

Концептуальні засади реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні

На основі аналізу чинної системи адміністративно-територіального устрою та організації місцевого самоврядування в Україні обґрунтовується необхідність її реформування. Пропонується авторське бачення перспективної моделі адміністративно-територіального устрою, наведено орієнтовну схему розподілу функцій і повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, показано алгоритм здійснення адміністративно-територіальної реформи.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, місцеве самоврядування, територіальна громада, адміністративно-територіальна реформа.

Потреба реформування. Адміністративно-територіальний устрій (АТУ) в юридичній енциклопедії визначено як поділ території держави на систему адміністративних одиниць (край, область, провінція, департамент, округ, губернія, земля (земство), воеводство, кантон, волость, повіт, район, громада, місто, село та ін.), відповідно до якого утворюється вертикальна структура органів державної влади і управління, а також здійснюються спрямовані процеси централізації та децентралізації [1]. Необхідність такого поділу постає з потреби представництва вищої державної влади на окремих територіях, певна географічна віддаленість яких від політичного центру держави унеможлиблює як безпосередню реалізацію функцій та завдань вищої державної влади, так і забезпечення широкого зворотного зв'язку у відносинах між державною владою і жителями цих територій.

Таким чином, важливими елементами поняття адміністративно-територіальних одиниць є визначеність їх території, повсюдність, адміністративна функціональність.

Дане визначення у контексті сучасної світової та європейської практики потребує уточнення, суть котрого зумовлена зростаючою роллю місцевого самоврядування в системі публічної влади та розмежуванням компетенцій органів державної влади та місцевого самоврядування в державному та територіальному управлінні. На місцевому та регіональному (територіальному) рівнях практично усі компетенції, крім компетенцій загальнодержавного значення, належать до повноважень органів місцевого самоврядування. Компетенції вертикалі державної влади стосовно місцевого самоврядування при цьому пов'язуються з контрольними функціями (контроль дотримання Конституції та законодавства).

Реформування адміністративно-територіального устрою слід розглядати з позицій створення необхідних передумов для вдосконалення системи публічної влади, ефективного територіального розвитку, використання потенціалу самоорганізації та ініціативи територіальних громад та, в кінцевому підсумку, підвищення рівня життя громадян. В даному контексті реформування адміністративно-територіального устрою поряд з адміністративною реформою є невід'ємним компонентом загальної адміністративно-територіальної реформи (АТР), необхідність котрої в Україні практично ніким не заперечується, однак за останні 15 років так і не розпочатої.

Вимоги до адміністративно-територіального устрою в процесі розвитку держави змінюються. На даному етапі, котрий характеризується перехідними (трансформаційними) процесами в економічних та суспільно-політичних відносинах в Україні на фоні низьких питомих показників валового національного продукту, низького рівня матеріального добробуту населення, неможливо абсолютно копіювати європейські системи адміністративно-територіального устрою та механізми їх функціонування, які опираються на високий рівень економічного розвитку та самоорганізації громадян. Разом з тим, історичний досвід українців, сучасні тенденції у розбудові публічної влади, курс на євроінтеграцію, ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування ставлять питання про сумісність основних засад побудови системи АТУ в Україні з європейськими критеріями та стандартами адміністративно-територіального устрою й функціонування місцевого самоврядування та державної влади.

Чинні в Україні адміністративно-територіальний устрій та система територіального управління мають чимало структурних вад та невідповідностей європейським принципам. У розроблених (2008-2009 рр.) Міністерством регіонального розвитку та будівництва України проектах концепції реформи адміністративно-територіального устрою України досить вичерпно визначалися основні проблеми чинної системи АТУ [2]:

