

Конституційне право; муніципальне право

УДК 340: 342.25

Роговенко Олег Володимирович

кандидат юридичних наук, доцент

Сумський національний аграрний університет

Роговенко Олег Владимирович

кандидат юридических наук, доцент

Сумский национальный аграрный университет

Rogovenko Oleh

PhD, Associate Professor

Sumy National Agrarian University

**ІНДИКАТОРИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО ПОДІЛУ В УКРАЇНІ
ИНДИКАТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ
АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ В
УКРАИНЕ
PERFORMANCE INDICATORS DETERMINE THE
ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DIVISION OF UKRAINE**

Анотація. В грудні 2019 року президентом України В. Зеленським було представлено Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019 р. (далі – Законопроект) [1]. Експерти відзначають, що Законопроект містить окремі положення, які можуть в подальшому позначитися, наприклад, на процесі декомунізації (вказано, що назву населеного пункту можна змінювати тільки з урахуванням думки місцевого населення); бюджетних

питаннях (йдеться про рішення, яким зобов'язують державу, у випадку, якщо вона завдала збиток місцевим бюджетам, компенсувати витрати); авторитеті державної служби, пов'язаної із обмеженими строками перебування на посадах, функціонування офісу префекта [2].

Врешті Конституція, це суспільний договір, в процесі прийняття якого важливим є елемент широкої дискусії, публічне оголошення мети Законопроекту, його обговорення із залученням експертів-конституціоналістів, представників громадських організацій, врахування думки пересічних громадян (в тому числі і проведення референдуму) є важливим елементом суспільного сприйняття запропонованих новацій, досягненням балансу між державою та громадянським суспільством. З огляду на те, що Законопроект має статус невідкладного та отримав безпрецедентну підтримку Комітету Верховної Ради України з питань правової політики широкої дискусії з питання обговорення змісту законопроекту не передбачається. Тим не менше, на нашу думку існує необхідність обговорення Законопроекту, врахування позицій експертів та представників профільних громадських організацій.

З огляду на вищенаведене, **метою статті** є здійснення аналізу Проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019 р. та пошук індексів ефективності адміністративно-територіального поділу в Україні. На наше переконання, стратегія реформи децентралізації ще не пройшла повного циклу обговорень та консультацій. Викладені вище міркування автора щодо індексів ефективності реформи не претендують на безумовність, але покликані сприяти розвитку конституціоналізму в Україні, розбудові процесів децентралізації. Підсумовуючи вищенаведене зауважимо, що Конституція є суспільним договором, зміст якого визначає розвиток

держави на десятиліття, а можливо і століття. Важливо при прийнятті змін до Основного Закону запроваджувати широку дискусію, публічно оголошуючи мету Законопроекту, порядок реалізації його положень, слід залучати до обговорення провідних експертів-конституціоналістів, представників громадських організацій, врахувати думки пересічних громадян в тому числі і інститути прямої демократії. Зрештою, це і забезпечить суспільне сприйняття запропонованих новацій, досягнення балансу між державою та громадянським суспільством.

На нашу думку, реформа місцевого самоврядування має бути спрямована на реалізацію конкретних цілей, пов'язаних із добробутом як конкретних громадян, так і громади в цілому, розподілом обов'язків між центральними органами та органами місцевого самоврядування, уникненням дублювання управлінських функцій, "вирівнюванням" фінансування між більш заможними та менш фінансово спроможними громадами. Вважаємо, що стратегія реформи має спиратись на індикатори її ефективності, що водночас є сигналами для суспільства щодо кінцевих очікувань від децентралізації.

Ключові слова: децентралізація, реформа, адміністративно-територіальний поділ, етнокультурна спадщина, регіон, органи місцевого самоврядування.

Анотація. В декабре 2019 года Президентом Украины В. Зеленским был представлен проект закона Украины "О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти) № 2598 от 13.12.2019 г. (Далее - Законопроект) [1]. Эксперты отмечают, что законопроект содержит отдельные положения, которые могут в дальнейшем сказаться, например, на процессе декоммунизации (указано, что

название населенного пункта можно изменять только с учетом мнения местного населения); бюджетных вопросах (речь идет о решении, которым обязывают государство, в случае, если оно нанесло ущерб местным бюджетам, компенсировать расходы); авторитете государственной службы, связанной с ограниченными сроками пребывания на должностях, функционирование офиса префекта [2].

