

УДК 353.5

**МАЛІК ВІКТОР,***слухач магістратури спеціальності "Державна служба"**Донецького державного університету управління,**начальник управління по забезпеченню діяльності керівництва Донецької обласної ради***МАРОВА СВІТЛАНА,***доктор наук з державного управління, професор, виконувач обов'язків ректора**Донецького державного університету управління, м. Маріуполь*

## **РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ДОНЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

**В статті розглянуто основні напрями державної політики України щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Проаналізовано регіональні особливості Донецької області, які, на думку авторів, повинні бути враховані з метою забезпечення ефективного реформування системи територіальної організації влади в Україні та місцевого самоврядування.**

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій; адміністративно-територіальна реформа; місцеве самоврядування; область.

**Постановка проблеми та стан її вивчення.** У сучасній Україні реформування територіальної організації влади, місцевого самоврядування, децентралізація владних повноважень стали головними пріоритетами розвитку країни [2].

Концептуальні засади та практичні аспекти реалізації реформ досліджувалися фахівцями у галузі державного управління, регіональної політики, соціально-економічної географії тощо. Заслужують на увагу дослідження Р. Безсмертного, Ю.Ганущака, В. Князева, В. Малиновського, Н. Нижник, В. Олуйко, М. Пухтинського, С. Саханенка, А. Чемериса та ін.

Водночас вивчення наявних вітчизняних джерел показує, що більшість складових цієї сфери аналізу залишаються недостатньо дослідженими. Зокрема, здійснення відповідних заходів щодо реалізації державної політики потребує вивчення та врахування певних регіональних особливостей. Питання адміністративно-територіальної реформи було й залишається одним із найактуальніших як для науковців, так і для представників української влади.

**Мета статті** - розглянути основні напрями державної політики України щодо реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та проаналізувати регіональні особливості Донецької області, що мають бути враховані з метою забезпечення ефективного реформування.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасний адміністративно-територіальний поділ України успадкувала від СРСР. Адміністративно-територіальний поділ сучасної Донецької області загалом склався також за часів СРСР.

2 липня 1932 р. у складі УРСР була утворена Донецька область, до складу якої увійшли 12 міських рад і 5 районів. Крім того, 13 районів були передані зі складу Харківської області і 5 районів - зі складу Дніпропетровської області. Центром області спочатку був визначений Артемівськ, але вже з 16 липня 1932 р. обласний

центр перенесений до Сталіно. У червні 1938 року Донецька область була розділена на Сталінську (Донецьку) й Ворошиловградську (Луганську).

Площа сучасної Донецької області складає 26 517 км<sup>2</sup> (4,4% загальної території України), а населення області на 1 січня 2015 року - 4297 тис. осіб (найбільша в Україні за цим показником) [5].

Адміністративний центр - місто Донецьк. З 13 червня 2014 року в зв'язку з проведенням АТО обласну державну адміністрацію тимчасово перенесено до Маріуполя, а з 13 жовтня 2014 року - до Краматорська.

Донецьку обласну раду з серпня 2014 року переміщено до м.Маріуполь та м.Святогірськ.

У складі області налічується 18 районів, 21 район у містах, 1301 населений пункт, у тому числі 183 міського типу (міст - 52, з них міст обласного значення - 28, міст районного значення - 24), селищ міського типу - 131; сільського типу - 1118 [1].

У системі місцевого самоврядування налічується районних рад - 17, районних рад у містах - 9, міських рад - 52, селищних рад - 81, сільських рад - 253 [Там само].

Такий поділ цілком відповідав умовам адміністративно-командної системи управління [12]. Невеликі зміни, що відбулися за часів незалежності (до 2014 року), стосувалися головним чином перейменування окремих населених пунктів чи перепідпорядкування деяких сільських рад. Проте, сама система устрою "область - район/місто обласного значення - сільська/селищна рада" залишається незмінною до сьогодні. Виокремлюється й рівень централізації влади, коли існує фактично жорстка вертикаль уряд - область - район, а органи місцевого самоврядування не мають достатніх повноважень та матеріальних ресурсів.

Очевидно, що адміністративно-територіальний устрій України у його сучасному стані потребує реформування.