- невпорядкованість його структури;
- відсутність єдиної класифікації адміністративно-територіальних одиниць та застарілість порядку і критеріїв їх віднесення до відповідних категорій;
- значна диспропорція в ресурсному забезпеченні та рівнях соціально-економічного розвитку між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня;
- невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх ресурсному потенціалу;
- наявність у складі адміністративно-територіальної одиниці інших адміністративно-територіальних одиниць цього ж рівня;
- невідповідність адміністративно-територіальних одиниць рекомендаціям до адміністративно-територіальних одиниць Європейського Союзу;
- наявність у межах території деяких адміністративно-територіальних одиниць територій, що належать іншим адміністративно-територіальним одиницям цього ж рівня адміністративно-територіального устрою;
- надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового (понад 12 тис.) та районного рівня (понад 500), що знижує ефективність надання ними відповідних послуг та контролю.

При цьому зазначено, що нераціональний адміністративно-територіальний устрій України спричинює:

- дублювання повноважень органів публічної влади різних рівнів адміністративно-територіального устрою, що породжує неузгодженість компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;
- неможливість повного розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіальних одиниць, що знижує ефективність органів публічної влади та породжує їх безвідповідальність;

- ускладнення земельних відносин через наявність земель з невизначеною юрисдикцією суб'єктів та земель з декількома власниками – особами публічного права, що знижує ефективність їх використання;
- невідповідність рівнів органів місцевого самоврядування, які ухвалюють рішення із земельних питань, рівню важливості питань, що провокує ризики корупції;
- недосконалість системи міжбюджетних трансфертів, що породжує нерівномірність забезпечення населення послугами, які надаються відповідними бюджетними установами на рівні міста районного значення, селища, села;
- неефективне використання ресурсів на забезпечення функціонування органів публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях;
- низьку інвестиційну привабливість у зв'язку із ускладненою системою адміністративних відносин;
- неможливість вироблення єдиних уніфікованих критеріїв оцінки ефективності витрачання коштів на управління адміністративно-територіальними одиницями одного рівня;
- занепад сільської бюджетної інфраструктури, насамперед на периферії районів і, як наслідок, прискорену міграцію сільського населення.

Варто також зазначити, що чинна система формування місцевих бюджетів та комунікацій між різними рівнями місцевого самоврядування не сприяє генерації місцевих ініціатив щодо економічного розвитку територій.

Вирішення вищеперелічених проблем потребує не лише реформи адміністративно-територіального устрою, а й реформи публічної влади в Україні, модернізації регуляторної політики, бюджетних відносин, політики регіонального розвитку.

Мінрегіонбудом України у 2010 р. було підготовлено пакет законодавчих актів щодо питань АТР: проекти законів України «Про основи державної регіональної політики», «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», «Про державну підтримку об'єднання сільських територіальних громад», «Про адміністративно-територіальний устрій України». Зазначені документи обговорювалися на колегії Мінрегіонбуду 18.11.2010 р., на якій було прийнято рішення рекомендувати їх до розгляду Кабінетом Міністрів України.

Положення вищевказаних проектів законів націлені на врегулювання окремих питань функціонування чинної системи АТУ в Україні, однак не мають реформаторського характеру: надалі має місце підміна поняття адміністративно-територіальних одиниць одиницями системи поселень або інститутами організації влади (ради); не міститься механізмів реального реформування територіального поділу (принцип добровільного об'єднання громад буде блокуватися і має, на нашу думку, бути заміненим при проведенні реформи принципом врахування думки громад при збереженні за органами державної влади права прийняти остаточне рішення); не забезпечуються умови для ефективного виконання функцій місцевого самоврядування на рівні одиниць АТУ нижчого рівня (особливо стосовно сільської, селищної територіальної громади); не розкриваються можливості зміцнення фінансово-економічного базису місцевого самоврядування; не чітко розмежовуються повноваження різних рівнів місцевого самоврядування; зберігається підміна виконавчих органів районних та обласних рад місцевими державними адміністраціями; має місце намагання модифікувати систему АТУ

у межах чинної Конституції України, хоча реальне реформування неможливе без внесення окремих змін до неї.