В конечном итоге Конституция, это общественный договор, в процессе принятия которого важен элемент широкой дискуссии, публичное оглашение цели законопроекта, его обсуждение с привлечением экспертов-конституционалистов, представителей общественных организаций, учета мнения рядовых граждан (в том числе и проведение референдума) является важным элементом общественного восприятия предложенных новаций, достижением баланса между государством и гражданским обществом. Учитывая то, что Законопроект имеет статус неотложного и получил беспрецедентную поддержку Комитета Верховной Рады Украины по вопросам правовой политики, широкой дискуссии по вопросу обсуждения содержания законопроекта не предвидится. Тем не менее, по нашему мнению, существует необходимость обсуждения законопроекта, учет позиций экспертов и представителей профильных общественных организаций.

Учитывая вышеизложенное, целью статьи является осуществление анализа Проекта Закона Украины "О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно децентрализации власти) № 2598 от 13.12.2019 г. и поиск индексов эффективности административно-территориального деления в Украине. По нашему убеждению, стратегия реформы децентрализации еще не прошла полного цикла обсуждений и консультаций. Изложенные соображения автора по индексам эффективности реформы не

претендуют на безусловность, но призваны способствовать развитию конституционализма в Украине, развитию процессов децентрализации. Подытоживая вышесказанное отметим, что Конституция является общественным договором, содержание которого определяет развитие государства на десятилетия, а возможно и века. Важно при принятии изменений в Основной Закон вводить широкую дискуссию, публично объявляя цель законопроекта, порядок реализации его положений, следует привлекать к обсуждению ведущих экспертов-конституционалистов, представителей общественных организаций, учесть мнения рядовых граждан в том числе и институты прямой демократии. В конце концов, это и обеспечит общественное восприятие предложенных новаций, достижение баланса между государством и гражданским обществом.

По нашему мнению, реформа местного самоуправления должна быть направлена на реализацию конкретных целей, связанных с благосостоянием как конкретных граждан, так и общества в целом, распределением обязанностей между центральными органами и органами местного самоуправления, предотвращением дублирования управленческих функций, "выравниванием" финансирования между более богатыми и менее финансово состоятельными общинами. Считаем, что стратегия реформы должна опираться на индикаторы ее эффективности.

Ключевые слова: *децентрализация, реформа, административно-территориальное деление, этнокультурное наследие, регион, органы местного самоуправления.*

Summary. *In December 2019 by the President of Ukraine. Zelensky was presented the Draft law of Ukraine "On amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power) No. 2598 from 13.12.2019 G.*

(hereinafter – the law) [1]. Experts note that the Bill contains specific provisions which may affect, for example, the process of de-communization (provided that the name of the settlement can only be changed taking into account the views of the local population); budget issues (we are talking about the decision, which obliges the state, in case it had damaged the local budgets to offset the costs); the authority of the public service associated with limited duration of stay on positions, the operation of the office of prefect [2].

Finally the Constitution is a social contract, in the process of making which is an important element of the broader discussion, a public announcement of the purpose of the Bill, its discussion with the involvement of the constitutional experts, representatives of public organizations, taking into account the views of ordinary citizens (including the referendum) is an important element in public perception of the proposed innovation, achieving a balance between the state and civil society. Given the fact that the Bill has the status prompt and received unprecedented support of the Verkhovna Rada Committee on legal policy of a broad discussion on the question of discussing the content of the bill is not expected. However, in our opinion there is a need for discussion of the Bill, taking into account the positions of experts and representatives of relevant public organizations.

Given the above, the purpose of this article is to conduct an analysis of the draft Law of Ukraine “On amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power) No. 2598 from 13.12.2019 G. and the search of indexes of efficiency of the administrative-territorial division of Ukraine. In our opinion, the strategy for the decentralization reform has not yet passed a full cycle of discussions and consultations. The above reflections of the author regarding the performance indices of reform do not claim to absoluteness, but are intended to promote the development of constitutionalism in Ukraine, the development of

decentralization processes. To summarize, we note that the Constitution is the social contract, the content of which determines the development of the state for decades, and possibly centuries. It is important when introducing amendments to the Basic Law to introduce a broad discussion, publicly declaring the purpose of the Bill, the procedure for implementing its provisions, should be involved in the discussion of leading experts-constitutionalists, representatives of public organizations, take into account the views of ordinary citizens, including institutions of direct democracy. In the end, it will ensure public acceptance of the proposed innovations, achieving a balance between the state and civil society.

