 61]. Територіальною (просторовою) основою здійснення функцій є сільські й міські населені пункти. Однак у науці та практиці державного будівництва питання про населений пункт як адміністративно-територіальну одиницю є досить дискусійним.

Професори М.І. Корнієнко, В.Ф. Погорілко [2, с. 665] визначають населений пункт як частину комплексно заселеної території України, що склалася як наслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву й зареєстрована в порядку, передбаченому законом. Проте не кожен населений пункт (село, селище, місто) може бути самостійною адміністративно-територіальною одиницею, самодостатньою для здійснення на її території місцевого самоврядування. Тому такою одиницею можуть бути як один населений пункт, так і декілька з довколишніми землями. На практиці вже давно склалися єдині адміністративно-територіальні одиниці, які складаються з кількох сіл, селищ і навіть невеликих міст, які діють під юрисдикцією єдиних територіальних громад та тих органів, які вони обирають. Так, на сьогодні в нашій державі є 28839 сільських населених пунктів, об'єднаних в 10 тис. самостійних територіальних одиниць, які називають сільрадами. Об'єднуються не тільки села, селища, а й міста. Отже, в Україні адміністративно-територіальну одиницю становлять, як правило, кілька населених пунктів, територіальні громади яких об'єднуються в одну та створюють спільні органи самоврядування для такої об'єднаної громади.

У зв'язку з цим, слушно є пропозиція професора М.І. Корнієнка щодо запровадження універсальної назви первинної ланки адміністративно-територіального поділу – «громада». Громаду як базовий рівень адміністративно-територіального устрою розглядає й А. Ткачук і пропонує запровадити такі рівні: 1 – АКР, області, міста-регіони; 2 – райони й місто-райони; 3 – громада [3, с. 49–50]. Громадами виступали б села, селища, міста, райони у містах або їх групи, об'єднані спільністю їхніх територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування. Це дозволило б вирішити ряд соціально-економічних проблем. Зокрема, розширення меж міст за рахунок прилеглих територій, які належать селам, селищам дозволило б, з одного боку, покращити стан місцевих фінансів за рахунок розширення переліку об'єктів оподаткування, а з іншого – вирішити нагальну проблему катастрофічної нестачі землі для задоволення одного з найнеобхідніших прав кожного члена територіальної громади – права на житло.

Дана пропозиція знайшла своє логічне продовження в законопроекті про внесення змін до Конституції України, внесеному на розгляд Верховної Ради України Президентом П. Порошенком, де саме громади є низовим рівнем адміністративно-територіального устрою України [4].

Концепція адміністративно-територіальної реформи теж базується на ідеї укрупнення територій. Пропонується, що окрема територіальна громада не може бути менше трьох тисяч осіб. Важливо відмітити, що одним з принципів, який покладено в основу реформування, є своєчасне надання допомоги мешканцям відповідної території. Так, береться до уваги доступність медичної допомоги й оперативність у разі пожежі. Відповідно, район повинен бути таким, щоб його центр знаходився в такому місці, щоб швидка та пожежна могли прибути на місце не більше ніж за двадцять хвилин. Крім того, розташування самих органів місцевого самоврядування має забезпечити доступність населення до органів місцевого самоврядування для отримання адміністративних та соціальних послуг.

Зокрема, Р.П. Безсмертний переконаний, що громада повинна налічувати не менш ніж 5 тисяч мешканців і є прихильником

трирівневої системи адміністративно-територіального устрою, яка має складатись із громади; району, міста-району (не менш ніж 70 тисяч мешканців); регіону, міста-регіону (із населенням не менш ніж 750 тисяч (наприклад, Харків, Одеса, Львів тощо)). Формування 33 регіонів, на думку автора, сприятиме підвищенню рівня надання послуг громадянам [5, с. 43–45]. В. Негода також є прихильником збереження трирівневого устрою (регіони, департаменти або округи; райони, міста, міста-райони та рівень громади й поселення). Автор пропонує відійти від схеми, за якою в громаді має бути не менше ніж 5 тис. осіб, а всім поселенням із статусом населених пунктів надати статус поселень. Райони пропонуються створювати на базі наявних, але великі райони необхідно зменшити. Створення департаментів та округів автор вважає доцільним у районах із кількістю жителів 8–10 тисяч, де буде сконцентровано органи державної влади, що надасть можливість чітко відокремити повноваження органів місцевого самоврядування від повноважень державних органів [6, с. 69–71].