Виходячи з цього, спробуємо розкрити наше бачення важливих питань реформи адміністративно-територіального устрою як бази для ефективнішої територіальної організації влади у державі, зокрема:

- визначення структури адміністративно-територіальних одиниць (АТО) та системи адміністративно-територіального устрою;
- обґрунтування критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць;
- визначення правового статусу АТО та особливостей побудови системи публічної влади відповідно до складових системи адміністративно-територіального устрою;
- визначення умов проведення реформи АТУ.

Пропонована модель адміністративно-територіального устрою.

Виходячи з Конституції України, ст. 133, систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Містам Київ та Севастополь визначено спеціальний статус, і в системі адміністративно-територіального устрою України вони перебувають на одному рівні з Автономною Республікою Крим та областями. Конституція не визначає ієрархічності, правового статусу адміністративно-територіальних одиниць, принципів та критеріїв їх формування. В основному чинний територіальний устрій України відповідає територіальній системі АТО, успадкованій від радянського періоду.

Що стосується місцевого самоврядування, то ст. 140 Конституції України визначає, що воно здійснюється територіальними громадами – жителями села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Місцеве самоврядування може здійснюватися як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Тобто ради розглядаються як управлінські органи і їх не варто ототожнювати з одиницями адміністративно-територіального устрою, як це має місце зараз. Виходячи з цього, саме територіальні громади можуть розглядатися як базова низова ланка АТУ і у територіальному, і в управлінському аспектах, оскільки надання статусу адміністративно-територіальній одиниці усім поселенням (в Україні їх 27 тис.) призведе до ще більшої подрібненості одиниць АТУ. Представлення спільних інтересів територіальних громад за Конституцією відведено районним та обласним радам.

Виходячи з цього, адміністративно-територіальними одиницями в системі адміністративно-територіального устрою України було б доречно розглядати *територіальні громади*, в тому числі об'єднані: *сільські, селищні, міські* (з можливим виділенням територіальних громад районів у великих містах з чисельністю населення понад 300 тис.); *райони; області і Автономну Республіку Крим*. Це дозволяло б уникнути змішування понять та одиниць системи розселення і системи адміністративно-територіального устрою. Зазначимо, що така триступенева побудова АТУ була притаманна для України та її окремих регіонів і в попередні періоди.

Чинний поділ на області в Україні (24 області) в цілому відповідає критеріям регіонів рівня 2 за номенклатурою територіальних одиниць для статистики (NUTS), котрі є основними у втіленні регіональної політики Європейського Союзу. Цей поділ закріплено Конституцією України і вагомим підстав для відмови від нього немає.

Рівень NUTS 3 приблизно відповідає адміністративним районам України (490 районів без міських) чи їх групам. Цей рівень є важливим у контексті реалізації програм міжрегіонального співробітництва. В процесі реформування адміністративно-територіального устрою було б доцільно укрупнити адміністративні одиниці даного рівня до передбаченого стандартами ЄС мінімального рівня чисельності населення для регіонів рівня NUTS 3 у 150 тис. мешканців. Разом з тим, у Республіці Польща, наприклад, розглядаються питання відмови від АТО середнього рівня – повіту. У цьому контексті важливо визначитися щодо потреби у середній ланці АТО. Схиляємося до думки, що на даному етапі доцільно провести їх укрупнення і зберегти з перспективою відмови від них у майбутньому. Доцільність використання середньої ланки АТО – районів пов'язується з потребою в організаційній допомозі органам місцевого самоврядування базового рівня від рівня району на етапі їх адаптації до розширення повноважень та самостійності, доцільністю концентрації на рівні районів окремих функцій місцевого самоврядування, які сільські, селищні територіальні громади належно виконувати не зможуть.