In our opinion, the reform of local self-government should be aimed at the realization of specific goals related to the well-being of both citizens and the community as a whole, the division of responsibilities between central and local self-government bodies, avoiding duplication of administrative functions, "equalization" financing between more affluent and less financially prosperous communities. We believe that the reform strategy should be based on indicators of its effectiveness, which at the same time are signals to society about the ultimate expectations of decentralization.

Key words: *decentralization, reform, administrative-territorial division, local self-government.*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В грудні 2019 року президентом України В. Зеленським було представлено Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019 р. (далі – Законопроект) [1]. Експерти відзначають, що Законопроект містить окремі положення, які можуть в подальшому позначитися, наприклад, на процесі декомунізації (вказано, що

назву населеного пункту можна змінювати тільки з урахуванням думки місцевого населення); бюджетних питаннях (йдеться про рішення, яким зобов'язують державу, у випадку, якщо вона завдала збиток місцевим бюджетам, компенсувати витрати); авторитеті державної служби, пов'язаної із обмеженими строками перебування на посадах, функціонування офісу префекта [2]. Врешті Конституція, це суспільний договір, в процесі прийняття якого важливим є елемент широкої дискусії, публічне оголошення мети Законопроекту, його обговорення із залученням експертів-конституціоналістів, представників громадських організацій, врахування думки пересічних громадян (в тому числі і проведення референдуму) є важливим елементом суспільного сприйняття запропонованих новацій, досягненням балансу між державою та громадянським суспільством. З огляду на те, що Законопроект має статус невідкладного та отримав безпрецедентну підтримку Комітету Верховної Ради України з питань правової політики широкої дискусії з питання обговорення змісту законопроекту не передбачається. Тим не менше, на нашу думку існує необхідність обговорення Законопроекту, врахування позицій експертів та представників профільних громадських організацій.

Формулювання мети та завдань дослідження. З огляду на вищенаведене, **метою статті** є здійснення аналізу Проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13.12.2019 р. та пошук індексів ефективності адміністративно-територіального поділу в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблемі ефективного адміністративно-територіального устрою України присвячували свої праці такі автори, як О.

М. Бабич [12], Ю. І. Ганущак [12], Ю. О. Карпінський [12], Косміна О.Ю. [8], В. Г. Куйбіда [12], Лукашова С. [2], О. Я. Матвіїшин [12], Метелешко Ю.П. [5], В. А. Негода [12], В. П. Павленко [12], Приполова Л. [11], М. О. Пухтинський [12], А. Ф. Ткачук [12], Шабельніков В.І. [6], В. А. Яцюк [12] та інші автори. Окремі автори зробили внесок щодо вивчення адміністративно-територіального поділу інших країн. Розвиток територіального устрою європейських країн виокремили у колективній праці В. Куйбіда, О. Матвіїшин, В. Павленко, А. Ткачук та інші науковці [12]. Але попри широкий контекст дослідження, індикатори ефективності адміністративно-територіального поділу в Україні досліджуються вперше.

Виклад основного матеріалу. Ефективність реформи оцінюється показниками/індикаторами реалізації її мети. Відповідно до пояснювальної записки до Законопроекту *метою* запропонованих Законом змін є зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, округу та області, сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії та децентралізації влади, визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток, створення передумов стійкого розвитку територій [3].

Виникає занепокоєння поспіх при поданні Законопроекту, відсутність його широкого обговорення та безапеляційність по відношенню до альтернативних думок, в ході громадської дискусії. Не дивлячись на позитивний аспект сформульованої мети, оприлюднена інформація [4] та загальний ухил на декларативність основних меседжів, дозволяє зробити

припущення, що реальною метою реформи є оптимізація адміністративно-територіальних одиниць, що позначена у складовій меті шляхом “визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації”. Можна припустити, що необхідність реформи частково обґрунтовувалась тим, що кількість адміністративних послуг, що надавались на районному рівні не відповідала необхідній якості, а виконувані функції, відповідно до розподілу владних повноважень, в багатьох випадках були недоречними. Перевірити чіткість мети реформи мають індикатори її ефективності.