Серед прихильників ідеї регіонального укрупнення АТУ варто виокремити пропозиції С. Телешуна. Автор вважає доцільним розподілити територію України не на області, а на регіони для збереження унітарності. На думку С. Телешуна, новоутворені регіони мають поділятися на менші адміністративно-територіальні одиниці – губернії, департаменти та громади. В основу поділу на губернії потрібно покласти територіальну ознаку, а департаменту на громади – пропорційну кількість населення на одну громаду [7, с. 223]. П. Масляк пропонує головною структурно-територіальною одиницею вважати регіон, що складався б з 70–90 громад. Автор, посилаючись на досвід Франції, вважає за доцільне поділити територію України на 99 округів або регіонів, замість наявних 25 областей, у результаті цього зникнуть громіздкі територіальні утворення і зменшиться бюрократія [8, с. 195].

Деякі дослідники приділяли значну увагу проблемі вдосконалення середнього й базового рівня адміністративно-територіальних одиниць. Так, А. Доценко схиляється до думки про необхідність запровадження таких категорій міст: найбільші міста (з населенням 1 млн і більше) – міжрегіонального значення; крупні міста (від 500 тис. до 1 млн осіб) – регіонального значення; великі міста (250–500 тис. осіб) – локального значення; невеликі або середні міста (50–250 тис. осіб) – спеціалізовані промислово-транспортні центри; малі міста (20–50 тис. осіб) – місцевого значення [9, с. 8]. Досліджуючи конституційно-правовий статус міст в Україні, В. Шкабаро обгрунтовує необхідність прийняття низки законів («Про статус міста в Україні», «Про міста-обласні центри», «Про малі міста України», «Про історичні міста України» тощо) під час проведення адміністративно-територіальної реформи, які сприяли б оптимальній реалізації правового статусу міста, розмежуванню функцій між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також закріпленню за міським самоврядуванням певних видів податків і місцевих зборів, створили механізм отримання державних дотацій і позик [10, с. 10].

Щодо статусу сіл як базових адміністративно-територіальних одиниць, А. Доценко вважає, що варто виокремити головні категорії, типи та групи сільських поселень. Так, мають бути села, сільця, слободи, слобідки, монастирі й хутори. Також запропоновано взяти до уваги досвід Білорусі, Латвії, Литви, Польщі та Угорщини й відродити містечка як самостійну форму територіальної організації міського розселення, замість селищ міського типу [9, с. 44–45].

М. Долішній пропонує на рівні районів утворити повіті або округи. Території адміністративно-територіальних одиниць

нижчого рівня (повіті) – шляхом укрупнення сільрад. Повітом може бути група сіл, селищ, малих міст, а округи охоплюватимуть декілька нинішніх районів [8, с. 190].

**Висновки.** Наявна система територіальної організації влади занадто громіздка, вимагає значних коштів для свого утримання, надмірно централізована, породжує дублювання повноважень органів місцевого самоврядування й органів державної виконавчої влади, що призводить до конфліктів між різними рівнями публічної влади на місцевому рівні, унеможлиблює реалізацію прав відповідних територіальних громад.

Необхідно розробити критерії віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст, районів. Як свідчить практика, кількість населення у межах груп адміністративно-територіальних одиниць коливається: серед районів – від 6,2 тис. жителів у Поліському районі Київської області до 183 тис. жителів у Харківському районі Харківської області; серед міст районного значення – від 1 тис. жителів м. Угнів Львівської області до 36,6 тис. у м. Вишньому Київської області; серед селищ міського типу – від 43 жителів смт Войкове Донецької області до 21,5 тис. жителів у смт Піскове Харківської області. В наявній системі адміністративно-територіального устрою 93 міста мають населення менше ніж 10 тисяч жителів, разом з тим, 47 селищ міського типу мають населення понад 10 тисяч жителів [11, с. 19].

Це породжує існування диспропорцій у рівнях бюджетної забезпеченості жителів цих адміністративно-територіальних одиниць, різної доступності до адміністративних, соціальних та інших видів послуг тощо.

Функціонування місцевого самоврядування неможливе без визначення територіальних меж. Так, за даними Держкомзему за останні роки в Україні встановлено або змінено межі лише у 19 252 населених пунктах (більшість таких меж встановлено ще у минулому столітті), що становить 64,5 % від їх загальної кількості, у тому числі у 78 містах обласного значення, що становить лише 43 % у цій групі адміністративно-територіальних одиниць; у 112 містах районного значення – 40 %, у 552 селищах міського типу – 62,3 %; у 18 510 сільських населених пунктах – 65 %.