Основою місцевого самоврядування (низовою ланкою) в даний час є АТО в якості міських (456), районних у містах (80), селищних (784), сільських (10278) рад. На одну селищну, сільську раду припадає 1400 жителів. У європейських країнах відсутні уніфіковані стандарти щодо чисельності АТО нижчого рівня. Їх кількість коливається від 35 тис. комун у Франції з середньою кількістю населення 1560 до 56 одиниць зі самоврядним статусом у Литві (12 міст та 44 сільські райони) з середньою кількістю жителів 58 тис. осіб. Разом з тим, тенденція до скорочення кількості та укрупнення самоврядних громад у країнах Європи прослідковується. У процесі реформ адміністративно-територіального устрою кількість громад була зменшена у Німеччині в 3 рази, в Данії у 3,6 разу, у Нідерландах в 1,6 разу, у Швеції у 8,6 разу тощо. Найбільш часто середня кількість мешканців у самоврядній громаді у країнах Європи становить 5–10 тис. [3,4].

Враховуючи низький ресурсний потенціал дрібних самоврядних громад в Україні, у процесі адміністративно-територіальної реформи необхідно провести укрупнення АТО нижчого рівня. При цьому варто погодитися з аргументацією, що мінімальна чисельність територіальних громад може бути близькою до 5 тис. мешканців (менше у малонаселених регіонах з невисокою щільністю поселень) і включати кілька поселень (як правило біля 7, тобто 2–3 існуючі на даний час сільські ради). Для згладжування факторів виникнення додаткової периферійності при об'єднанні громад, забезпечення представництва в органі місцевого самоврядування усіх поселень, що входитимуть до об'єднаної громади, слід внести зміни до чинного порядку обрання депутатів до представницьких органів місцевого самоврядування об'єднаних громад (обирати і від поселень, і пропорційно кількості населення).

Модель системи адміністративно-територіальних одиниць матиме наступний вигляд. Нижчому рівню самоврядування відповідатимуть адміністративно-територіальні одиниці – територіальні громади: *сільські* (у разі входження тільки сільських поселень), *селищні* (у разі входження селищних, або селищних і сільських поселень), *міські* (у разі входження міських, або міських, селищних і сільських поселень) *територіальні громади*. У міських громадах з чисельністю мешканців понад 300 тис. за рішенням органів місцевого самоврядування можуть виділятися територіальні громади районів і наділятися частиною повноважень міської громади. Для вирішення питань щодо компетенцій громад,

міжбюджетних відносин та трансфертів доцільно встановити градацію громад залежно від чисельності, структури населення, їх інфраструктурного забезпечення та економічної бази. Назви громад можуть походити від назв їх центральних поселень (наприклад, Львівська міська територіальна громада, Славська селищна територіальна громада, Верхньовисоцька сільська територіальна громада).

Середній рівень адміністративно-територіального поділу становитимуть райони, територія котрих складатиметься з територіальних громад, розташованих у їх межах. Чисельність населення АТО такого рівня (якщо буде визнано доцільним об'єднувати райони чи змінювати їх межі) розглядається близькою до 150 тис. Міські територіальні громади з чисельністю мешканців понад 150 тис. при цьому можуть поєднувати компетенції АТО рівня району і міської територіальної громади.

Вищий рівень адміністративно-територіального поділу відповідатиме областям, Автономній Республіці Крим та місту зі спеціальним статусом Києву (Севастополь не відповідає рівню NUTS 2 за чисельністю жителів майже втричі).

При цьому устрій самоврядування не повинен мати ієрархії. Складові системи адміністративно-територіального устрою в самоврядному аспекті мають діяти за принципом субсидіарності, доповнювати одна одну, а не накладатися (побудова вертикалі державної влади може здійснюватися через систему АТУ і за іншими принципами).

Концепція правового статусу адміністративно-територіальних одиниць. Виходячи з принципу субсидіарності, адміністративно-територіальні одиниці в системі місцевого самоврядування є незалежними, виконують чітко визначені законодавством повноваження щодо надання соціальних, адміністративних та інших послуг, забезпечення територіального управління й міжрегіональних зв'язків. Їхня незалежність має базуватися також на прямих бюджетних відносинах з Міністерством фінансів України, прямих відносинах з центральними органами влади. Органам місцевого самоврядування кожної з АТО надається статус юридичної особи.