Першим важливим індикатором реформи є врахування надбання **історико-культурної спадщини**. Адміністративно-територіальний поділ в різних країнах світу передбачає диференційований підхід щодо типів та рівнів адміністративних одиниць і може мати такі назви, як *штат, земля, регіон, провінція, губернія, область, волость, сектор, округ, департамент, муніципалітет, район, квартал, комуна, місто, село, селище тощо*. Назви адміністративно-територіальних одиниць залежать від культурно-історичної спадщини конкретної країни, особливостей розвитку її території. Україна мала різні назви адміністративно-територіальних одиниць в різні історичні періоди свого функціонування. Так, одиницями адміністративно-територіальних утворень Київської Русі X-XI ст. були „земля”, „волость”, „град”, „село”, „верв”, „погост” [5, с. 153]. Пізніше, в період з XVIII - початок XX століття рід час перебування українських земель в Російській імперії адміністративно-територіальний поділ включав назви «губернія», «намісництво». За часи діяльності Центральної Ради було прийнято Закон «Про адміністративно-територіальний поділ України», відповідно до якого територія УНР поділялася на **землі, волості та громади** [6, с. 22].

Таким чином, адміністративно-територіальний поділ територій в Україні залежав від історичного періоду, політики держав, до складу яких входила Україна. Історично, найтипівішою, найбільшою адміністративно-територіальною одиницею України була «земля», але, як зазначає Ю. П. Мателешко, «земля» це перш за все державне утворення [5, с. 156]. Нині Україна унітарна держава, яка прагне побудувати ефективну систему територіальної організації влади в Україні, що і в сучасному розумінні, і в подальшому має уникати сепаратистських настроїв та бути уважною до понятійного інструментарію адміністративно-територіального устрою держави. Безумовно, зазначене не применшує ролі та значення історичної спадщини, ретельне дослідження якої є важливим завданням сучасної історичної науки.

Більшого значення на нашу думку набувають етнічні характеристики української спільноти, які мають бути відображені у адміністративно-територіальному поділі. Кожному регіону України притаманні свої культурні, етнічні особливості, від оздоблення житла, одягу (вишиванок тощо) до пісень та приказок. Ці питання є національним скарбом та не рідко характеризують приналежність до конкретної території.

За приклад у цьому можна взяти уважний, державницький підхід Литви. Так, Литва є досить однорідною за своїм етнічним складом: 85% населення - литовці (за національністю). Однак литовська нація еволюціонувала з певних племен та етнічних утворень, які мали специфічні культурні особливості: мову та пісні, традиції та звичаї, одяг, архітектуру, рецепти, традиційний спосіб життя тощо. Все це поважають у Литві, яка намагається зберегти його культурні особливості для майбутніх поколінь. Тому з метою сприяння розвитку цієї історичної культурної спадщини Литва поділяється на п'ять етнокультурних регіонів з 1999 року: райони нагір'я (Авкштайтія), Дайнава

(Дзюкія), Малої Литви (Мажоджі Летюва), Самогітії (Жемайтія) та Судовії (Сувалкія). Правові умови цих регіонів були створені в цих регіонах для функціонування регіональних рад з метою захисту етнічної культури діяльності, яка спрямовується, координується та фінансується Радою з питань захисту етнічної культури при сеймі Литовської Республіки [7].

Етнокультурні регіони стають складовою ідентичності населення України-Русі починаючи з 11-го століття. Про перші з них згадується в давньоукраїнських літописах, виокремлюючи із загальної спільності Рустію, Галицьку землю, Надбужжя, Холмщину (Забужжя), Підляшшя (Підлісся), Перемишлянщину, Надросся, Переяславщину, Київщину, Надпоріжжя, Підкарпатську Русь. Згодом, у 12-13 століттях історичні документи фіксують і такі утворення: Червону Русь, Покуття, Поділля, Волинь, Чернігівщину, Полісся, а у пізніші часи, з 14-до 16 ст. – Запоріжжя, Басарабія, Північне Причорномор'є, Берестейщину, Любарці, а відтак, у 17-18 ст. Донщину, Гетьманщину, Задунайську Січ, Слобожанщину, Новоросію, Таврію, Кубанщину. Однозначний перелік регіонів визначити важко, але більшість історичних областей є загальноновизнаними.