Протягом 2014-2015 років реформа територіальної організації влади, децентралізація владних повноважень, реформа місцевого самоврядування стають пріоритетами розвитку держави.

Можна виділити наступні основні вектори державної політики щодо реалізації відповідних реформ:

- унесення змін до нормативно-правових актів;
- формування нової системи адміністративно-територіального устрою, зокрема формування дієвих громад;
- сприяння реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам;
- створення належних фінансових умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування їхніх повноважень;
- вирішення питань, пов'язаних із розірваністю адміністративно-територіальних одиниць унаслідок проведення антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях.

Розглянемо детально ці напрями.

Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було схвалено Урядом ще 1 квітня 2014 р. [10], тобто до окупації Донецької і Луганської областей незаконними збройними формуваннями. Документом передбачалося здійснити низку заходів, зокрема внесення відповідних змін до Конституції України щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними, здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою, посилити роль механізмів прямого народовладдя тощо.

Верховною Радою України ухвалено низку важливих законодавчих актів, які регулюють відносини у сфері місцевого самоврядування. Зокрема, Законом України "Про засади державної регіональної політики" з ручного управління виведено додатковий ресурс, який сприятиме розвитку територій, впровадженню інфраструктурних проектів у регіонах; Закон України "Про співробітництво територіальних громад" врегулює питання фінансово-організаційної кооперації на місцевому рівні, об'єднання фінансових та інших ресурсів різних місцевих бюджетів з метою розв'язання спільних проблем соціально-економічного розвитку територій.

Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" створює умови для формування самодостатніх громад, які будуть спроможні надавати якісні послуги на місцевому рівні [4]. Крім того, законом передбачена державна підтримка об'єднаних громад.

Передбачено й державну фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади.

Методику формування спроможних територіальних громад затверджено Кабінетом Міністрів України 8 квітня 2015 року [7]. Одним з найактуальніших напрямів державної політики щодо реформи територіальної організації влади є забезпечення умов для добровільного об'єднання громад. Таким чином планується, що на засадах добровільного об'єднання та внесення

відповідних змін до адміністративно-територіального устрою будуть створені дієві громади - територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Дієві громади мають бути сформовані з урахуванням:

- здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- історичних, географічних, соціально-економічних, культурних особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- розвитку інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- фінансового забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- трудової міграції населення;
- доступності послуг у відповідних сферах.

Громади формуються шляхом:

- розроблення Радою міністрів Автономної Республіки Крим, облдержадміністрацією проекту перспективного плану;
- схвалення проекту перспективного плану Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою;
- затвердження Кабінетом Міністрів України перспективних планів;
- добровільного об'єднання територіальних громад;
- формування органів місцевого самоврядування дієвих територіальних громад.

У Донецькій області проводиться робота із забезпечення умов для формування дієвих громад. Сформовано відповідну робочу групу щодо розробки плану перспективного плану формування громад. Планується проведення відповідних нарад за участю керівництва органів місцевого самоврядування щодо реалізації положень Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад".

На думку авторів, головним напрямом державної політики у сфері реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у теперішній час є сприяння створенню дієвих та самодостатніх громад шляхом їх добровільного об'єднання.

Проте, здійснення перетворень у цій сфері повинно відбуватися із урахуванням регіональної специфіки. Розглянемо основні специфічні риси Донецької області, що мають бути враховані при здійсненні реформи.

Специфічною рисою Донецької області є високий рівень урбанізації. Так, міське населення становить 3895,6 тис. осіб, а сільське - лише 401,6 тис. осіб [5]. Міста є промисловими та культурними центрами, своєрідними "центрами тяжіння" для сільських поселень.

Серед головних вад сучасного адміністративно-територіального устрою Донецької області можна назвати:

- надмірну подрібненість (надмірну кількість сільських рад, наявність міст обласного значення з чисельністю населення менше ніж 20 тис. осіб);

- значні диспропорції у рівні соціально-економічного розвитку територій;

- наявність складних адміністративних утворень (так звані "матрьошки", коли у складі міста є райони, до складу яких, у свою чергу, входять села та селища);

- наявність районів, які фактично не мають свого "центру розвитку" (наприклад, Добропільський район, адміністративний центр якого - м. Добропілля - є містом обласного значення).