Органи державної влади не втручаються у компетенції органів місцевого самоврядування, здійснюючи функції контролю дотримання ними Конституції України та вимог закону й вживаючи передбачених законом заходів у разі виявлення порушень, аж до відсторонення (у судовому порядку) посадових осіб місцевого самоврядування від виконання покладених на них обов'язків чи ініціювання припинення повноважень керівних органів місцевого самоврядування.

Керівними органами, що здійснюють функції місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях, вважаються: збори громади, ради територіальних громад – сільські, селищні, міські, районні, обласні ради, їх виконавчі органи, голови сільської, селищної, міської територіальної громади, а також органи самоорганізації населення, створювані відповідно до закону. Представлення інтересів окремих поселень, що входять до об'єднаних територіальних громад, може здійснюватися через інститут старост, обраних громадами, котрі мають входити до складу депутатів рад територіальних громад.

Органам місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів державної влади. При цьому держава фінансує здійснення таких повноважень у повному обсязі та контролює їх виконання.

Повноваження органів місцевого самоврядування та місцеві бюджети. Повноваження органів місцевого самоврядування, реалізація яких потребує фінансування з місцевих бюджетів, можна диференціювати на принципах

субсидіарності, повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосередніх споживачів відповідно до групування бюджетних видатків, передбаченого ст. 86 Бюджетного кодексу України:

- *перша група* – на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання гарантованих послуг і які розташовані найближче до споживача (повноваження сільських, селищних, міських територіальних громад);
- *друга група* – на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують надання основних гарантованих послуг для всіх громадян України (повноваження районів та міських з чисельністю населення понад 150 тис. територіальних громад);
- *третья група* – на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, які забезпечують гарантовані послуги для окремих категорій громадян, або реалізацію програм, потреба в яких існує у всіх регіонах України (повноваження областей).

Необхідною є розробка переліку функцій органів місцевого самоврядування різних рівнів та стандартизованого набору підпорядкованих ним установ, котрі забезпечуватимуть повноту надання гарантованих послуг, що полегшуватиме визначення необхідного рівня їх бюджетного фінансування. Враховуючи, що дотаційними більше як на половину є 78% усіх територіальних громад (у гірській частині Львівської області тільки 5 з 104 територіальних громад є бездотаційними), потреба в цьому є більш ніж очевидною.

Концептуально розподіл функцій та установ може мати наступний вигляд.

1. Низовий рівень АТО (сільська, селищна, міська територіальна громада) наділяється такими функціями:

- будівництво та утримання місцевих доріг, вулиць і площ;
- освіта та культура: дошкільна освіта, школи 1 – 3 ступенів (школа 1 ступеня у всіх поселеннях), позашкільна освіта, бібліотеки, будинки культури, турбота про пам'ятники);
- охорона навколишнього середовища та управління місцевими
- водними ресурсами;
- будівництво і технічне обслуговування систем водопостачання, каналізації та водоочищення;
- благоустрій, підтримання чистоти, прибирання, вивезення, складування та утилізація відходів;
- функціонування ринків та організація торгівлі;
- будівництво муніципального житла;
- організація роботи місцевого транспорту;
- організація місць поховання та догляд за ними;
- охорона здоров'я на базовому рівні (ФАП у кожному поселенні, амбулаторія для АТО) і соціальна допомога (центри соціального забезпечення);
- спорт і туризм (спортивні споруди, клуби, центри дозвілля);
- громадський порядок і безпека громадян, протипожежний та протипаводковий захист (спільно з відповідними державними органами);
- утримання установ, підпорядкованих територіальній громаді;
- організація електро- та теплопостачання, постачання твердого палива та газу.