Як зазначає Косміна О.Ю. терміном «етнографічний регіон» означають частину території розселення етносу, що вирізняється з-поміж сусідніх частин притаманним їй комплексом ознак (явищ) матеріальної та духовної культури цього етносу [8, с. 65-64]. Як позначає, автор, «за матеріалами найбільших комплексних етнографічних досліджень українських земель, що були здійснені наприкінці 19-початку 20 століття, в межах сучасних державних кордонів України можна виділити більше 24 етнографічні регіони (деякі з них складаються з субрегіонів) і об'єднує їх у 4 макрорегіони: Полісся, Лісостеп, Степ, Карпати.

Україна як ніколи повинна прагнути збереження історичної культурної спадщини та, на нашу думку, після широкої дискусії та консультацій із провідними істориками – експертами, визначити етнокультурні регіони, захист та розвиток яких має бути одним із стратегічних завдань української держави в ім'я її майбутніх поколінь. Беручи до уваги вищенаведене, вважаємо, що слід повернутись до обговорення назви найбільших адміністративних утворень, пропонованих у проекті до Конституції України та передбачити у системі адміністративно-територіального устрою поряд або замість області – **регіони**.

До слова, назви «грумада» (базовий рівень) та «округ» (субрегіональний рівень) теж залишаються дискусійними. Так, на нашу думку, громада не може бути одночасно адміністративно-територіальною одиницею та первинним суб'єктом місцевого самоврядування, адже суб'єкт правовідносин володіє належним правовим статусом, включаючи юридичну відповідальність за прийняті рішення.

Другим важливим індикатором ефективності реформи є новий розподіл завдань та обов'язків між новоутвореними органами державного та місцевого управління. Не можна допустити, щоби оптимізація адміністративно-територіального устрою передбачала виключно ліквідацію частини державних установ, наприклад, районного рівня. Подібний підхід без комплексного бачення розвитку територій несе ризик утворення “сірих зон”, що посилюється нерозвинутою інфраструктурою адміністративних сервісів та послуг.

Успіх реформи залежить не лише від перерозподілу обов'язків між органами місцевого самоврядування у зв'язку із об'єднанням громад, а і від розподілу загальнодержавних функцій та повноважень. Наприклад, зв'язок із

медичним сервісом, що в результаті реформи стати більш доступним та якісним.

Наприклад, в наслідок однієї із найуспішніших реформ місцевого самоврядування в Данії державна увага щодо розподілу функцій була пов'язана із такими сферами, як *охорона здоров'я, зайнятість, суспільні послуги, спеціальна освіта, бізнес-сервіс, колективний транспорт та дороги, природа, довкілля та планування, культура, центр обслуговування громадян.* Так, після 1 січня 2007 року до обов'язків муніципалітетів було віднесено соціальні послуги: питання фінансування; догляду за дітьми; початкової школи, включаючи будь-яку спеціальну освіту та спеціальну педагогічну освіту; допомогу маленьким дітям; спеціальну освіту для дорослих; догляд за людьми похилого віку; охорону здоров'я: профілактичне лікування, догляд та реабілітація, які не мають проходити під час госпіталізації, лікування зловживання алкоголем та наркотиками, домашню допомогу, місцеву стоматологічну допомогу, спеціальну стоматологічну допомогу та соціальну психіатрію; проекти активізації та зайнятості для безробітних; інтеграцію та мовну освіту для іммігрантів; службу громадян щодо оподаткування та стягнення у співпраці з державними податковими центрами; питання припасів та готовності до аварійних ситуацій; природи, довкілля та планування: розробку місцевих планів та планів щодо стічних вод, відходів та водопостачання; службу місцевого бізнесу та просування туризму; участь у регіональних транспортних компаніях; місцеву дорожню мережу; бібліотеки, музичні школи, місцеві спортивні споруди та культуру. До обов'язків **регіонів** було віднесено охорону здоров'я (це завдання передбачає відповідальність за лікарняну службу, включаючи психіатрію та здоров'я; страхування, лікарів загальної практики та спеціалістів тощо); регіональний розвиток, діяльність низки соціальних інститутів; створення транспортних

компаній; певні регіональні завдання щодо природи, навколишнього середовища та планування. Держава в Данії, як правило, бере на себе ті завдання, де делегування повноважень місцевим органам влади є недоречним. Це стосується поліції, оборони, правової системи, міжнародних зв'язків, вищої освіти та досліджень [9].