Окремі адміністративно-територіальні одиниці області мають суттєві відмінності за кількісними та якісними показниками.

Так, наприклад, населення найбільшого в області Волноваського району складає 104,1 тис. осіб, а населення Добропільського району - лише 16,1 тис. осіб (майже у 6,5 разів менше) [Там само].

Також існують міста обласного значення з населенням менше 20 тис. осіб (Вугледар, Жданівка, Новогродівка), економіка яких базується переважно на вугледобувній промисловості.

Існує й значна диспропорція у рівні оплати праці у містах та районах області. Так, найвища середньомісячна заробітна плата у 2014 році (5572 грн, м. Вугледар) перевищує найнижчу (2885 грн, м. Костянтинівка) майже удвічі та є вищою за середньообласний рівень на 44% [Там само].

В той же час, середньомісячна заробітна плата у районах Донецької області перевищує середньообласний рівень лише у Старобешівському районі, а у Тельманівському становить лише 2169 грн, або всього 56,2% від середньо обласного рівня [5].

Інший важливий показник, що характеризує рівень розвитку територій - капітальні інвестиції. У 2014 році лише у м. Донецьк освоєно 6164,1 тис. грн капітальних інвестицій, або майже половина від обласного показника. На другому місці за цим показником - м. Маріуполь (2000,8 тис. грн). В той же час, інші міста та райони значно поступаються. У всіх 17 районах області у 2014 році було освоєно лише 425,5 тис. грн, або 3% від загальної суми по області [5].

Таким чином бачимо, що рівень відмінностей як за кількісними показниками (населення), так і за якісними (рівень розвитку) у окремих територіях Донецької області є суттєвим.

Сьогодні головним чинником, що впливає на соціально-економічний розвиток Донецької області, на реалізацію органами виконавчої влади та місцевого самоврядування своїх повноважень, є проведення бойових дій на території області. За період збройного конфлікту в Донецькій області загинуло кілька тисяч мирних мешканців, десятки тисяч сімей залишаються без житла, води, газу та електроенергії. Території, на яких проходять бойові дії та які є тимчасово окупованими, залишилися фактично без легітимних органів влади.

Актуальним залишається питання розірваності адміністративно-територіальних одиниць унаслідок проведення АТО. В якості тимчасового рішення пропонується приєднувати частини районів, де органи державної влади не здійснюють свої повноваження, до сусідніх районів, де функціонують органи української влади.

Останні зміни у адміністративно-територіальному устрої Донецької області відбулися у 2014-2015 роках. Вони пов'язані із ситуацією, яка склалася внаслідок проведення антитерористичної операції та тимчасової окупації частини Донецької області. Деякі населені пунк-

ти в окремих районах (наприклад, Артемівському, Тельманівському та Новоазовському) залишилися на території, підконтрольній українській владі, тоді як районні центри були окуповані та органи державної влади та місцевого самоврядування цих районів фактично припинили виконувати свої обов'язки. Таким чином, мешканці цих населених пунктів залишилися без соціальних виплат, а самі селищні та сільські ради без фінансування. Верховною Радою України було прийнято постанову від 11.12.2014 № 32-VIII "Про зміни в адміністративно-територіальному устрої Донецької області, зміну й встановлення меж Волноваського, Новоазовського та Тельманівського районів Донецької області" [6]. Після окупації м. Дебальцево населені пункти, підпорядковані міській раді (м. Світлодарськ, смт Миронівський) залишилися на підконтрольній українській владі території. З метою вирішення цієї ситуації Верховною Радою України прийнято постанову "Про зміну і встановлення меж Артемівського району Донецької області" [8].

Також, відповідно до постанови Верховної Ради України від 20.05.2015 № 457-VIII, деякі сільські населені пункти, що розташовані у безпосередній близькості від м. Маріуполь та мають тісні зв'язки з ним, приєднані до Маріупольської міськради [9].