Крім того, земля за межами населених пунктів має бути передана місцевим громадам (а не перебувати в ручному управлінні райдержадміністрацій, як тепер). Території мають перебувати під юрисдикцією громад базового рівня (сільських, селищних, міських рад), за винятком земель державної власності (для об'єктів державної власності). Для цього потрібно провести розмежування земель державної та комунальної власності (відповідно до законодавства); визначити в натурі й закріпити межі юрисдикції кожної сільської, селищної, міської ради.

У підсумку це зміцнить фінансово-матеріальну основу місцевого самоврядування; збільшить обсяги доходів місцевого самоврядування; підвищить ефективність використання земель; наблизить послуги до людей і дозволить реалізувати соціальні права на рівні відповідних територіальних громад.

### *Література:*

1. Орзіх М.П. Самоврядні території в системі державного устрою України / М.П. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1–2. – К., 1993. – С. 61.
2. Корнієнко М.І. Територіальний устрій і місцеве самоврядування в Україні / М.І. Корнієнко; за ред. В.Ф. Погорілка // Конституційне право України. – К., 1999. – 698 с.
3. Матеріали громадських обговорень проекту Закону України «Про територіальний устрій України». – К., 2005. – 56 с.
4. Рада почала процес зміни Конституції України 3 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://palm.newsru.ua/ukraine/03jul2014/konstitut.html>.

5. Безсмертний Р.П. Проблеми трансформації адміністративно-територіального устрою / Р.П. Безсмертний // Муніципальний рух: новий етап розвитку : Матеріали VII Всеукр. муніципальних слухань «Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку», Бердянськ, 6 вересня 2001 р.; за ред. М. Пухтинського. – К., 2005. – 124 с.
6. Матеріали громадських обговорень законопроектів «Про територіальний устрій України», «Про місцеве самоврядування громад», «Про самоврядування району», «Про самоврядування області», «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» 26 липня 2005 року / Харківська обласна державна адміністрація, Національний технічний ун-т «Харківський політехн. ін-т». – Х., 2005. – 199 с.
7. Телешун С.О. Державний устрій України: проблеми політики, теорії, практики : [монографія] / С.О. Телешун. – Івано-Франківськ: Лілея, 2000. – 317 с.
8. Шевчук Л.Т. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою України : [монографія] / Л.Т. Шевчук, В.С. Кравців, С.Й. Вовканич та ін. – Л., 2007 – 254 с.
9. Доценко А.І. Адміністративно-територіальний устрій і розселення в Україні / А.І. Доценко / НАН України, Рада з вивчення продуктивних сил України. – К. : РВПС України НАН України, 2003. – 76 с.
10. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / В.М. Шкабаро; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2004. – 19 с.
11. Серьогіна С. Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні / С. Серьогіна // Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності. Бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. – 2012. – № 8. – С. 19–20.

**Дробуш І. В. Територіальна основа функціонування місцевого самоуправління в Україні: актуальні питання реформування**

**Анотація.** Стаття посвячена актуальним вопросам реформування територіальної основи місцевого са-

моуправління, которое обеспечит самодостаточность территориальных общин, наличие соответствующих ресурсов для реализации прав территориальных общин путем предоставления качественных услуг населению, в соответствии с установленными социальными стандартами. Автор акцентирует внимание на необходимости укрупнения территорий, в частности расширения границ за счет отнесения земель, граничащих с населенными пунктами, в сферу ведения местных общин, определения критериев отнесения населенных пунктов к категории сел, поселков, городов, районов.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территориальная община, административно-территориальное устройство, административно-территориальная единица, населенный пункт.

**Drobush I. The territorial basis for the functioning of local self-government in Ukraine: issues of reform**

**Summary.** The article is devoted to topical issues of reforming the territorial base of local governments to ensure the self-sufficiency of local communities, the availability of adequate resources for the rights of local communities by providing quality services to the public in accordance with the established social standards. The author emphasizes the need for consolidation of areas, including expanding the boundaries by classifying land bordering the settlements, to the jurisdiction of the local communities, the definition criteria of classification of settlements to the category of villages, towns, cities and regions.

**Key words:** local government, local community, administrative-territorial structure, administrative-territorial unit town.