Якщо в результаті реформи децентралізації влади має з'явитись нова мапа України, що передбачатиме не лише об'єднання територіальних громад, а й появу нових адміністративних утворень - округів, хотілося б зрозуміти місію реформи, адже разом із новою назвою має з'явитись нова генерація регіональної політики, що не може базуватись виключно на ліквідації частини державних установ, а повинна передусім передбачати зміну та перерозподіл завдань між державою, областями, округами та громадами. При чому, нові завдання мають кореспондуватись із конкретними функціями, пов'язаними із добробутом громад. Наприклад, громада або округ обираються як сигнальна точка доступу громадян до адміністративних послуг, наприклад, таких як догляд за людьми похилого віку, догляд за дітьми, доступ до початкової школи та ряду соціальних служб тощо.

Третій важливий індикатор успіху реформи є розбудова місцевої демократії. Демократія зміцнюватиметься, коли буде прийнято більше локальних політичних рішень. Необхідно докласти зусиль для розширення демократії, щоби громадяни активніше брати участь у прийнятті рішень. Важливо, щоби прийняттю змін до Основного Закону України – Конституції передував новий закон про референдуми. На наше глибоке переконання, референдуми та інші нові способи залучення громадян та мешканців громади до місцевих рішень переконливо змінять не лише адміністративно-територіальний устрій країни, а й якість життя та послуг.

Третій індикатор прямо пов'язаний із другим, адже важливим елементом реформи місцевого самоврядування має стати, чіткіший розподіл відповідальності, створення ясності та однозначності щодо того, хто відповідає за які завдання. "Сірі зони" між різними рівнями влади можуть значною мірою бути усунуті співвіднесеними завданнями, які вирішує конкретний орган. Це прямо вплине на збільшення прозорості і, таким чином, здатності громадян впливати на політиків, відповідальних за свої дії.

Ті ж повноваження місцевого самоврядування базового рівня, які громади не зможуть виконувати самостійно, можна реалізовувати, використовуючи механізм міжмуніципального співробітництва.

Четвертий індикатор пов'язаний із визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації. Зміст цього індикатора визначений в пояснювальній записці до Законопроекту [3]. Адміністративно-територіальні одиниці мають мати логічні межі. Укрупнення території громад не може бути довільним, воно має свої логічні межі. Відстань від центру громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль інших важливих сервісів. Допомога, надана через більший проміжок часу, різко втрачає ефективність. Питання визначення меж нових, об'єднаних громад має вирішуватися органами влади з урахуванням як об'єктивних критеріїв, так і думки громадян.

Раціональна просторова основа організації влади пов'язана із статистичним стандартом кількості населення. Беручи до уваги євроінтеграційні наміри України, виникає необхідність узгодження її діяльності із європейськими стандартами в усіх галузях, у тому числі, в статистичній. Тим більше, що Україна є членом європейської статистичної

системи (EUROSTAT) та взяла на себе зобов'язання приєднатись до відповідних стандартів здійснення статистичних досліджень. Зокрема, Європейська комісія у 1988 році створила та опрацювала власну класифікацію територіальних статистичних одиниць за стандартами системи *Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS)* [10].

NUTS поділяється на п'ять рівнів: NUTS 1-3 є регіональними рівнями, NUTS - 4-5 місцевими одиницями регіональної статистики ЄС. NUTS 1 – це регіони першого рівня: суб'єкти федерації, автономні утворення, субрегіони, великі регіони. NUTS 2 – це регіони другого рівня: воєводства, провінції, департаменти, урядові округи (відповідають області в Україні). NUTS 3 – це регіони третього рівня: повіти, графства, префектури тощо (відповідають адміністративному району в Україні). NUTS 4 – це базові територіальні одиниці, менші за NUTS 3: гімни, сільські райони тощо. NUTS 5 – первинні територіальні одиниці: поселення, солецтва, комуни тощо. Критеріями визначення рівнів NUTS для територіальних одиниць є такі: NUTS 1 – від 3 до 7 млн., NUTS 2 – від 800 тис. до 3 млн., NUTS 3 – від 150 до 800 тис. жителів. Важливо пам'ятати, що NUTS, розроблена ЄС з метою надання фінансових ресурсів регіонам, які найбільше потребують такої допомоги з огляду на принцип субсидіарності. Як зазначає Л. Приполова у сучасних демократичних європейських державах при реформуванні системи АТУ пріоритетом є впровадження принципу субсидіарності у функціонування громад. Він полягає в чіткому розподілі повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, щоб управлінські рішення були оптимально витратними та результативними. Тобто на місцеву громаду повинен покладатися той обсяг повноважень, який вона здатна забезпечити. Схожі пріоритети розвитку територіального устрою європейських країн виокремили у колективній праці В. Куйбіда, О. Матвіїшин, В. Новик, В.