2. Середній рівень (район) реалізує завдання в галузі:

- освіти на рівні старшої школи (3 ступеня), навчальних закладів для дітей, які потребують спеціальної допомоги і реабілітації, та культури (музичні, мистецькі школи);

- охорони здоров'я (стаціонарні лікарні, районні стоматологічні поліклініки);
- соціального захисту, сімейної політики та підтримки інвалідів й осіб похилого віку;
- транспорту в районі (організація та співфінансування місцевих автобусних маршрутів між територіальними громадами району);
- догляду та утримання доріг районного значення;
- культури (мистецькі колективи, фестивалі, конкурси) та охорони культурних об'єктів;
- архітектури та будівництва;
- управління охороною навколишнього середовища;
- управління сільським і лісовим господарством, рибальством;
- управління громадським порядком і безпекою громадян (спільно з відповідними державними органами);
- організації захисту від повеней, пожеж та інших надзвичайних загроз життю та здоров'ю людини та навколишньому середовищу;
- безробіття та активізація місцевого ринку праці;
- захисту прав споживачів.

3. Вищий рівень (область) виконує завдання з вироблення та реалізації політики розвитку області та розв'язання міжрайонних питань і питань загальнообласного значення:

- створює умови для економічного розвитку, збалансування ринку праці, реалізації проектів на підтримку малих та середніх підприємств, здійснює заходи з рекламування інвестиційної привабливості області, ініціює створення необхідних організаційних форм для залучення інвестицій та міжнародної фінансової допомоги (агенцій, фондів регіонального розвитку) організовує міжрегіональну співпрацю, розробку та реалізацію стратегії та програм регіонального розвитку, ініціює укладення угод щодо регіонального розвитку з центральними органами влади;
- утримує та розбудовує регіональну громадську та технічну інфраструктуру (управління дорогами міжрайонного та обласного значення, автобусним транспортом міжрайонного сполучення);
- підтримує розвиток науки, освіти (через центри вдосконалення вчителів), і культури (театри, філармонії, музеї);
- забезпечує раціональне використання природних ресурсів та збереження навколишнього природного середовища (дозвільні функції, екологічний контроль);
- утримує заклади спеціалізованої медичної допомоги та діагностики
- обласного значення;
- утримує школи-інтернати спеціалізованого профілю, заклади професійно-технічної освіти.

Необхідні умови проведення адміністративно-територіальної реформи:

1. Зміни у податковому законодавстві, котрі забезпечували б збільшення доходів місцевих бюджетів (доходи місцевих бюджетів становлять 26% у доходах зведеного бюджету України, видатки – 43%).
2. Зміни міжбюджетних відносин, збільшення частки видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави та збільшення частки бюджетів територіальних громад нижчого рівня у загальних видатках місцевих бюджетів.
3. Розробка ефективних трансфертних механізмів, механізмів вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів, стимулювання розвитку депресивних територій.

4. Розробка, затвердження та реалізація державних програм відродження та розвитку економіки сільських територій та малих міст України.
5. Зміни у регуляторній політиці та дозвільній системі, зведення до мінімуму бюрократичних процедур, що дозволить зменшити обсяг необхідних адміністративних послуг.
6. Розробка та затвердження стратегії (програми) адміністративно-територіальної реформи в Україні.
7. Внесення необхідних змін до Конституції України.
8. Підготовка та ухвалення пакету законів: про адміністративно-територіальний устрій, про місцеве самоврядування територіальних громад, про місцеве самоврядування районів, про місцеве самоврядування областей, про органи самоорганізації населення, про організацію системи державної влади, про державну підтримку місцевого самоврядування, про вибори.