Проте, прийняття відповідних документів Верховною Радою України повинно відбуватись після ретельного вивчення ситуації та із урахуванням інтересів місцевих громад. Так, Постановою Верховної Ради України від 11.12.2014 № 32-VIII "Про зміни в адміністративно-територіальному устрої Донецької області, зміну й встановлення меж Волноваського, Новоазовського та Тельманівського районів Донецької області" збільшено територію Волноваського району за рахунок передачі до його складу земель Виноградненської, Комінтернівської, Лебединської, Павлопільської та Широкинської сільських рад Новоазовського району; Андріївської, Мирненської селищних, Гранітненської, Новоселівської, Старогнатівської, Чермалицької сільських рад Тельманівського району [6].

Дану постанову прийнято без урахування місцевих особливостей, внаслідок чого Волновахський район став найбільшим в Україні, а мешканцям новоприєднаних громад фактично неможливо дістатися до районного центру. Слід зазначити, що території Виноградненської, Комінтернівської, Лебединської, Павлопільської, Широкинської та Чермалицької сільських рад не суміжні, не мають зручних транспортних комунікацій та інших безпосередніх зв'язків з територією Волноваського району.

Приєднання вищевказаних населених пунктів до Волноваського району призведе до ускладнення отримання соціальних, транспортних послуг населенням та збільшить соціально-політичну напругу в цих адміністративно-територіальних одиницях.

Крім того, Чермалицькою сільською радою Тельманівського району було прийнято рішення від 02.12.2014 р. № VI/38-255 про приєднання території, що знаходиться у віданні сільської ради до території Володарського району. Рішенням Володарської районної ради від 10.12.2014 р. № 6/46-447 підтримано клопотання Чермалицької сільської ради та прийняте рішення про звернення до Донецької обласної ради щодо встановлення й зміни меж Володарського району. Тобто, постанова була прийнята фактично без урахування думки громад.

Враховуючи інтереси жителів вищевказаних місце-

вих рад та для врегулювання даної ситуації пропонується внести зміни до вищевказаної постанови.

Унесення відповідних змін направлено на забезпечення державою конституційних гарантій на місцеве самоврядування (статті 5, 7 Конституції України), захист прав і свобод громадян, вжиття заходів для припинення та запобігання загрозам національній безпеці України. Зміни сприятимуть посиленню ролі та відповідальності органів місцевого самоврядування в житті територіальної громади, оперативності прийняття нею важливих рішень, подальшому економічному і соціальному розвитку окремих населених пунктів та приведенню їх статусу до вимог Конституції України і Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Крім внесення пропозицій щодо змін до існуючих нормативно-правових актів України, головною рекомендацією є здійснити модернізацію системи адміністративно-територіального устрою області, яка є успадкованою ще з радянських часів, архаїчною та не відповідає реаліям сучасного суспільно-політичного та економічного життя країни, у напрямі створення:

- трьох рівнів адміністративно-територіальних одиниць - базового (громада) - районного - регіонального (таким чином буде вирішена проблема складних адміністративно-територіальних одиниць - "матрьошок");
- самодостатніх територіальних громад та дієздатних органів місцевого самоврядування, спроможних здійснювати законодавчо визначені повні та виключно власні, а також делеговані державою повноваження.

Ці трансформації мають бути спрямовані на підвищення ефективності управління суспільним розвитком у просторовому вимірі, демократизацію та прозорість вирішення місцевих справ, поставити в центр уваги людину, її інтереси та потреби.

Крім того, вважається за доцільне оптимізувати систему територіальної організації влади області за такими напрямками:

- зменшення диспропорцій у розмірах між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня, формування обґрунтованих розмірів адміністративно-територіальних одиниць та невключення населених пунктів до складу інших населених пунктів (таким чином, в області не буде існувати великої диспропорції у розмірах та населенні районів, наприклад, Волноваського та Добропільського, а також великої кількості міст, які мають статус міст обласного значення, але мають недостатнє населення та нерозвинену інфраструктуру);
- здійснення адміністративної реформи, яка забезпечить розподіл повноважень між територіальними органами влади, що має відбуватися в двох аспектах: поділ повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів;
- сприяння подальшій демократизації діяльності територіальних органів влади, насамперед шляхом розширення використання інструментів безпосередньої демократії (підвищення ролі місцевих ініціатив, залучення інститутів громадянського суспільства до вирішення проблем громад).

### **Висновки**

В Україні, яка успадкувала адміністративний устрій від Радянського Союзу, питання здійснення реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територі-

ального устрою, децентралізації влади стали головними пріоритетами розвитку держави.