Павленко, А. Ткачук, П. Хонда й інші науковці [12]. Хоча система NUTS для України є одним із важливих механізмів її європейської інтеграції, що дозволяє забезпечити уніфіковану, прозору й ефективну модель статистичного моніторингу і на основі цього реалізувати гнучку регіональну політику, все ж таки, на нашу думку, не слід її сприймати для реалізації буквально. Так, якщо умовним виміром кількості населення в країнах Європейського Союзу вважати муніципалітет, маємо наступну статистику. Якщо в Данії немає муніципалітетів із кількістю мешканців менше 1000 громадян, в Іспанії такі муніципалітети складають понад 60,7%, а у Франції понад 75%. У більшості країн Європейського Союзу більше 50% муніципалітетів налічує менше 10 000 мешканців [9].

Висновки. На наше переконання, стратегія реформи децентралізації ще не пройшла повного циклу обговорень та консультацій. Викладені вище міркування автора щодо індексів ефективності реформи не претендують на безумовність, але покликані сприяти розвитку конституціоналізму в Україні, розбудові процесів децентралізації. Підсумовуючи вищенаведене зауважимо, що Конституція є суспільним договором, зміст якого визначає розвиток держави на десятиліття, а можливо і століття. Важливо при прийнятті змін до Основного Закону запроваджувати широку дискусію, публічно оголошуючи мету Законопроекту, порядок реалізації його положень, слід залучати до обговорення провідних експертів-конституціоналістів, представників громадських організацій, врахувати думки пересічних громадян в тому числі і інститути прямої демократії. Зрештою, це і забезпечить суспільне сприйняття запропонованих новацій, досягнення балансу між державою та громадянським суспільством.

На нашу думку, реформа місцевого самоврядування має бути спрямована на реалізацію конкретних цілей, пов'язаних із добробутом як

конкретних громадян, так і громади в цілому, розподілом обов'язків між центральними органами та органами місцевого самоврядування, уникненням дублювання управлінських функцій, "вирівнюванням" фінансування між більш заможними та менш фінансово спроможними громадами. Вважаємо, що стратегія реформи має спиратись на індикатори її ефективності, що водночас є сигналами для суспільства щодо кінцевих очікувань від децентралізації.

Література

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 13.12.2019 р. № 2598 // Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 30.12.2019).
2. Лукашова С., Рещук К. Округа и префекты. Как в Украине могут появиться "смотрящие" от Зеленского. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2019/12/17/7235047/> (дата звернення: 15.12.2019).
3. Пояснювальна Записка до Проекту Закону України від 13.12.2019 р. № 2598 Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) // Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення: 30.12.2019).
4. Чому, як і коли мають змінитися райони. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11369?fbclid=IwAR2Np5qIUOr5Oow5eIrpchDRY6N1Wp5yu2LZbpjsExA8LPKBsIWAahmlJEEI> (дата звернення: 30.12.2019).

5. Мателешко Ю. П. Адміністративно-територіальні одиниці Київської Русі X – XI ст.: проблеми термінології (історіографія питання) // Науковий вісник Ужгородського університету, серія «Історія». 2013. Вип. 1 (30). С.153-159.
6. Шабельников В. І. Реформування адміністративно-територіального устрою України в 1917-1940 // Монографія. Донецьк: Вид-во Донецького національного ун-ту, 2006. С. 22.
7. Algirdas Astrauskas Regionalisation in Lithuania: an ongoing debate on regional reforms. URL: #RoR2017 <https://aer.eu/regionalisation-lithuania-ongoing-debate-regional-reforms-ror2017/>(дата звернення: 30.12.2019).
8. Косміна О.Ю. Етнографічні регіони України // Енциклопедія історії України : у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. ; Інститут історії України НАН України. Київ, Наук. думка, 2005. Т. 3 : Е - Ї. 672 с.
9. The Danish Local Government Reform This paper is primarily based upon the publication "The Local Government Reform – in brief", Ministry of Interior and Health, 2006, URL: http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/ren.htm (дата звернення: 30.12.2019).
10. Номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS). URL: https://ec.europa.eu/comm/eurostat/ramon/nuts/home_regions_en.html (дата звернення: 30.12.2019).
11. Приполова Л. Європейський досвід запровадження номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS) та перспективи для України. URL: file:///Users/zaparasvetlana/Downloads/viche_2013_12_10.pdf (дата звернення: 30.12.2019).
12. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: Монографія / [В. Г. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк,