Етапи підготовки та проведення реформи:

- 1 етап – розробка стратегії (програми) реформування, експериментальне моделювання стратегії у регіонах, підготовка нормативно-правових актів, створення органів проведення реформи (до 2012 р.);
- 2 етап – розробка механізмів реалізації завдань реформи (територіального поділу, типізації та стандартизації переліків послуг, що надаватимуться АТО різного рівня і типу, фінансування та бюджетування, вирішення питань створення економічної бази територіальних громад, організації вертикалі державної влади в умовах нового АТУ (до 2014 р.);
- 3 етап – формування та реєстрація територіальних громад (нижчого рівня, районів), проведення виборів до рад територіальних громад, запровадження прямих міжбюджетних відносин державного бюджету та територіальних громад (2014 р.).

Очікувані результати реформи:

- побудова чіткої уніфікованої системи адміністративно-територіальних одиниць з визначеними функціями самоуправління, субсидіарним принципом їх розподілу без підпорядкування одиниць різних рівнів;
- підвищення рівня незалежності місцевого самоврядування від органів державної влади з одночасним підвищенням їх відповідальності перед територіальними громадами;
- розширення ресурсних можливостей територіальних громад, підвищення рівня фінансового забезпечення реалізації їх функцій та збільшення місцевих бюджетів;
- створення умов для підвищення економічної активності територіальних громад та покращення якості і доступності соціальних й адміністративних послуг;
- створення умов для зменшення територіальних диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів України, згладжуванні розривів між якістю життя міських та сільських мешканців;
- адаптація адміністративно-територіального устрою та принципів функціонування місцевого самоврядування та органів державної влади до критеріїв і стандартів Європейського Союзу;
- забезпечення передумов для міжрегіонального та міжмуніципального співробітництва, в т. ч. на рівні ЄС, залучення фондів ЄС та інших міжнародних фондів для вирішення проблем розвитку територіальних громад.

Короткі висновки

1. Адміністративно-територіальна реформа, зокрема реформа адміністративно-територіального устрою, є нагальною необхідною.
2. Викладене вище містить лише важливі, на наш погляд, концептуальні питання реформування АТУ. Вони потребують доопрацювання та деталізації як за ключовими методологічними положеннями, так і в частині шляхів проведення реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. При цьому слід мати на увазі, що Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. №1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» стосується виключно реформи органів державної влади, а не місцевого самоврядування.
3. Враховуючи широту проблематики модернізації адміністративно-територіального устрою, для уникнення помилкових кроків при підготовці програми та механізмів реформи вважаємо за доцільне розробити пілотний проект щодо здійснення реформи АТУ та місцевого самоврядування в Львівській області.

Список використаних джерел

1. Юридична енциклопедія. – Режим доступу : <http://leksika.com.ua>.
2. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України. Проект. – Режим доступу: <http://bizvolnet.org.ua>.
3. Адмінреформа, бюджетний аспект. – Режим доступу : [http://www.auc.org.ua /documents/?id=20090](http://www.auc.org.ua/documents/?id=20090).
4. Місьцеве самоврядування аспект. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org>.

Кравців В.С., Жук П.В. Концептуальні основи реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоуправління в Україні.

На основе анализа существующей системы административно-территориального устройства и организации местного самоуправления в Украине обосновывается необходимость ее реформирования. Предлагается авторское видение перспективной модели административно-территориального устройства, изображено ориентировочную схему распределения функций и полномочий между органами местного самоуправления разных уровней, показан алгоритм осуществления административно-территориальной реформы.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, административно-территориальная единица, местное самоуправление, территориальное сообщество, административно-территориальная реформа.

Kravtsiv V.S., Zhuk P.V. Conceptual Bases of Reformation of Administrative-Territorial Device and Local Self-Government in Ukraine.

On the basis of analysis of the existent system of administrative-territorial device and organization of local self-government the necessity of its reformation in Ukraine is grounded. Authorial vision of perspective model of administrative-territorial device is offered, the chart of distribution of functions and plenary powers is represented by an orientation between the organs of local self-government of different levels, the algorithm of realization of administrative-territorial reform is shown.

Key words: administrative-territorial device, administrative-territorial unit, local self-government, territorial association, administrative-territorial reform.

Надійшло 17.12.2010 р.