Але здійснення подібних перетворень повинно відбуватися з урахуванням регіональної специфіки. До основних специфічних рис Донецької області можна віднести високий рівень урбанізації, подрібненість адміністративного устрою, значні диспропорції між окремими адміністративно-територіальними одиницями, проведення на території області антитерористичної операції, розірваність території між контрольованою українською владою та окупованою частинами.

З метою забезпечення сталого розвитку області, необхідно здійснити інституційну трансформацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на оновленій територіальній основі (з урахуванням особливостей, що пов'язані із проведенням АТО) - провести укрупнення певної частини існуючих районів, а також територіальних громад на основі їх добровільного об'єднання на низовому рівні до такого розміру, який забезпечить їм необхідні інфраструктурні, кадрові, організаційні ресурси, достатні власні джерела наповнення місцевого бюджету.

### **ЛІТЕРАТУРА**

1. Адміністративно-територіальний устрій Донецької області // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmistdon.html>.
2. Гройсман В. Серед пріоритетних завдань - реформування місцевого самоврядування і децентралізація влади [Електронний ресурс] / В. Гройсман. - Режим доступу : <http://municipal.gov.ua/news/show/id/1030>.
3. Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрями змін / Ю. Ганущак. - К. : Легальний статус, 2012. - 348 с.
4. Закон України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" // Відомості Верховної Ради (ВВР). - 2015. - № 13. - Ст. 91.
5. Офіційний сайт Головного управління статистики у Донецькій області [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.donetskstat.gov.ua>.
6. Про зміни в адміністративно-територіальному устрої Донецької області, зміну і встановлення меж Волноваського, Новоазовського та Тельманівського районів Донецької області : Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 № 32-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/32-19>.
7. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>.
8. Про зміну і встановлення меж Артемівського району Донецької області : Постанова Верховної Ради України від 20.05.2015 № 458-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/458-19>.
9. Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 32-VIII "Про зміни в адміністративно-територіальному устрої Донецької області, зміну і встановлення меж Волноваського, Новоазовського та Тельманівського районів Донецької області" : Постанова Верховної Ради України від 20.05.2015 № 457-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/457-19>.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого са-

моврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

11. Сорокіна Н. Г. Реформування адміністративно-тери-

торіального устрою України: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / Н. Г. Сорокіна // Публічне адміністрування: теорія та практика. Електронний зб. наук. праць. - 2010. - Вип. 1 (3). - Режим доступу : <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10sngupp.pdf>.

**Малик Віктор,**

*слушатель магистратуры специальности "Государственная служба"*  
*Донецкого государственного университета управления,*

*начальник управления по обеспечению деятельности руководства Донецкого областного совета*

**Марова Светлана,**

*доктор наук по государственному управлению, профессор,*

*и.о. ректора Донецкого государственного университета управления*

### **РЕФОРМИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА ДОНЕЦКОЙ ОБЛАСТИ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ**

В статье рассмотрены основные направления государственной политики Украины по реформированию местного самоуправления и территориальной организации власти. Проанализированы региональные особенности Донецкой области, которые, по мнению авторов, должны быть учтены в целях обеспечения эффективного реформирования системы территориальной организации власти в Украине и местного самоуправления.

**Ключевые слова:** административно-территориальное устройство; административно-территориальная реформа; местное самоуправление; область.

**Malik Victor,**

*Listener of Magistracy of specialty "Civil Service"*  
*of Donetsk State University of Management*

**Marova Svitlana,**

*Doctor of Public Administration, Professor,*  
*Acting Rector of Donetsk State University of Management*

### **REFORMING THE ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL STRUCTURE OF DONETSK REGION IN THE CONTEXT OF THE REFORM OF THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF POWER IN UKRAINE**

The article considers the main directions of Ukraine's national policy concerning the reform of local self-government and the territorial organization of power. The paper examines the regional peculiarities of Donetsk area. According to the authors, these essential qualities should be considered to ensure effective reforming Ukraine's system of territorial organization of power and local governments.

**Key words:** administrative division; administrative-territorial reform; local self-government; region.

© Малік Віктор, Марова Світлана  
Надійшла до редакції 30.04.2015