О. Я. Матвіїшин, А. Ф. Ткачук, В. А. Негода, Ю. О. Карпінський, М. О. Пухтинський, Ю. І. Ганущак, О. М. Бабич]; Секретаріат Кабінету Міністрів України. Київ, Геопринт, 2009. 615 с.

References

1. Pro vnesennja zmin do Konstytuciji Ukrajinu (shhodo decentralizaciji vlady): Proekt Zakonu Ukrajinu vid 13.12.2019 r. # 2598 // Verkhovna Rada Ukrajinu. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644
2. Lukashova S., Reshuk K. Okrugha y prefekty. Kak v Ukrayne moghut pojavytjsja "smotrjashnye" ot Zelenskogo. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2019/12/17/723504>
3. Pojasnjuvaljna Zapyska do Proektu Zakonu Ukrajinu vid 13.12.2019 r. # 2598 Pro vnesennja zmin do Konstytuciji Ukrajinu (shhodo decentralizaciji vlady) // Verkhovna Rada Ukrajinu. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511
4. Chomu, jak i koly majutj zminytsja rajony. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11369?fbclid=IwAR2Np5qIUOr5Oow5eIpchDRY6N1Wp5yu2LZbpjsExA8LPKBsIWaahmlJEEI>
5. Mateleshko Ju. P. Administratyvno-terytorijni odynci Kyjivskojji Rusi Kh – KhI st.: problemy terminologhiji (istorioghrafija pytannja) // Naukovyj visnyk Uzhghorodskogho universytetu, serija «Istorija». 2013. Vyp. 1(30). S.153-159.
6. Shabeljnykov V. I. Reformuvannja administratyvno-terytorijnogho ustroju Ukrajinu v 1917-1940. Monoghrafija. Donecjk : Vyd-vo Donecjkogho nacionaljnogho un-tu, 2006. S. 22.

7. Algirdas Astrauskas Regionalisation in Lithuania: an ongoing debate on regional reforms. URL: #RoR2017 <https://aer.eu/regionalisation-lithuania-ongoing-debate-regional-reforms-ror2017/>
8. Kosmina O.Ju. Etnohrafichni rehiony Ukrainy // Encyklopedija istoriji Ukrainy : u 10 t. / redkol.: V. A. Smolij (gholova) ta in. ; Instytut istoriji Ukrainy NAN Ukrainy. Kyjiv, Nauk. dumka, 2005. T. 3 : E - J. 672 s.
9. The Danish Local Government Reform This paper is primarily based upon the publication "The Local Government Reform – in brief", Ministry of Interior and Health, 2006. URL: http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/ren.htm
10. Nomenklatury terytorialnykh odynycj dlja statystyky (NUTS). URL: https://ec.europa.eu/comm/eurostat/ramon/nuts/home_regions_en.html
11. Prypolova L. Jevropejskij dosvid zaprovadzhennja nomenklatury terytorialnykh odynycj dlja statystyky (NUTS) ta perspektyvy dlja Ukrainy. URL: file:///Users/zaparasvetlana/Downloads/viche_2013_12_10.pdf
12. Administratyvno-terytorialnyj ustrij Ukrainy. Istorija. Suchasnistj. Perspektyvy: Monohrafija / [V. Gh. Kujbida, V. P. Pavlenko, V. A. Jacjuk, O. Ja. Matvijishyn, A. F. Tkachuk, V. A. Neghoda, Ju. O. Karpinskyj, M. O. Pukhtynskyj, Ju. I. Ghanushhak, O. M. Babych]; Sekretariat Kabinetu Ministriv Ukrainy. Kyjiv, Gheoprynt, 2009. 615 s.